**Beleid** *versus* **Beleidsregels**

****

****

Dave Brussee

Best, 27 mei 2013

**Beleid** *versus* **Beleidsregels**

Auteur: D. Brussee

Opleiding: HBO-Rechten, Tilburg

Studentnummer: 2027488

Afstudeerperiode: februari 2013 – mei 2013

Afstudeerorganisatie: Gemeente Best

Afstudeermentor: mevr. M. van Rooij

Afstudeerdocent 1: dhr. T. Lina

Afstudeerdocent 2: dhr. M. Lemmens

Plaats: Best

Datum: 27 mei 2013

**Voorwoord**

Tijdens mijn vierjarige studie HBO-Rechten ben ik erachter gekomen dat het rechtsgebied bestuursrecht mij goed ligt. Tot mijn grote genoegdoening is het gelukt om tijdens het derde studiejaar van de opleiding een stageplek te regelen bij de gemeente Deurne op de afdeling Handhaving. Ik heb daar naast juridische werkzaamheden een praktijkgericht juridisch onderzoek mogen uitvoeren. Door deze praktijkervaring met het bestuursrecht ben ik nog meer verslingerd geraakt aan het bestuursrecht. Dit gevoel is gedurende het verdere verloop van mijn opleiding alleen maar sterker geworden waardoor ik er op was gebrand om voor mijn afstudeerstage ook weer bij een organisatie binnen het bestuursrecht aan de slag te gaan. Tot mijn grote genoegdoening reageerde de gemeente Best op mijn open sollicitatie voor een afstudeerplaats. Na wat telefonische gesprekken, mailcontact en uiteindelijk een kennismakingsgesprek met mevrouw M. van Rooij, van de afdeling Juridische Zaken, ervoer ik voor mijzelf de bevestiging dat dit de plek was waar ik graag zou willen afstuderen. Tijdens het gesprek zijn we gezamenlijk tot een mooi voorstel gekomen betreffende de afstudeeropdracht over het gemeentelijk beleid en de rol van beleidsregels daarbinnen.

Dit voorstel werd uiteindelijk door de afstudeercommissie van mijn opleiding goed bevonden met de nodige kanttekeningen omtrent de inkadering van het onderzoek. Naar later bleek, waren er tussen de docenten onderling wat meningsverschillen over de geschiktheid van het onderwerp. Juist de abstractheid en complexiteit van het onderzoeksprobleem is uiteindelijk hetgeen geweest waardoor mijn afstudeerdocent, de heer T. Lina, over de streep werd getrokken. Hij heeft mij verteld de materie zodanig interessant te vinden, dat hij er zelf wel onderzoek naar had willen doen.

Ik spreek bij deze in de eerste plaats mijn hoop uit dat het onderzoek nut heeft voor de gemeente Best en kan bijdragen aan een verbetering op het gebied van beleid en beleidsregels voor de gemeente. Daarnaast hoop ik met dit onderzoek een solide basis te hebben neergezet voor de heer Lina, mocht hij ooit daadwerkelijk van plan zijn om zelf onderzoek te doen naar dit onderwerp.

Terugkijkend op mijn afstudeerstage bij de gemeente Best kan ik niet anders oordelen dan dat het een prettige en leerzame periode is geweest.

Ik ben daarvoor veel dank verschuldigd aan mijn afstudeermentor binnen de gemeente Best mevrouw Van Rooij. Zij heeft mij, ondanks alle drukte rondom haar eigen werkzaamheden, op een positieve betrokken manier bijgestaan en daar waar nodig van advies voorzien. Ik wil tevens mijn andere collega’s van de afdeling Juridische Zaken, mevrouw B. Vorstenbosch en de heer M. Ploum, bedanken voor hun hulp bij het tot stand komen van dit onderzoek en voor hun bijdrage aan de prettige sfeer op de kamer.

Voor de goede begeleiding vanuit de Juridische Hogeschool wil ik graag mijn dank betuigen aan de heer Lina voor zijn begeleiding bij het verrichten van dit onderzoek. Ik spreek ook graag mijn waardering uit voor zijn enthousiasme rondom dit onderwerp en zijn bereidwilligheid mij altijd van feedback te willen voorzien.

Dave Brussee

Best, mei 2013

**Inhoudsopgave**

Samenvatting

Hoofdstuk 1. Inleiding 6

1.1 Aanleiding en probleembeschrijving van het onderzoek 6

1.2 Doelstelling, centrale onderzoeksvraag en deelvragen 6

1.3 Doelgroep 8

* 1. Methode van onderzoek 8

1.5 Leeswijzer 8

Hoofdstuk 2. Juridisch kader: verschil tussen beleid en beleidsregels 9

2.1 Beleid 9

2.2 Beleidsregels 12

2.2.1 Codificatie van het begrip beleidsregel in de Awb 12

2.2.2 Vaststelling van beleidsregels na de Wet dualisering gemeentebestuur 15

2.2.3 Het nut van beleidsregels 16

2.3 Concrete verschillen tussen beleid en beleidsregels 18

2.4 Risico’s wanneer beleid en beleidsregels niet goed worden onderscheiden 18

2.5 Conclusie 22

Hoofdstuk 3. Beleidsregels binnen de gemeente Best 23

3.1 Analyse beleidsstukken 23

3.1.1 Beleidsterrein ‘Handhaving’ 23

3.1.2 Beleidsterrein ‘Maatschappelijke zorg en welzijn’ 24

3.1.3 Beleidsterrein ‘Openbare orde en veiligheid’ 26

3.1.4 Beleidsterrein ‘Openbare ruimte’ 27

3.2 Algemene bevindingen, conclusies en daaraan verbonden consequenties 28

Hoofdstuk 4. Vergelijking met andere gemeenten 30

4.1 Globaal inzicht ordening beleidsstukken andere gemeenten 30

4.2 Specifiek inzicht beleidsregels andere gemeenten 32

4.3 Conclusie op basis van inzicht andere gemeenten 34

Hoofdstuk 5. Kennisoverdracht aan de hand van een richtlijn 36

5.1 Kennisoverdracht 36

5.2 Richtlijn voor het opstellen van beleidsregels 37

Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen 40

6.1 Conclusies 40

6.2 Aanbevelingen 44

Literatuurlijst 45

**Samenvatting**

De afdeling Juridische Zaken van de gemeente Best heeft te kennen gegeven dat zij graag onderzocht zou willen hebben in hoeverre de gemeente Best haar beleidsvoering juridisch rechtmatig vorm geeft. Met name het grijze gebied tussen beleid en beleidsregels daarin verdient daarbij de aandacht. Het doel van dit onderzoek was dan ook om inzicht te verschaffen in het juridische kader waarbinnen gemeentelijk beleid moet worden gevat en indien nodig te komen tot aanbevelingen ter verbetering van de huidige situatie.

Het juridische kader, waarin het onderscheid tussen beleid en beleidsregels centraal stond, is uiteen gezet aan de hand van wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur. Hieruit is de conclusie voortgekomen dat beleidsregels een onderdeel vormen van beleid. Beleidsregels kunnen als zodanig wel worden afgezet tegen beleidsstukken van overig beleid zoals (raads)richtlijnen. De voor- en nadelen, consequenties en praktische invulling van het gebruik van beide vormen van beleid door de gemeente Best zijn uitgebreid beschreven.

In de huidige situatie van de gemeente Best op het gebied van beleidsvoering zijn zowel positieve als negatieve punten op te merken. Uit vergelijkingen met andere gemeenten blijkt dat de gemeente Best voor wat betreft ordening op de gemeentelijke website een redelijk overzicht weet te creëren. Op enkele kleine puntjes zou dat nog kunnen worden aangescherpt. Wat echter enige verwarring veroorzaakt is het gegeven dat onder de beleidscategorie ‘beleidsregels’ allerlei beleid wordt ondergebracht dat moet worden gekwalificeerd als overig beleid. Het zou raadzaam zijn om dit overige beleid onder een nieuw te bedenken beleidscategorie te scharen.

Voor wat betreft de beleidsstukken die als beleidsregel worden aangemerkt valt er voor de gemeente Best veel te verbeteren. De eisen die aan een zuivere beleidsregel kleven worden in de praktijk bij de gemeente Best niet altijd in acht genomen. Dit inzicht is verkregen door diverse beleidsstukken van de gemeente Best puntsgewijs na te lopen aan de hand van een zelf opgestelde checklist. Deze checklist is tot stand gekomen met de informatie uit het juridische kader.

In de toekomst kan de gemeente Best haar beleidsregels vorm geven aan de hand van de, in dit onderzoek opgestelde, richtlijn voor het opzetten van beleidsregels. Deze richtlijn in combinatie met de eerder genoemde checklist en beleidsregels van voorbeeldgemeenten geeft een compleet beeld van de aspecten waar rekening mee dienen te worden gehouden bij het opstellen van beleidsregels.

De gemeente Best staat een aantal mogelijkheden ter beschikking om de vergaarde kennis uit dit onderzoek over te brengen op haar medewerkers. Er kan berichtgeving in nieuwsbladen of op intranet worden gezet. Daarnaast kunnen cursussen of vergaderingen als gelegenheid worden aangegrepen om iets te vertellen over de onderzoeksresultaten. De afdeling Juridische Zaken kan hier een voortrekkersrol in spelen. Deze afdeling staat immers al garant voor de nodige informatieverstrekking in de vorm van het aanbieden van een algemene Awb-cursus en het voorzitten van het periodieke juridische vakberaad waarbij juristen vanuit de gehele organisatie zijn betrokken.

**Hoofdstuk 1**

**Inleiding**

Dit onderzoeksrapport wordt uitgevoerd in opdracht van de gemeente Best en in het bijzonder de afdeling Juridische Zaken. Deze afdeling staat garant voor advies en ondersteuning ten behoeve van het bestuur, management en medewerkers van diverse andere afdelingen. De afdeling houdt zich voornamelijk bezig met de volgende taken:

* Secretariaat OCBB (Onafhankelijke Commissie voor de Behandeling van Bezwaarschriften);
* Klachtcoördinator;
* Juridische advisering collega’s, bestuur;
* Procesvertegenwoordiging;
* Juridische kwaliteitszorg (juridisch vakberaad, verzorgen trainingen, checklist etc.);
* Juridische control (vb: ondertekening contract);
* Signaleren, implementeren nieuwe wetgeving;
* Coördinatie Wob-verzoeken;
* Coördinatie inzet mediationvaardigheden (borging);
* Beheer van verordeningen op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl);
* Beheer mandaatregister.
  1. **Aanleiding en probleembeschrijving van het onderzoek**

Binnen de gemeente Best is er bij verschillende beleidsstukken vaak onduidelijkheid over wat nu het algemene beleid is, waar geen directe binding vanuit gaat en wat daadwerkelijk beleidsregels zijn waar de burger een bepaald verwachtingspatroon aan mag ontlenen. Het verschil hiertussen is niet altijd eenvoudig aan te geven. Voor de burger is dit niet altijd even duidelijk, maar ook binnen de gemeente blijkt dit een grijs gebied waar moeilijk vat op is te krijgen. Zo zijn er binnen diverse afdelingen in de loop der tijd mengvormen van documenten ontstaan waarin beleid en beleidsregels door elkaar heen lopen en het ontbreekt aan een duidelijke structuur. De vraag die rijst is of dit verschil tussen afdelingen onderling is toe te rekenen aan de medewerkers op die desbetreffende afdelingen, of dat het simpelweg te wijten is aan het soort beleidsterrein. Tussen diverse beleidsterreinen zit namelijk een wezenlijk verschil in de mate van beleidsvrijheid die een gemeente heeft. Vanuit de afdeling Juridische Zaken ligt het verzoek om onderzoek te doen naar dit aspect van beleid en beleidsregels binnen de gemeente. Daarnaast is de gemeente geïnteresseerd in de mogelijk verschillende werkwijzen en methoden die afdelingen afzonderlijk van elkaar hanteren bij het opstellen van beleid en beleidsregels. Er bestaat ook onduidelijkheid over de benamingen die worden gegeven aan beleidsstukken. Een zuiver gebruik van begrippen voor beleidsstukken zou wenselijk zijn en veel onduidelijkheden kunnen wegnemen. De afdeling Juridische Zaken is tevens benieuwd naar de risico’s die de gemeente loopt wanneer beleid en beleidsregels niet duidelijk worden onderscheiden.

**1.2 Doelstelling, centrale onderzoeksvraag en deelvragen**

*Doelstelling*

Op 27 mei 2013 ontvangt de gemeente Best een onderzoeksrapport waarin een advies wordt uitgebracht over hoe de verschillende afdelingen binnen de gemeente in de toekomst hun beleidsstukken dienen te noemen en vorm kunnen geven, zodat voor zowel de burger als het gemeentelijk personeel het verschil tussen beleid en beleidsregels duidelijk is en daarmee de hieraan verbonden risico’s voor de gemeente kunnen worden ingeperkt.

*Centrale onderzoeksvraag*

Op welke wijze kunnen de afdelingen binnen de gemeente Best de huidige verscheidenheid en onduidelijkheid ten aanzien van de inhoud en de naamgeving van beleidsstukken verbeteren waarmee zowel het gemeentelijk personeel als de burger is gediend en de risico’s voor de gemeente op dit terrein kunnen worden uitgebannen?

*Deelvragen*

Om de centrale onderzoeksvraagvraag te beantwoorden zal een antwoord worden gezocht op een drietal deelvragen die uiteindelijk samen een antwoord geven op de centrale vraag. Per deelvraag zijn een aantal ondersteunende deelvragen opgesteld.

***1 Wat is het juridische kader waarbinnen beleid en beleidsregels vallen?***

*1.1 Welke terminologie wordt er in de literatuur gebruikt voor beleidsstukken?*

*1.2 Wat zijn de kenmerkende verschillen tussen beleidsregels, overige beleidsstukken en andere vormen van gemeentelijke regelgeving?*

*1.3 In welke gevallen/situaties stel je beleid op en in welke gevallen/situaties stel je juist beleidsregels op?*

*1.4 Wat is het nut van beleidsregels voor een gemeente?*

*1.5 Wat zijn de risico’s voor een gemeente in het algemeen indien beleidsregels en overig beleid niet goed worden onderscheiden?*

1. ***Hoe wordt in de praktijk omgegaan met het opstellen en kwalificeren van beleid en beleidsregels in de gemeente Best?***
   1. *Welke verscheidenheid aan beleidstukken is er momenteel bij de afdelingen handhaving, maatschappelijke zorg en welzijn, openbare orde en veiligheid en openbare ruimte?*
   2. *Bestaan er verschillen in de opzet, inhoud en naamgeving van beleidsstukken tussen de diverse afdelingen?*
   3. *Op welke afdelingen is er geen duidelijk onderscheid tussen het gekozen beleid en de daarop gebaseerde beleidsregels en waar zitten de verschillen met de afdelingen waar dit niet het geval is?*
   4. *Welke factoren liggen aan deze verschillen ten grondslag?*
   5. *Loopt de gemeente Best enig risico door de manier waarop beleid en beleidsregels momenteel zijn neergelegd?*
2. ***Hoe kan de gemeente in de toekomst invulling geven aan het schrijven van beleid en opstellen van beleidsregels?***

*3.1 Is er een voorbeeld te nemen aan andere gemeenten voor wat betreft opmaak van beleidsregels?*

*3.2 Kunnen met enkele aanpassingen de “probleem” beleidsstukken zodanig worden aangepast zodat er weer een duidelijk onderscheid is tussen het beleid en de beleidsregels?*

*3.3 Is er een sjabloon op te stellen waarmee in de toekomst nieuwe beleidsregels in een, voor alle afdelingen herkenbaar, concept kunnen worden gegoten?*

*3.4 Op welke wijze kan kennisoverdracht aan het gemeentelijk personeel, aangaande de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek, plaatsvinden?*

**1.3 Doelgroep**

Dit onderzoek wordt in eerste instantie uitgevoerd ten behoeve van de afdeling Juridische Zaken van de gemeente Best. De uiteindelijke conclusies en aanbevelingen zullen echter een grotere doelgroep betreffen. Alle medewerkers binnen de gemeente Best die zich nu en/of in de toekomst bezig houden met het opstellen van beleid en beleidsregels hebben baat bij dit onderzoek. Zij zullen immers aan de hand van dit onderzoek weten met welke zaken zij rekening dienen te houden bij het opstellen van beleidsregels.

**1.4 Methode van onderzoek**

Het onderzoek is verschillende stadia gepasseerd met elk een eigen onderzoeksmethode. In dit onderzoek staan de termen ‘beleid’ en ‘beleidsregel’ centraal. Het was derhalve van belang om een specifiek juridisch kader vast te stellen waarbinnen deze twee begrippen konden worden vervat. Om dit kader uiteen te kunnen zetten zijn wet- en regelgeving en jurisprudentie als rechtsbronnen aangesproken. Daarnaast is er diverse literatuur geraadpleegd in de vorm van zowel boeken als juridische artikelen uit vakbladen. Als onderzoeksmethode voor de hierboven genoemde bronnen is gekozen voor inhoudsanalyse. Mede gelet op de beperkte omvang van dit onderzoek is getracht om de voor dit onderzoek relevante informatie nauwkeurig te destilleren uit de beschikbare informatie over dit onderwerp.

Na de uiteenzetting van het juridische kader is de inhoudsanalyse als onderzoeksmethode bovendien ingezet ten aanzien van documenten. Aan de hand van een vooraf, op het juridische kader gebaseerde, opgestelde checklist is een aantal beleidsstukken van de gemeente Best geanalyseerd. Deze analyse heeft de kern gevormd van het onderzoek waarna uiteindelijk is toegewerkt naar de conclusies en aanbevelingen.

**1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee zal het juridische kader uiteen worden gezet dat van belang is voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk zal een algemeen geheel vormen met voorbeelden uit de (rechts)praktijk. Vervolgens zal, op basis van dit algemeen juridische kader, in hoofdstuk drie nader worden ingegaan op de praktijk zoals die specifiek bij de gemeente Best geldt ten aanzien van beleid en beleidsregels. Dit hoofdstuk maakt de vertaalslag van het juridische kader naar de praktijk. Aansluitend zal hoofdstuk vier dienen als inzicht voor de gemeente Best omtrent de mogelijkheden hoe in de toekomst invulling kan worden gegeven aan het schrijven van beleid en opstellen van beleidsregels. Hoofdstuk vijf zal ingaan op de mogelijkheden tot kennisoverdracht ten aanzien van dit onderzoek. Tenslotte wordt dit onderzoeksrapport afgesloten met conclusies en aanbevelingen die zijn weergegeven in hoofdstuk zes.

**Hoofdstuk 2**

**Juridisch kader: verschil tussen beleid en beleidsregels**

*Zoals reeds is aangehaald in hoofdstuk 1 worden er op de website van de gemeente Best onder de noemer ‘beleidsregels’ allerlei beleidstukken geschaard. Het is echter de vraag of al deze stukken wel als beleidsregel kunnen worden gekwalificeerd of dat deze onder een andere categorie van beleid moeten worden ondergebracht. In het kader van dit onderzoek is het daarom van belang om een zuiver onderscheid aan te brengen tussen enerzijds de definitie van beleid en anderzijds de definitie van beleidsregel. Dit hoofdstuk zal zich toespitsen op het juridische kader waarbinnen beleid en beleidsregels dienen te worden geplaatst. Om te beginnen zullen in de paragrafen 2.1 en 2.2 aan de hand van wet- en regelgeving, jurisprudentie en vakliteratuur respectievelijk de begrippen ‘beleid’ en ‘beleidsregel’ uiteen worden gezet. In paragraaf 2.3 zal op basis van de eerste twee paragrafen het verschil tussen beleid en beleidsregels worden aangegeven. Vervolgens zal in paragraaf 2.4 worden ingegaan op de risico’s die zich kunnen voordoen indien er geen onderscheid wordt gemaakt tussen beleid en beleidsregels. Tot slot zal in paragraaf 2.5 een conclusie volgen met een korte schets van het relevante juridische kader voor dit onderzoek.*

**2.1 Beleid**

Het begrip ‘beleid’ is een veelvuldig gebruikt begrip in het publieke domein. Zo gebruiken niet enkel bestuurders en ambtenaren de term ‘beleid’, maar kom je het ook tegen in de politiek, de media en diverse wetenschappen. Het begrip ‘beleid’ wordt vaak gebruikt ter aanduiding van diverse overheidsactiviteiten. Kranten staan vol met termen zoals buitenlands beleid en gezondheidszorgbeleid. Beleid is ook een sleutelwoord als het gaat om de aanpak van problemen. Wanneer zich een probleem voordoet wordt al gauw gezegd dat er beleid ontwikkeld zal worden om de betreffende problemen het hoofd te bieden. In de spreektaal heeft de term beleid een positieve lading. Wanneer iemand iets ‘met beleid’ doet, gaat hij bedachtzaam, weloverwogen en voorzichtig te werk. De Dikke Van Dale geeft als definitie ‘bestuur’ en ‘bedachtzaamheid’. Juist doordat men zo vaak te pas en te onpas de term ‘beleid’ gebruikt, is het lastig een eenduidige omschrijving te geven. Het is van belang om goed voor ogen te houden welke partij de term hanteert en in welke context deze wordt gebruikt. Aan het begrip beleid kunnen namelijk veel betekenissen worden toegekend. Omdat er geen wettelijke definitie voor het begrip bestaat, zal worden teruggevallen op wat er in de literatuur over wordt geschreven.

Volgens de Twentse politicoloog Hoogerwerf is beleid het ‘streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen’.[[1]](#footnote-1) Beleid wordt met deze definiëring dus gezien als een samenspel tussen keuzen, doelen en middelen.

Hoogerwerf komt tot deze omschrijving na een lange vergelijking tussen diverse benaderingen van wetenschappers uit diverse invalshoeken;

*- Bestuurskundige Kleijn: “Beleid is het bewust en systematisch handelen, met gebruikmaking van de daartoe geëigende middelen, met een duidelijk omlijnd politiek doel voor ogen, waar stap voor stap op wordt afgewerkt”.*

*- Bestuurskundige Van Braam: “Beleid is een bepaalde combinatie van na te streven doeleinden en voor de bereiking daarvan adequaat geachte middelen van maatschappelijk handelen”.*

*- Bestuurskundigen Van de Graaf en Hoppe: “Beleid is een politiek bekrachtigd plan”.*

*- Sociologen Van Doorn en Lammers: “Beleid is een plan van actie, een samenstel van middelen en doeleinden”.*

*- Socioloog Becker: “beleid is georganiseerde sociale beheersing”.*

*- Politicoloog Kuypers: “ Beleid is een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer andere verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel”.*

*- Politicoloog Dye: “Beleid is al datgene dat overheden verkiezen te doen of niet te doen”.*

Hoogerwerf gaat in zijn analyse ver terug in de tijd om een beter inzicht te krijgen op, wat wel de beleidswetenschap wordt genoemd. Dit is de wetenschap die van het beleid zelf een studie maakt. Hiertoe behoren aspecten uit de bestuurskunde, de bedrijfskunde, de economie, de politicologie, de rechtswetenschap en de sociologie met betrekking tot beleid.[[2]](#footnote-2) Aan de hand van omschrijvingen van diverse Nederlandse bestuurskundigen, sociologen en politicologen komt hij tot de conclusie dat beleid door sommige auteurs wordt gekwalificeerd als een handelen, door andere auteurs als een plan of juist als een combinatie van die twee. Hoogerwerf schaart zichzelf bij de laatste groep. Beleid omvat in zijn optiek zowel activiteiten als denkbeelden. Beleid is een streven en daarmee moeten gedragingen in samenhang met de opvattingen worden bezien. Slechts een visie op beleidsproblematiek, het uiteindelijke doel en de voorgenomen maatregelen daartoe vormen geen allesomvattende definitie van het begrip ‘beleid’. Ook het ingrijpen wanneer de uitvoering niet volgens plan verloopt, hoort daar namelijk bij. Aanvullend kan worden gewezen op de zienswijze van Berkenbosch en Koetsenruijter die stellen dat beleid bestaat bij de gratie van problemen. Het vormt een antwoord op reeds bestaande of te verwachten problemen.[[3]](#footnote-3)

Een andere uitleg van de term beleid wordt gegeven door Bovens die stelt dat beleid toeziet op alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling.[[4]](#footnote-4) Vanuit de optiek van Bovens wordt met beleid dus geprobeerd om een bepaalde sturing op specifieke maatschappelijke terreinen te concretiseren.

Tollenaar probeert ook te komen tot een uitleg van de term beleid. In zijn boek ‘Gemeentelijk beleid en beleidsregels’ haalt hij meerdere zienswijzen aan.[[5]](#footnote-5) Zo wijst hij op de hierboven reeds genoemde definitie die Hoogerwerf hanteert. Daarnaast noemt hij ook de meer juridische kijk op beleid die Ruiter in 1978 gebruikte*.* Laatstgenoemde zag beleid als een verzameling keuzes die het bestuursorgaan maakt of heeft gemaakt bij de uitoefening van haar bestuursbevoegdheid*.* Hiermee wordt beleid dus niet gezien als een keuze van de wetgevende macht maar des te meer als een keuze van de uitvoerende macht. Beleid moet worden bezien als een aanvulling op de wetgeving indien de wet hiertoe aan het bestuursorgaan een bepaalde mate van vrijheid geeft in haar bestuursbevoegdheden. Volgens Tollenaar kanbeleid het beste worden gedefinieerd als het geheel aan keuzes van een bestuursorgaan voor de uitoefening van een bestuursbevoegdheid. Er is sprake van een zekere stelselmatigheid zoals ook Druk in 1978 stelde. Hij zag beleid als een stelselmatig gebruik van een bevoegdheid volgens normen die ofwel autonoom zijn vastgesteld dan wel zijn aanvaard door degene aan wie de bevoegdheid toekomt.

Zoals uit deze paragraaf blijkt bestaan er zeer veel definiëringen voor het begrip ‘beleid’. Welke definiëring het beste past in het kader van dit onderzoek zal in samenhang met de definiëring van beleidsregels, nader worden bepaald in paragraaf 2.3. In onderstaande tabel (tabel 1) zijn de in deze paragraaf aangehaalde definities voor het begrip beleid weergegeven.

**Tabel 1**

|  |  |
| --- | --- |
| **Definitie van beleid** | **Auteur/Bron** |
| streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen | Hoogerwerf (politicoloog) |
| Het bewust en systematisch handelen, met gebruikmaking van de daartoe geëigende middelen, met een duidelijk omlijnd politiek doel voor ogen, waar stap voor stap op wordt afgewerkt | Kleijn (bestuurskundige) |
| Beleid is een bepaalde combinatie van na te streven doeleinden en voor de bereiking daarvan adequaat geachte middelen van maatschappelijk handelen | Van Braam (bestuurskundige) |
| Politiek bekrachtigd plan | Van de Graaf en Hoppe (bestuurskundigen) |
| Een plan van actie, een samenstel van middelen en doeleinden | Van Doorn en Lammers (sociologen) |
| Beleid is georganiseerde sociale beheersing | Becker (socioloog) |
| Een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot één of meer andere verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel | Kuypers (politicoloog) |
| Datgene dat overheden verkiezen te doen of niet te doen | Dye (politicoloog) |
| Beleid ziet toe op alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling | Bovens, ’t Hart, Van Twist (auteurs Openbaar bestuur “beleid, organisatie en politiek”) |
| Een stelselmatig gebruik van een bevoegdheid volgens normen die ofwel autonoom zijn vastgesteld dan wel zijn aanvaard door degene aan wie de bevoegdheid toekomt. | Druk |
| Het geheel aan keuzes van een bestuursorgaan voor de uitoefening van een bestuursbevoegdheid | Tollenaar (universitair docent en auteur) |
| Een verzameling keuzes die het bestuursorgaan maakt of heeft gemaakt bij de uitoefening van haar bestuursbevoegdheid | Ruiter |

**2.2 Beleidsregels**

Nu de term ‘beleid’ in het kader van het onderzoek is belicht, kan de rol van beleidsregels daarbinnen worden besproken. In paragraaf 2.2.1 zal allereerst de codificatie van de beleidsregel in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) worden besproken. Aansluitend zal in paragraaf 2.2.2 worden toegelicht wat de Wet dualisering gemeentebestuur teweeg heeft gebracht op het gebied van beleidsregels. In paragraaf 2.2.3 zal ten slotte inzichtelijk worden gemaakt welk nut het heeft voor een gemeente om beleidsregels op te stellen.

**2.2.1 Codificatie van het begrip beleidsregel in de Awb**

De Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht heeft zich in 1985 uitgelaten over beleidsregels en hoe deze moesten worden geïnterpreteerd. Deze commissie heeft als taak het uitbrengen van voorstellen aan de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met betrekking tot de wettelijke regeling van algemene regels van bestuursrecht.[[6]](#footnote-6) De commissie definieerde de beleidsregel als volgt: ‘een algemene regel omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid jegens de bestuurden (burgers, maar ook andere bestuursorganen), op eigen gezag vastgesteld door de bevoegde bestuursinstantie zelf of door een hiërarchische hogere bestuursinstantie.’

De commissie brengt verder een driedeling aan in soorten beleidsregels.[[7]](#footnote-7) Zo zijn er beleidsregels die binnen de door de wetgever gecreëerde beleidsruimte blijven. Deze binnenwettelijke beleidsregels gaan over de invulling van een bestuursbevoegdheid die binnen de reikwijdte valt van de betreffende bestuursbevoegdheid. Als tweede categorie zijn er de zogeheten wetsinterpreterende beleidsregels die een interpretatie van de wet geven.. Ten slotte is er de categorie tegenwettelijke beleidsregels. Dit zijn beleidsregels die de wettelijke grenzen overschrijden. De toepassing van de beleidsregel is dan tegenwettelijk, maar niet onrechtmatig. Het volgen van een tegenwettelijke beleidsregel kan onder omstandigheden worden gerechtvaardigd wanneer de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen te prevaleren boven de wet.

Met de invoering van de derde tranche van de Awb in 1998 is er navolging gegeven aan de definiëring van de beleidsregel zoals de commissie die eerder gaf. Titel 4.3 van de Awb geeft met de artikelen 4:81 tot en met 4:84 de wettelijke basis voor beleidsregels.

Ingevolge artikel 4:81, eerste lid, Awb, kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen met betrekking tot een bevoegdheid die bij datzelfde bestuursorgaan ligt dan wel onder zijn verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend of door hem is gedelegeerd. Zoals de commissie al aankaartte kunnen beleidsregels echter ook worden vastgesteld voor bestuursorganen door een hiërarchisch hoger bestuursorgaan. Dit is wettelijk bepaald in artikel 4:81, tweede lid, Awb; Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer ministeriële circulaires over de uitoefening van bepaalde bestuursbevoegdheden zich richten tot lagere overheden. Als voorbeeld kan artikel 61 van de Huisvestingswet worden aangehaald waarin wordt bepaald dat de Provinciale Staten beleidsregels mogen opstellen voor gemeentebesturen. Daarnaast kan gewezen worden op artikel 12a van de Woningwet, waarbij de gemeenteraad wordt opgedragen om een ‘nota’ met beleidsregels vast te stellen voor de door het college uit te voeren welstandstoets.

In artikel 4:82 Awb wordt gesteld dat als motivering bij een besluit kan worden volstaan met de verwijzing naar een beleidsregel die van toepassing is op het kader van het besluit.

Volgens artikel 4:83 Awb dient bij de bekendmaking van het besluit het wettelijke voorschrift te worden vermeld waaruit de betreffende bevoegdheid voortvloeit.

In artikel 4:84 Awb tenslotte wordt aangegeven dat een bestuursorgaan in beginsel gehouden is om te handelen overeenkomstig de beleidsregel. In situaties dat toepassing van de beleidsregel voor een belanghebbende onevenredige gevolgen zou hebben in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen en er sprake is van een bijzondere omstandigheid, kan worden afgeweken van de beleidsregel. Dit wordt de inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd. Een bijzondere omstandigheid is een omstandigheid die bij het vaststellen van de beleidsregels niet is meegewogen.[[8]](#footnote-8)

Artikel 1:3 lid 4 Awb geeft de definitie van een beleidsregel: ‘*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.’*

Niet zonder reden wordt in deze definitie bepaald dat een beleidsregel geen algemeen verbindend voorschrift is. Dit verschil blijkt in de praktijk lastig aan te duiden vanwege de grote overeenkomsten tussen beiden. Beide vormen van beleid vallen onder de besluiten van algemene strekking en zijn daarmee algemeen en herhaaldelijk van toepassing. Omdat ook de gemeente Best zowel met beleidsregels als met algemeen verbindende voorschriften werkt, kan niet geheel voorbij worden gegaan aan dit aspect. Een diepgaande analyse betreffende dit onderscheid valt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Er zal derhalve worden volstaan met een korte uiteenzetting van de essentiële verschillen tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften:[[9]](#footnote-9)

* Beleidsregels kunnen slechts toezien op de wijze van toepassing van bestaande bevoegdheden, in samenhang met de toepasselijke wettelijke regels. Dit in tegenstelling tot een algemeen verbindend voorschrift waarin wel zelfstandige verplichtingen of aanspraken in het leven kunnen worden geroepen of waarin nieuwe bevoegdheden aan bestuursorganen worden toegekend.
* Beleidsregels scheppen alleen verplichtingen voor het bestuursorgaan ten aanzien van wie de bevoegdheid geldt. Bij algemeen verbindende voorschriften worden juist wel eenzijdig rechtsplichten voor onbepaalde groepen burgers in het leven geroepen.
* Beleidsregels kennen een zogenaamde inherente afwijkingsbevoegdheid zoals omschreven in artikel 4:84 Awb. Algemeen verbindende voorschriften kennen deze afwijkingsbevoegdheid niet. Deze afwijkingsbevoegdheid houdt in dat het bestuursorgaan in beginsel overeenkomstig de beleidsregel handelt, tenzij dit voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.
* Beleidsregels berusten op een discretionaire bestuursbevoegdheid tot het nemen van individuele of concrete besluiten zoals bedoeld in artikel 4:81 Awb. Algemeen verbindende voorschriften zijn gebaseerd op de bevoegdheden tot regelgeving die voortvloeien uit de grondwet of wetten in formele zin.[[10]](#footnote-10)

Volgens de memorie van toelichting bij de derde tranche Algemene wet bestuursrecht mag een beleidsregel worden opgenomen in een stuk dat wordt aangeduid als beleidsnota, circulaire of zelfs brief. Niet de aanduiding is immers beslissend, maar de vraag of de regel materieel voldoet aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb.[[11]](#footnote-11)

Naast een beleidsnota hoeven niet steeds afzonderlijk beleidsregels te worden opgesteld. Wanneer de nota zelf regels bevat die naar hun inhoud als beleidsregels kunnen worden aangemerkt, is het voldoende om de nota zelf overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend te maken.[[12]](#footnote-12)

Soorten beleidsregels

Met de definitie van beleidsregels in artikel 1:3, vierde lid, Awb wordt een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende soorten beleidsregels, te weten, beleidsregels betreffende:

1. *de afweging van belangen*

*Indien een bestuursorgaan in haar bevoegdheden zeer veel ruimte kent met betrekking tot het afwegen van belangen en de vraag welke beslissing op basis van die afweging moet worden genomen. Het gaat dan om het vraagstuk hoe inhoudelijk gebruik wordt gemaakt van een bestuursbevoegdheid. Men spreekt dan van beleidsvrijheid of beleidsruimte. Als voorbeeld kan gewezen worden op artikel 4:37, eerste lid en onder a, Awb. Hierin wordt bepaald dat het bestuursorgaan een subsidie-ontvanger verplichtingen kan opleggen met betrekking tot de aard en omvang van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend. Het is hier aan het bestuursorgaan overgelaten om af te wegen wat de verplichtingen, in relatie tot de aard en de omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, dienen in te houden.*

1. *de vaststelling van feiten*

*Indien een bestuursorgaan kan beslissen om al dan niet van een bevoegdheid gebruik te maken. Artikel 3:49 Awb bepaalt bijvoorbeeld dat `Ter motivering van een besluit of een onderdeel daarvan kan worden volstaan met een verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies, indien het advies zelf de motivering bevat en van het advies kennis is of wordt gegeven.' Het bestuursorgaan krijgt hiermee de vrijheid om te beoordelen of de situatie of de feiten zich voordoen wanneer een bevoegdheid wel of niet wordt toegepast. Dit wordt beoordelingsvrijheid of beoordelingsruimte genoemd en hierover kunnen beleidsregels worden opgesteld betreffende de vaststelling van feiten. Dit soort beleidsregels geven het kwalificatiekader voor de interpretatie en/of waardering van feiten voor wat betreft de toepasselijkheid van bestuursbevoegdheden.*

1. *de uitleg van wettelijke voorschriften  
   Indien een bestuursorgaan een interpretatie mag geven van wettelijke bepalingen. Artikel 35 Wet werk en bijstand bepaalt bijvoorbeeld dat het college iemand onder meer ‘bijzondere bijstand’ kan verlenen als hij niet kan voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan die uit ‘bijzondere omstandigheden’ voortvloeien en als alle voorzieningen voor specifieke categorieën die de wet kent, zijn uitgeput. Wat precies onder ‘bijzondere omstandigheden’ moet worden verstaan is niet duidelijk. De wetgever laat deze interpretatie over aan het bevoegde bestuursorgaan die daarop dus wetsinterpreterende beleidsregels kan vaststellen.*

Het soort beleidsregel is vooral van invloed op de manier hoe de rechter toepassing van het beleid beoordeelt. In paragraaf 2.4 zal hier nader op worden ingegaan.

Het is van belang om goed voor ogen te houden dat niet elke richtlijn of leidraad een beleidsregel is. Beleidsregels beogen een zeker rechtsgevolg. Zij moeten volgens artikel 3:42 Awb bekend worden gemaakt voordat zij werking naar buiten toe verkrijgen. Interne regels welke niet door een bestuursorgaan bekend worden gemaakt, zijn dan ook geen beleidsregels. Deze zijn immers niet op enig rechtsgevolg gericht, zijn derhalve geen rechtshandeling en kunnen om die reden niet als besluit in de zin van artikel 1:3 Awb worden gerekend.[[13]](#footnote-13) Er dient hier echter wat nuance te worden aangebracht. Bekendmaking hoeft namelijk geen harde voorwaarde te zijn om een beleidsstuk als beleidsregel aan te merken. Indien een beleidstuk aan alle voorwaarden van een beleidsregel voldoet, afgezien van de bekendmaking, dan kan alsnog worden gesproken over een beleidsregel met dien verstande dat deze niet in werking is getreden.[[14]](#footnote-14)

Beleidsregels voor de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden

In artikel 1:3 lid 4 Awb wordt gesproken over bevoegdheden. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden. De memorie van toelichting geeft aan dat er ook beleidsregels over de uitoefening van privaatrechtelijke bevoegdheden mogelijk moeten zijn. [[15]](#footnote-15) In de praktijk wordt hier echter op diverse wijzen tegenaan gekeken door de rechterlijke macht. De Hoge Raad heeft zich uitgesproken over een raadsbesluit omtrent de uitgifteprijs voor gronden en dit beleid aangeduid als privaatrechtelijk uitgiftebeleid. [[16]](#footnote-16) De Afdeling Bestuursrechtspraak oordeelt in een andere situatie echter anders. Het betrof een casus betreffende het beleid van de gemeente Muiden ten aanzien van de verkoop van groenstroken aan bewoners. De Afdeling oordeelde dat het beleid, op basis waarvan over de verkoop zou worden besloten, enkel betrekking had op vermogensrechtelijke beslissingen. Dergelijke beslissingen vallen niet onder het besluitbegrip van artikel 1:3 lid 1 Awb waardoor het betreffende beleid niet als beleidsregel kan worden aangemerkt. [[17]](#footnote-17) Het is dus niet per definitie op voorhand te zeggen of beleidsregels aangaande privaatrechtelijke bevoegdheden doorgang kunnen vinden.

**2.2.2 Vaststelling van beleidsregels na de Wet dualisering gemeentebestuur**

Met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is artikel 148 van de Gemeentewet(Gemw) komen te vervallen. Dit artikel bepaalde dat de gemeenteraad bevoegd was om beleidsregels vast te stellen voor andere bestuursorganen van de gemeente. De gemeenteraad kon op deze manier algemene regels(beleidsregels) vaststellen waarmee de andere bestuursorganen van de gemeente dan rekening mee zouden moeten houden bij de uitoefening van hun bevoegdheden. De door de gemeenteraad, bij verordening, vastgestelde algemene regels over bevoegdheden van de andere bestuursorganen van de gemeente golden derhalve als beleidsregels in de zin van de Awb. In de memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur wordt aangegeven dat het wenselijk zou zijn als niet de raad, maar het college of de burgemeester de beleidsregels omtrent de uitoefening van eigen bestuursbevoegdheden vaststelt. [[18]](#footnote-18) Het stellen van beleidsregels zou in het verlengde moeten liggen van de eigen bestuursbevoegdheid. De gemeenteraad heeft een meer kaderstellende functie gekregen en heeft tengevolge hiervan een deel van haar beïnvloedingsmogelijkheden moeten inleveren. De gemeenteraad is op grond van artikel 4:81 lid 2 Awb slechts nog bevoegd beleidsregels vast te stellen voor het college of de burgemeester indien in een bijzondere wet daartoe een bevoegdheid is gecreëerd. Wanneer de gemeenteraad regels vaststelt zonder dat daartoe een bijzondere bevoegdheid is gecreëerd, kunnen deze regels niet doorgaan als beleidsregel. Indien de regels dienen ter normering van het bestuurshandelen, kunnen deze wel als (raads)richtlijnen worden gezien.[[19]](#footnote-19) Kleine kanttekening bij deze kentering in de beleidsregel gevende bevoegdheid is het ontbreken van overgangsrecht. In deze context kan zich namelijk de situatie voordoen dat er momenteel nog regels worden aangetroffen die zijn vastgesteld door de gemeenteraad op grond van het reeds vervallen artikel 148 Gemw. Dit soort raadsregels, van voor de wet dualisering gemeentebestuur, mogen dus als beleidsregel doorgaan terwijl de nieuwere raadsregels als richtlijnen gelden. Daarnaast is het de vraag welk bestuursorgaan dergelijke oude raadsregels mag intrekken dan wel wijzigen. Het is de gemeenteraad die deze regels in eerste instantie heeft opgesteld, maar sinds de dualisering van het gemeentebestuur mag diezelfde gemeenteraad zich, behoudens wettelijke voorschriften, eigenlijk niet meer uitspreken in beleidsregels aangaande de bevoegdheden van andere bestuursorganen. De verwarring met oude raadsregels wordt in de praktijk door de rechter weggenomen door deze raadsregels als richtlijnen te kwalificeren, ongeacht of deze regels in de periode van voor de dualisering zijn vastgesteld.[[20]](#footnote-20) Andere jurisprudentie wijst uit dat het hierboven besproken bevoegdheidsgebrek ook kan worden opgelost indien het bestuursorgaan dat de bestuursbevoegdheid bezit de raadsrichtlijn als eigen beleidsregel vaststelt.[[21]](#footnote-21)

**2.2.3 Het nut van beleidsregels**

In de wet is bepaald dat bestuursorganen bestuursbevoegdheden krijgen toegewezen. Veelal gaat het om vrije bevoegdheden waar het bestuur gebruik van kan maken maar niet per definitie toe verplicht is. De handhavingsbevoegdheden van een gemeente zijn een voorbeeld van dit soort vrije bevoegdheden. Deze keuzevrijheid ten aanzien van handhaving is echter wel beperkt aangezien de gemeente een zogenoemde beginselplicht tot handhaving heeft. Deze beginselplicht houdt in dat een bestuursorgaan in principe altijd tegen een overtreding dient op te treden tenzij er zich bijzondere omstandigheden voordoen. Een dergelijke bijzondere omstandigheid doet zich voor indien er concreet zicht op legalisatie van de overtreding bestaat. Het kan ook zo zijn dat handhavend optreden in een bepaalde situatie zodanig onevenredig is in verhouding tot het doel van de handhaving dat van handhavend optreden moet worden afgezien. De wetgever heeft de keuze, die het bevoegde bestuursorgaan kent om handhavend op te treden, laten afhangen van bovengenoemde belangenafweging. Het is aan het betreffende gemeentebestuur hoe, wanneer en in welke mate van een bepaalde bevoegdheid gebruik wordt gemaakt in diverse situaties. Een en ander is uiteraard ook afhankelijk van een prioriteitsafweging die zal moeten worden gemaakt met het oog op de handhavingscapaciteit. Een vooraf uiteengezet beleid kan hiervoor eenduidigheid scheppen.

Er is een aantal voordelen voor de gemeente om beleidsregels op te stellen:[[22]](#footnote-22)

* Besparing tijd en geld.  
  Beleid biedt handvatten voor toekomstige situaties op basis van eerder genomen afwegingen en keuzes. Met beleidsregels wordt voorkomen dat afwegingen die in eerdere soortgelijke individuele gevallen zijn gemaakt, in toekomstige situaties opnieuw gemaakt moeten worden. Hiermee wordt tijd en dus geld bespaard.
* Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.  
  Gelijksoortige situaties worden gelijk behandeld na een gelijke ‘standaard’ afweging van belangen, waarmee dus tegemoet wordt gekomen aan het gelijkheidsbeginsel.  
  Met vaststelling en bekendmaking van een beleidsregel wordt de burger geïnformeerd over de wijze hoe de gemeente voornemens is om te gaan met haar bestuursbevoegdheden ten aanzien van diverse situaties. De rechtszekerheid wordt op deze manier gediend wanneer vooraf inzichtelijk is gemaakt wat het voorgenomen beleid is van de gemeente. Het handelen van het bestuur wordt hiermee voorspelbaar en controleerbaar. Het risico op willekeur in overheidsoptreden zal hiermee worden voorkomen terwijl gelijke behandeling juist wordt bevorderd. [[23]](#footnote-23)
* Beleidsregels als motivering.  
  Beleidsregels brengen met zich mee dat in gelijksoortige gevallen de daarop genomen individuele beslissing van het bestuursorgaan geen aparte individuele motivatie behoeft. Met een verwijzing naar de toepasselijke beleidsregel wordt immers ingevolge artikel 4:82 Awb al in voldoende mate voldaan aan de motiveringsplicht. De verwijzing naar een beleidsregel moet wel voldoende deugdelijk zijn, omdat beleidsregels vaak zijn verwerkt in grotere nota’s moet een verwijzing voldoende gespecificeerd zijn.[[24]](#footnote-24)
* Beleidsregels als sturingsmechanisme.  
  Beleidsregels bewerkstelligen een bepaalde mate van sturing in het gedrag van burgers. Een treffend voorbeeld hiervan zijn de beleidsregels omtrent subsidieverstrekking. Wanneer een burger denkt in aanmerking te komen voor een bepaalde subsidie en graag wil dat zijn verzoek daartoe zal worden ingewilligd, dan zal hij trachten om aan de, in de betreffende beleidsregel genoemde, voorwaarden te voldoen.

In onderstaande tabel (tabel 2) zijn de in deze paragraaf aangehaalde definities voor het begrip beleidsregel weergegeven.

**Tabel 2**

|  |  |
| --- | --- |
| **Definitie van beleidsregel** | **Auteur/Bron** |
| 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 | Artikel 1:3 lid 4 Awb |
| de regel ziet op de toepassing in de uitoefening van de bestuursbevoegdheid | Van Kreveld |
| een algemene regel omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid jegens de bestuurden (burgers, maar ook andere bestuursorganen), op eigen gezag vastgesteld door de bevoegde bestuursinstantie zelf of door een hiërarchische hogere bestuursinstantie | Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht |

**2.3 Concrete verschillen tussen beleid en beleidsregels**

Tollenaar heeft zich gebogen over de definiëring van de beleidsregel binnen het bestuurlijke spectrum. Hij meent dat er twee typen van beleid zijn. Namelijk beleidsregels en overig beleid, zoals (raads)richtlijnen en niet-geaccordeerde werkvoorschriften.[[25]](#footnote-25) Deze gedachtegang is nog niet zo onlogisch gelet op hetgeen in de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk uiteen is gezet. Zoals uit paragraaf 2.1 blijkt, gaat het bij beleid om het geheel aan keuzes en acties van een bestuursorgaan om, in het kader van haar bestuursbevoegdheid, vooraf bepaalde doeleinden te kunnen verwezenlijken. In paragraaf 2.2.1 is naar voren gekomen dat een beleidsregel een algemene regel is omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid door een bestuursorgaan. In deze uitleg kan een beleidsregel dus als een concrete uitwerking van het beleid worden gezien. Beleidsregels mogen daarmee worden gerekend als onderdeel van beleid. Onderscheid tussen beleid en beleidsregels is vanuit dit oogpunt niet te maken aangezien beleidsregels onderdeel vormen van beleid. Onderscheid tussen overig beleid en beleidsregels is wel relevant. Er zijn diverse verschillen op te merken tussen beleidsregels en overig beleid:

* Bewijskracht  
  Artikel 4:82 Awb geeft aan dat met een verwijzing naar de toepasselijke beleidsregel bij een besluit in voldoende mate wordt voldaan aan de motiveringsplicht. Bij overig beleid zal een bestuursorgaan bij elk besluit nader moeten motiveren waarom aan het betreffende beleid gevolg is gegeven.
* Voorschriften verbonden aan lex-silenciovergunning  
  Ingevolge artikel 4:20e Awb worden voorschriften die zijn opgenomen in een beleidsregel van rechtswege verbonden aan een lex-silenciovergunning. Een gemeente kan bijvoorbeeld een standaard beleid hanteren dat aan een terrasvergunning een voorgeschreven sluitingstijdstip van 23:00 uur wordt verbonden. Wanneer een vergunning van rechtswege wordt verleend, geldt dan automatisch ditzelfde tijdstip.
* Objectief recht  
  Beleidsregels kunnen, in tegenstelling tot het overige beleid, worden gekwalificeerd als recht in de zin van artikel 79 Wet Rechterlijke Organisatie. Een en ander is af te leiden uit het leidraadsarrest.[[26]](#footnote-26) Dit artikel bepaalt op welke gronden de Hoge Raad uitspraken van lagere gerechten kan vernietigen. Die gronden zijn vormverzuim en schending van het Nederlands recht.
* Toepassing  
  Beleidsregels dienen op grond van artikel 4:84 Awb te worden toegepast, tenzij bijzondere omstandigheden, in samenhang met onevenredige gevolgen, verlangen dat wordt afgeweken. Bij de toepassing van overig beleid is deze strikte gebondenheid er niet en zijn slechts de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.

**2.4 Risico’s wanneer beleid en beleidsregels niet goed worden onderscheiden**

Zoals in paragraaf 2.3 is besproken, kunnen beleidsregels als onderdeel van beleid worden gezien. Het is de vraag of er risico’s bestaan voor de gemeente in de situatie dat tussen beleidsregels en overig beleid geen duidelijk onderscheid wordt gehanteerd. Uit artikel 8:3 Awb volgt dat tegen een beleidsregel als zodanig geen beroep kan worden ingesteld. Besluiten die op basis van een beleidsregel worden genomen, staan echter wel open voor bezwaar en beroep. In de praktijk kunnen problemen dan ook opdoemen wanneer besluiten, genomen door het bestuursorgaan, in twijfel worden getrokken en voor de rechter worden gebracht. De hiernavolgende aspecten zijn in dat kader relevant:

*Toepassingsplicht*

Beleidsregels en overig beleid verschillen wettelijk gezien met betrekking tot de toepassingsplicht. In de praktijk valt dit verschil echter te verwaarlozen.[[27]](#footnote-27) Voor beleidsregels is deze plicht verankerd in artikel 4:84 Awb. Voor overig beleid is weliswaar geen wettelijke grondslag, maar kan door belanghebbenden aan de hand van het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel toch een consistent overheidsbestuur van het bestuursorgaan worden afgedwongen.

*Afwijkingsmogelijkheden*

Bij de afwijkingsmogelijkheden ten aanzien van enerzijds beleidsregels en anderzijds het overige beleid, doen zich echter wel verschillen voor die enige risico’s met zich mee kunnen brengen. Zo blijkt uit artikel 4:84 Awb dat beleidsregels een inherente afwijkingsbevoegdheid kennen waarbij aan twee voorwaarden moet worden voldaan. Ten eerste moet er sprake zijn van een bijzondere omstandigheid. Ten tweede moet er sprake zijn van onevenredige gevolgen voor belanghebbenden in het geval de beleidsregel zou worden toegepast. Bij afwijking van overig beleid doet het aspect van de bijzondere omstandigheden niet ter zake. Het bestuursorgaan hoeft bij afwijking van overig beleid slechts te bepalen of er een onevenredig nadelig resultaat zou voortvloeien uit toepassing van het beleid.

*Bewijspositie*

Van beleidsregels gaat een vermoeden uit dat het bestuursorgaan in voorkomende gevallen die betreffende beleidsregel ook toepast. Indien een belanghebbende wenst dat het bestuursorgaan in zijn of haar betreffende situatie net zo handelt als in vergelijkbare gevallen, hoeft deze slechts te verwijzen naar de beleidsregel. Ingevolge artikel 4:84 Awb geldt immers dat het bestuursorgaan in beginsel navolging dient te geven aan een door haarzelf vastgestelde beleidsregel. Dit is anders als het bestuursorgaan niet op basis van een beleidsregel gebruik maakt van zijn bevoegdheden, maar terugvalt op overig beleid. Een belanghebbende kan dan niet meer verwijzen naar een beleidsregel, maar zal een beroep moeten doen op het algemene gelijkheidsbeginsel. Als het bestuursorgaan een andere mening is toebedeeld zal deze slechts hoeven aan te tonen dat het niet om gelijke gevallen gaat.

Concluderend kan gesteld worden dat de bewijspositie van een belanghebbende in dit soort gevallen dus sterker is als deze zich kan beroepen op een beleidsregel. Aan de andere kant is de positie van de belanghebbende juist zwakker (en die van het bestuursorgaan sterker) indien deze een afwijking van het gevolgde beleid door het bestuursorgaan wenst en er wel een beleidsregel voorhanden is. In dat geval dient de belanghebbende dus zowel de bijzondere omstandigheid als de onevenredige gevolgen aan te tonen.

*Ordeningsproblemen/verwarring*

Het kan voorkomen dat een burger in een bepaalde kwestie verwikkeld is geraakt waarbij de gemeente in haar publiekrechtelijke taak is betrokken. Wanneer deze burger vragen heeft omtrent de wijze waarop de gemeente haar bestuursbevoegdheden aanwendt met betrekking tot de onderhavige situatie, kunnen gepubliceerde beleidsregels uitkomst bieden. Een burger ontbeert het doorgaans aan juridische kennis om eigenhandig beleidsstukken te kunnen doorgronden en te kwalificeren. Wanneer beleidsregels dan niet op eenduidige wijze zijn weergegeven, schept dit meer verwarring dan dat het opheldering geeft. De burger zal door de bomen het bos niet meer zien met het grote aanbod van nota’s, adviesstukken, verordeningen, collegevoorstellen en andere beleidsstukken. Dit is niet wenselijk gezien de dienstverlenende taak die de gemeente heeft ten aanzien van haar burgers.

Dit geldt eveneens voor de eigen medewerkers. Men dient met het oog op eerdergenoemde zaken zoals de toepassingsplicht, de afwijkingsmogelijkheden en de motiveringsplicht wel bewust met beleidsregels dan wel overig beleid om te springen. Een bestuursorgaan dient een stelselmatig, dus niet door gril of toeval ingegeven, gebruik van zijn bevoegdheden te maken.[[28]](#footnote-28) Dit is het consistentiebeginsel waar een gemeente aan gehouden is. Nu kan zich het probleem voordoen dat ambtenaar A beleidsstuk 1 interpreteert als een beleidsregel terwijl ambtenaar B datzelfde beleidsstuk interpreteert als een raadsrichtlijn, omdat de kwalificatie van het betreffende beleidsstuk niet eenduidig is weergegeven. Hiermee loopt de gemeente gevaar dat in gelijke gevallen anders wordt gehandeld doordat aan één en hetzelfde onderliggende beleidsstuk door diverse behandelend ambtenaren een verschillende uitleg wordt gegeven van het betreffende beleidsstuk.

Uiteindelijk kan een dergelijke inconsistentie door het bestuursorgaan leiden tot een schending van het gelijkheidsbeginsel van waaruit weer bezwaren kunnen volgen vanuit belanghebbenden.

*Wijze waarop de rechter toetst*

Uit jurisprudentie blijkt dat de bestuursrechter niet altijd onderscheid lijkt te maken tussen beleidsregels en overig beleid.[[29]](#footnote-29) Een toets aan artikel 4:84 Awb wordt zodoende kunstmatig vermeden wanneer de rechter een bepaald beleidsstuk als beleid aanmerkt in plaats van als een beleidsregel. Bovendien blijkt dat de bestuursrechter in sommige gevallen in zijn geheel bewust voorbij gaat aan de vraag of er in het concrete geval sprake is van bijzondere omstandigheden zoals beschreven in artikel 4:84 Awb. Dit is het geval wanneer de bestuursrechter een oordeel moet geven over een punitieve sanctie of een schadevergoeding, waarbij er geen sprake is van een discretionaire bevoegdheid. Dit geldt eveneens indien de rechter moet oordelen over het gebruik van wetsinterpreterende beleidsregels. De rechter toetst in deze gevallen integraal en mag voorbij gaan aan de vraag of er sprake is van een bijzondere omstandigheid zoals bedoeld in artikel 4:84 Awb. De rechter beoordeelt dan of er door toepassing van de beleidsregel een proportionele sanctie, billijke schadevergoeding of juiste wetsinterpretatie tot stand is gekomen. In de zojuist genoemde situaties worden beleidsregels op eenzelfde wijze beoordeeld als het overig beleid, waarbij ook direct het resultaat van het toegepaste beleid wordt beoordeeld.

De bestuursrechter kan echter niet altijd terugvallen op een integrale toetsing. Hij zal bij het beoordelen van de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid door het bestuursorgaan op basis van een door dat bestuursorgaan vastgestelde beleidsregel marginaal toetsen. De rechter zal in dat geval de beleidsregel wel als referentiekader gebruiken.

Zo is de situatie denkbaar dat een bestuursorgaan afwijkt van het vigerende beleid, omdat wordt geanticipeerd op een voorgenomen beleidsregel. Jurisprudentie wijst uit dat de bestuursrechter het toestaat dat een bestuursorgaan in het kader van artikel 4:84 Awb afwijkt van (oude) beleidsregels, wanneer dit in lijn is met een nieuwe op handen zijnde beleidsregel.[[30]](#footnote-30) Het is een enigszins opmerkelijke redenering van de Afdeling om een nieuwe beleidsregel te zien als een bijzondere omstandigheid als bedoeld in artikel 4:84 Awb. Met deze redenering wordt namelijk in de hand gewerkt dat een bestuursorgaan de binding aan een geldende beleidsregel kan ontlopen, door tijdens het besluitvormingstraject een vernieuwde beleidsregel in voorbereiding te nemen. Gelet op het rechtszekerheidsbeginsel is dit niet wenselijk. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt namelijk in dat het geldende recht moet worden toegepast. Het vormt als het ware een bescherming voor de burger tegen onvoorspelbaar overheidshandelen. [[31]](#footnote-31) Enige nuance in deze redenering is dus wel vereist. Een dergelijke anticipatie op een toekomstige beleidsregel is slechts mogelijk indien die beleidsregel in het verlengde ligt van het huidige beleid of het huidige beleid in de nieuwe beleidsregel wordt geformaliseerd. Het kan derhalve niet gaan om een indringende wijziging van het beleid. Daarnaast zou bij de desbetreffende beslissing ook moeten worden kunnen volstaan met het huidige beleid.

Een bestuursorgaan kan een vertrouwenwekkende handeling verrichten over de toepassing van een beleidsregel waardoor bij de belanghebbende bepaalde verwachtingen worden gewekt. Het is vervolgens van een aantal factoren afhankelijk, of het bestuursorgaan ook daadwerkelijk aan deze verwachtingen zal moeten voldoen. Zo is van belang wie het vertrouwen heeft gewekt, op welke manier het vertrouwen is gewekt en in hoeverre de belanghebbende al (on)kosten heeft gemaakt op basis van dat vertrouwen. Bovendien kunnen belangen van derden of wettelijke regels zich verzetten tegen het honoreren van het opgewekte vertrouwen. [[32]](#footnote-32)

Uit jurisprudentie is naar voren gekomen hoe de rechter oordeelt over vertrouwenwekkende handelingen door een bestuursorgaan ten aanzien van beleidsregels. [[33]](#footnote-33) In de betreffende casus had het bestuursorgaan aan een belanghebbende medegedeeld dat deze in aanmerking kwam voor een bouwvergunning met vrijstelling van een bestemmingsplan, terwijl dit inging tegen beleidsregels. De rechtbank kwalificeerde de vertrouwenwekkende handeling als een bijzondere omstandigheid en oordeelde dat het bestuursorgaan van de beleidsregel zou moeten afzien op grond van artikel 4:84 Awb. De Afdeling vernietigde de uitspraak van de rechtbank. De afdeling laat zich niet uit over de vraag of er in casu sprake is van een bijzondere omstandigheid zoals bedoeld in artikel 4:84 Awb. De afdeling gaat echter, in tegenstelling tot de rechtbank, wel in op de evenredigheidstoets tussen enerzijds het benadeelde belang van de aanvrager en anderzijds het algemene belang dat met de beleidsregel wordt gediend. Zowel in de situatie dat wordt afgeweken van een beleidsregel wegens een bijzondere omstandigheid als in de situatie dat wordt afgeweken via de contra legem-werking van het vertrouwensbeginsel zal immers uiteindelijk een evenredigheidstoets van de belangen moeten plaatsvinden. Linksom of rechtsom is het dus uiteindelijk de belangenafweging die de doorslag geeft.

Er zijn situaties denkbaar dat de bestuursrechter toestaat dat een bestuursorgaan afwijkt van het eigen beleid, zelfs wanneer dat nadelig is voor de belanghebbende(n) in geval van ernstige overtredingen.[[34]](#footnote-34) Een dergelijke afwijking kan echter ook niet worden geschaard onder de bijzondere omstandigheden van artikel 4:84 Awb. Een ernstige overtreding kan niet als bijzondere omstandigheid worden gekwalificeerd, omdat het logisch is dat mogelijke overtredingen bij het vaststellen van beleidsregels worden meegenomen.

Zoals uit het artikel van Tollenaar blijkt, is in de (rechts)praktijk het verschil tussen beleidsregels en overig beleid te verwaarlozen. Dit neemt echter niet weg dat, met het oog op de onderzoeksvraag, voor dit onderzoek wel degelijk van belang is onderscheid te maken. De afdeling Juridische Zaken van de gemeente Best zou immers graag uitgezocht willen hebben of er mengvormen van beleidsregels en overig beleid bestaan. Enerzijds om eventuele risico’s voor de gemeente Best te kunnen afdekken en anderzijds om orde te scheppen in de beleidsstukken.

**2.5 conclusie**

Aan de hand van de aangehaalde literatuur, wetten en jurisprudentie zijn de, voor dit onderzoek relevante, begrippen “beleid” en “beleidsregel” nader uiteen gezet. Wat blijkt, is dat beleid een allesomvattend begrip is waartoe ook beleidsregels mogen worden gerekend. De beleidsregel staat als zodanig gedefinieerd in de Awb. Bij gebrek aan een wettelijke definitie voor de term ‘beleid’ is aan de hand van de literatuur tegen het begrip aangekeken. Waar het bij beleid gaat om een geheel van keuzes en acties om tot bepaalde doeleinden te komen, gaat het bij beleidsregels om algemene regels omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid door een bestuursorgaan. Een tweedeling tussen beleidsregels en overig beleid ligt daarom meer voor de hand. Bij overig beleid kan gedacht worden aan bijvoorbeeld raadsrichtlijnen, aanbevelingen en werkvoorschriften.

Het verschil tussen beleidsregels en overig beleid zit hem in de bewijskracht, de voorschriften in geval van een lex-silenciovergunning, de kwalificatie tot objectief recht en de mate van toepassing.

Het stellen van beleidsregels is sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 nog slechts voorbehouden aan het bestuursorgaan dat ook daadwerkelijk de bestuursbevoegdheid bezit waar de beleidsregel op ziet.

De gemeente kan op meerdere vlakken voordeel behalen uit het opstellen van beleidsregels. Met beleidsregels wordt tijd bespaard omdat in vergelijkbare gevallen kan worden terug gegrepen op eerder gemaakte keuzes. Daarnaast kunnen beleidsregels dienen als motivering achter een besluit. Ten slotte dienen beleidsregels de rechtszekerheid en kunnen ze fungeren als sturingsmechanisme tegenover de burger.

Risico’s voor de gemeente, indien beleidsregels niet goed zijn onderscheiden van het overige beleid, zullen zich vooral voordoen wanneer beleidsstukken als beleidsregel worden aangemerkt, terwijl ze niet zo zijn bedoeld of andersom. Dit is namelijk relevant voor de mogelijkheden die het bestuursorgaan tot beschikking staan om af te wijken van beleidsregels of overig beleid. De bewijspositie van belanghebbenden in dit kader is daarbij ook een aspect om rekening mee te houden. Indien de belanghebbende toepassing van het beleid voor ogen heeft, staat hij sterker indien naar een beleidsregel kan worden verwezen. Indien de belanghebbende afwijking van het beleid wenst dan zal hij echter niet alleen onevenredige gevolgen moeten aantonen, maar ook de bijzondere omstandigheid waarin hij verkeert.

In hoofdstuk 3 zal nader worden ingegaan op de praktijk zoals die voor de gemeente Best speelt op het gebied van beleid en beleidsregels. Aan de hand van een checklist zullen verscheidene beleidsstukken tegen het licht worden gehouden ter kwalificatie. Deze checklist (zie bijlage 3) bestaat uit punten die in dit hoofdstuk aan de orde zijn gekomen. De vereisten die in de wet zijn gesteld aan de beleidsregel en het onderscheid met andere vormen van beleid zijn in deze checklist verwerkt.

**Hoofdstuk 3**

**Beleidsregels binnen de gemeente Best**

*In het voorgaande hoofdstuk is het juridische kader uiteengezet waarbinnen dit onderzoek moet worden bezien. In dit hoofdstuk zal aan de hand van het juridische kader, en de daarop gebaseerde checklist (zie bijlage 3), worden ingegaan op de vraag hoe binnen de gemeente Best in de praktijk wordt omgegaan met het opstellen en kwalificeren van beleid en beleidsregels. In paragraaf 3.1 zal allereerst een globaal inzicht worden geschetst van een viertal beleidsterreinen op aspecten als opzet, inhoud en naamgeving. Tevens zal aan de hand van de checklist uit hoofdstuk twee een aantal beleidsstukken van de te onderzoeken afdelingen worden nagelopen om te bepalen wat voor soort beleid het betreft. Aansluitend zullen in paragraaf 3.2 kort de essentiële punten worden aangestipt die volgen uit de voorgaande paragraaf. Er zal tevens een vergelijk worden getrokken tussen de diverse beleidsterreinen onderling. In deze paragraaf zal eveneens worden ingegaan op de hieraan verbonden consequenties voor de gemeente Best. Paragraaf 3.3 tenslotte zal als conclusie dienen op dit hoofdstuk waarin samenvattend zal worden beschreven hoe in de praktijk wordt omgegaan met het opstellen en kwalificeren van beleid en beleidsregels in de gemeente Best.*

**3.1 Analyse beleidsstukken**

Gezien de beperkte duur van dit onderzoek is bewust gekozen om niet alle beleidsstukken onder de loep te nemen. Er zal worden volstaan met een aantal beleidsterreinen/afdelingen waaruit een conclusie zal volgen die vervolgens kan worden toegepast op de gehele gemeente. In overleg met de stageverlener is gekozen voor een aantal afdelingen waarbij de mogelijke risico’s, zoals besproken in paragraaf 2.4, voor de gemeente Best het grootst zijn. Gekozen is voor de afdelingen “Handhaving, Maatschappelijke zorg en welzijn, Openbare orde en veiligheid en openbare ruimte.

Hieronder zal in paragraaf 3.1.1 op globale wijze een eerste inzicht worden gegeven van de diversiteit aan beleidsstukken binnen het beleidsterrein ‘handhaving’. Direct daarop aansluitend zullen een aantal van deze beleidsstukken nader tegen het licht worden gehouden. Doel hiervan is om te komen tot een kwalificatie van de beleidsstukken in enerzijds beleidsregels en anderzijds overig beleid. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de checklist. Voor dit hoofdstuk zal worden volstaan met een korte toelichting per onderzocht beleidsstuk. De volledige uitwerkingen van de desbetreffende beleidsstukken zullen in de vorm van bijlagen in dit onderzoeksrapport worden opgenomen. Het nalopen van de checklist vormt geen garantie dat daadwerkelijk elk beleidsstuk met alle zekerheid valt te kwalificeren. Bij twijfelgevallen zal worden geprobeerd om tot een kwalificatie te komen op basis van aannames. Op eenzelfde wijze zullen de paragrafen 3.1.2, 3.1.3 en 3.1.4 dit doen voor respectievelijk de beleidsterreinen ‘maatschappelijke zorg en welzijn’, ‘openbare orde en veiligheid’ en ‘openbare ruimte’.

**3.1.1 Beleidsterrein ‘Handhaving’**

Voor het beleidsterrein ‘Handhaving’ staan er momenteel zeven beleidsstukken opgesomd in de totale lijst aan beleidsregels op de website van de gemeente Best. Het gaat om de volgende beleidsstukken:

* Handhavingsbeleid autohandels (19 april 2005)
* Handhaving ruimtelijke regelgeving gemeente Best (handhavingsnota) (10 april 2001)
* Beleidsregels gedogen gemeente Best (25 januari 2005)
* Milieuhandhaving
* Beleid woningontruimingen
* Integraal handhavingbeleidsplan gemeente Best (1 maart 2006)
* Handreiking bestuurlijke handhaving (1 november 2007)

Wat direct opvalt, is dat er achter vijf van de zeven beleidsstukken een datum staat aangegeven maar dat dit bij twee stukken niet het geval is. Bij deze twee beleidsstukken staat ook geen datum vermeld in het document zelf. Verder wordt bij het beleidsstuk “Handhavingsnota” de datum vermeld van het onderliggende raadsvoorstel terwijl het betreffende raadsbesluit een andere datum kent. Het zou logischer zijn om de datum aan te houden van het besluit, namelijk 23 april 2001. Voor wat betreft de data kan gesteld worden dat er geen recente beleidsstukken zijn gepubliceerd op de website aangezien het laatste beleidsstuk dateert uit 1 november 2007. Verder worden er verschillende termen gebruikt om de beleidsstukken mee aan te duiden. Er wordt slechts eenmaal het begrip ‘beleidsregels’ gebruikt. Verder is er gekozen voor een heel scala aan termen, zoals; beleid, nota, beleidsplan en handreiking. Voor wat betreft de naamgeving is er dus geen duidelijke consistente lijn te ontdekken.

*Handhavingsnota ruimtelijke regelgeving gemeente Best (handhavingsnota 10 april 2001)*

Wanneer men via de website van de gemeente Best dit betreffende beleidsdocument opent, wordt er bovenaan allereerst een raadsvoorstel, afkomstig van het college, weergegeven.

Het onderliggende beleidsstuk betreft het daadwerkelijke raadsbesluit. Dit besluit kan het beste worden gekwalificeerd als een raadsrichtlijn met een adviserend karakter aan het college. Deze richtlijn is vastgesteld door de gemeenteraad op 23 april 2001. Deze vaststellingsdatum is dus nog van voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur en zou daarmee in theorie een beleidsregel kunnen zijn. Maar gezien de strekking en inhoud van het beleidsstuk is dit geen beleidsregel. Er worden immers geen regels gesteld ten aanzien van de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften. De gemeenteraad beschrijft een aantal handhavingsstrategieën en brengt een advies uit aan het college om een bepaalde beleidsvariant verder uit te werken. (zie bijlage 2)

*Beleidsregels gedogen gemeente Best (25 januari 2005)*

Dit zijn beleidsregels omdat aan alle gestelde voorwaarden uit de checklist is voldaan.   
(zie bijlage 3)

*Integraal handhavingbeleidsplan gemeente Best (1 maart 2006)*

Het betreft hier een (raads)richtlijn en dus geen beleidsregel. Het is niet duidelijk of en zo ja door wie het beleidsstuk is vastgesteld, maar uit de tekst valt op te maken dat dit door de gemeenteraad dient te geschieden. Het gaat daarnaast om richtinggevende uitgangspunten en wordt er gesteld dat het college verder invulling dient te geven aan dit plan. (zie bijlage 4)

**3.1.2 Beleidsterrein ‘Maatschappelijke zorg en welzijn’**

Voor het beleidsterrein ‘Maatschappelijke zorg en welzijn’ staan er momenteel zeventien beleidsstukken opgesomd in de totale lijst aan beleidsregels op de website van de gemeente Best. Het gaat om de volgende beleidsstukken:

* Nota Werk en Inkomen (2011)
* Nota minimabeleid (2 december 2008)
* Handhavingsbeleidsplan (1 augustus 2005)
* Beleidsregels ontheffing arbeidsverplichtingen (1 september 2005)
* Beleidsregels langdurigheidstoeslag (1 januari 2009)
* Beleidsregels gesubsidieerde arbeid (1 januari 2007)
* Beleidsregels activeringspremies (1 januari 2008)
* Beleidsregels huisbezoek Sociale Zaken (1 november 2006)
* Beleidsregels participatie niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-gerechtigden gemeente Best 2009 (1 januari 2009)
* Kaders, visie en doelstellingen Maatschappelijke ondersteuning en participatie 2012-2015 (26 september 2011)
* Beleidsnota Wet maatschappelijke ondersteuning 2012-2015
* Uitgangspunten 'Begeleiding in de Wet maatschappelijke ondersteuning' (7 mei 2012)
* Notitie buitenruimte (november 2004)
* Notitie "Peuterspeelzaalwerk in balans" (9 november 2005)
* Nota accommodatiebeleid 2004 (29 maart 2004)
* Nota sport en recreatie 2001-2004 (april 2001)
* Beleidsregels integrale toegankelijkheid en levensloopbestendig wonen

Het grote aantal beleidsstukken ten opzichte van het aantal bij ‘Handhaving springt direct in het oog. Zeventien tegenover zeven om precies te zijn.

Lettend op de data die achter de beleidsstukken staan vermeld valt op dat er in tegenstelling tot ‘Handhaving’ wel een aantal recente stukken staan gepubliceerd uit 2012 en 2011. Verder ontbreekt bij slechts één beleidsstuk een datum achter de naamgeving. In het desbetreffende document zelf staat eveneens geen datum. Voor wat betreft de naamgeving valt op dat er bij welgeteld zeven van deze beleidsstukken de term ‘beleidsregels’ wordt gebruikt. Dit betreft een opvallend verschil met ‘Handhaving’ waarbij slechts 1 beleidsstuk deze naamgeving kent. Verder worden net als bij ‘Handhaving’ het geval is een heel stel andere termen gebruikt zoals; nota, notitie, beleidsplan, uitgangspunten en kader.

*Nota minimabeleid (2 december 2008)*

Het gaat hier om een handreiking aan de gemeenteraad en dus niet om beleidsregels. In dit beleidsstuk worden vragen gesteld en aanbevelingen gedaan aan de gemeenteraad. De raad dient zich in andere beleidsstukken een oordeel te vormen over deze aanbevelingen waarna aan de hand van dit oordeel een opdracht zal worden gegeven aan het college om deze plannen uit te voeren. Gezien het voorbereidende en globale karakter van de betreffende nota kan van beleidsregels in de zin van de Awb niet worden gesproken.   
(zie bijlage 5)

*Beleidsregels participatie niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-gerechtigden gemeente Best 2009 (1 januari 2009)*

Het gaat hier om een beleidsregel omdat aan alle gestelde voorwaarden uit de checklist is voldaan. Wat verder opvalt, is dat er een hardheidsclausule is opgenomen in het stuk. Dit is overbodig aangezien beleidsregels de inherente afwijkingsbevoegdheid kennen op grond van artikel 4:84 Awb. (zie bijlage 6)

*Beleidsregels langdurigheidstoeslag gemeente Best 2009*

Het betreft een beleidsregel aangezien aan alle gestelde voorwaarden uit artikel 1:3 lid 4 Awb is voldaan. Kleine kanttekening hierbij is dat niet in voldoende mate is voldaan aan het vereiste van artikel 4:83 Awb, namelijk vermelding van de wettelijke grondslag. Daarnaast is er een hardheidsclausule opgenomen. Bij beleidsregels is dit overbodig aangezien deze op grond van artikel 4:84 al de inherente afwijkingsbevoegdheid kennen. (zie bijlage 7)

*Handhavingsbeleidsplan (1 augustus 2005)*

Dit beleidsstuk combineert een beleidsplan bestaande uit algemene ambities en visies met concretere beleidsregels. De reden dat deze beleidsregels als zodanig zijn opgenomen in het handhavingsbeleidsplan is dat daartoe wordt opgedragen in de handhavingsverordening. Volgens de memorie van toelichting bij de derde tranche algemene wet bestuursrecht hoeft dit geen beletsel te vormen voor de rechtsgeldigheid van de beleidsregel. Dit beleidsstuk is weliswaar een mengvorm van beleidsregels met overig beleid, maar er vindt wel duidelijk onderscheid plaats tussen beide vormen van beleid. (zie bijlage 8)

**3.1.3 Beleidsterrein ‘Openbare orde en veiligheid’**

Voor het beleidsterrein ‘Openbare orde en veiligheid’ staan er momenteel zeven beleidsstukken opgesomd in de totale lijst aan beleidsregels op de website van de gemeente Best. Het gaat om de volgende beleidsstukken:

* Toelichting Algemene plaatselijke verordening (APV) 2010 na wijziging Wabo
* APV Besluit Alcoholverbod op straat (10 februari 2009)
* Wijziging APV 2007 (gebiedsontzegging) (11 juni 2007)
* Gebruiksinstructie gebiedsontzegging (5 juli 2007)
* Beleidsplan Integraal Toezicht en Handhaven 2012-2015
* Voorwaarden Carnavalsoptocht (11 april 2007)
* Project Aansluiting Nazorg, gedetineerden (6 juni 2006)

Bij vijf van de zeven beleidsstukken volgt een exacte datum op de naamgeving. Bij de overige twee beleidsstukken wordt in de naamgeving zelf aangegeven op welk periode het stuk van toepassing is. Op het eerste gezicht zijn er geen recente beleidsstukken geplaatst.

Voor wat betreft de naamgeving valt op dat er geen enkele keer de term ‘beleidsregel’ is gebruikt. Er wordt in drie beleidsstukken verwezen naar de APV, met dien verstande dat dit niet dezelfde APV betreft. Naast de huidige APV uit 2010 wordt ook verwezen naar de oude APV uit 2007.

Wat verder opvalt is dat slechts bij één beleidsstuk de term ‘beleid’ in de naamgeving is verwerkt. Verder worden er diverse termen gebruikt om de beleidsstukken mee aan te duiden.

*APV Besluit Alcoholverbod op straat (10 februari 2009)*

Dit betreft een concretiserend besluit van algemene strekking. Het gaat hier namelijk om het aanwijzen van een bepaald gebied waarbinnen het alcoholverbod zoals genoemd in de Apv geldt. Met dit besluit wordt het toepassingsbereik van een algemeen verbindend voorschrift bepaald. Het zou logischer zijn om een dergelijk besluit onder te brengen onder de verordeningen op de website van de gemeente en wel bij de algemeen plaatselijke verordening. Als een bijlage of subkopje. (zie bijlage 9)

*Toelichting Algemeen plaatselijke verordening (APV) 2010 na wijziging Wabo*

Het betreft een toelichting op artikelen uit de Apv. Ook hier geldt dat het logischer zou zijn om een dergelijke toelichting onder te brengen onder de algemeen plaatselijke verordening op de website van de gemeente. Als een bijlage of subkopje. (zie bijlage 10)

*Beleidsplan Integraal Toezicht en Handhaven 20012-2015*

Op pagina 6 van het beleidsplan is te lezen dat de vaststelling van het beleidsplan geschiedt door het college van B en W in december 2011. Ervan uitgaande dat dit daadwerkelijk is gebeurd, kan dit beleidsplan dus in aanmerking komen als beleidsregel. Echter gezien de inhoud van het beleidsstuk moet anders worden geconcludeerd. Er worden beleidsuitgangspunten genoemd, risicoanalyses uitgewerkt, een prioriteit toekenning gesteld en een handhavingsstrategie beschreven. Wat echter ontbreekt is een duidelijke concrete omschrijving over de afweging van belangen, vaststelling van feiten of uitleg van wettelijke voorschriften. Daarmee valt dit beleidsplan buiten de begripsomschrijving van de beleidsregel. (zie bijlage 11)

*Project Aansluiting Nazorg, gedetineerden (6 juni 2006)*

Dit beleidsstuk is een voorstel aan het college om een bepaald project vast te stellen. Er wordt in dit stuk geadviseerd en verzocht om als gemeente aan te sluiten bij het project Aansluiting Nazorg. Er wordt derhalve niet voldaan aan de gestelde voorwaarden van artikel 1:3 lid 4 en dus kan niet worden gesproken van een beleidsregel. (zie bijlage 12)

**3.1.4 Beleidsterrein ‘Openbare ruimte’**

Voor het beleidsterrein ‘Openbare ruimte’ staan er momenteel twaalf beleidsstukken opgesomd in de totale lijst aan beleidsregels op de website van de gemeente Best. Het gaat om de volgende beleidsstukken:

* Beleidsnotitie verkeersregelinstalaties (22 januari 2007)
* Nota Parkeernormen (31 oktober 2011)
* Aanpak parkeerproblematiek in woonwijken (juni 2011)
* Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2008: Beleidsnota (februari 2008)
* Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan: Uitvoeringsnota 2013-2017 (februari 2013)
* Beleidsregels toegankelijkheid
* Beleidsnota Openbare verlichting (november 2012)
* Beleidsregels beheer gemeentelijke gebouwen
* Beleidsregels gedenktekens (24 februari 2004)
* Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte (oktober 2012)
* Verbreed gemeentelijk rioleringsplan 2012 tot en met 2016 (31 oktober 2012)
* Standplaatsenbeleid gemeente Best 2010 (21 december 2010)

Bij tien van de twaalf beleidsstukken wordt een datum gebruikt. Bij de overige twee beleidsstukken is dit dus niet het geval. Wat opvalt, is dat tenminste de helft van de stukken dateert uit 2011 of later. Ten opzichte van de andere beleidsterreinen is hier relatief gezien dus sprake van een hoge mate van recentheid.

Voor wat betreft de naamgeving valt er in vergelijking met de overige beleidsterreinen niet veel op te merken. Ook hier worden er diverse termen gehanteerd voor het kenmerken van de beleidsstukken, zoals; notitie, nota, plan, beleidsregel en beleid.

*Aanpak parkeerproblematiek in woonwijken (juni 2011)*

Het betreft een beleidsregel aangezien aan alle gestelde voorwaarden uit artikel 1:3 lid 4 Awb is voldaan. Aan de voorwaarde van artikel 4:83 Awb is echter niet voldaan. Er ontbreekt een vermelding van de wettelijke grondslag. Verder is nog van belang dat in tegenstelling tot de aanduiding op de website van de gemeente, het beleidsstuk als zodanig wel wordt aangeduid met de term beleidsregel. (zie bijlage 13)

*Beleidsregels gedenktekens (24 februari 2004)*

Het betreft een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Er kleven echter wel wat bezwaren aan deze beleidsregels. Zo wordt er verwezen naar een artikel uit de reeds verlopen algemeen plaatselijke verordening (hierna: Apv) van de gemeente Best. Het desbetreffende artikel komt weliswaar ook voor in de hernieuwde Apv maar dan onder een ander artikelnummer. (zie bijlage 14)

*Beleidsregels beheer gemeentelijke gebouwen*

Dit beleidsstuk voldoet aan de begripsomschrijving zoals gesteld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Er wordt beschreven hoe moet worden omgegaan met verzoeken van de huurder aan de verhuurder(gemeente Best). In een aantal punten wordt beschreven welke belangen worden afgewogen bij de beoordeling van een verzoek van de huurder. Wat echter ontbreekt is een duidelijke ondertekening door een bestuursorgaan. Wel wordt beschreven dat het college zal beslissen op bezwaren tegen besluiten die op basis van deze beleidsregels zijn genomen. Er kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat dit beleidsregels zijn vanwege het mogelijke bevoegdheidsgebrek. Verder voldoet het beleidsstuk echter wel aan de voorwaarden van beleidsregels. (zie bijlage 15)

*Beleidsregels toegankelijkheid*

Dit beleidsstuk is niet na te lopen aan de hand van de checklist. Het betreft een aantal bijlagen met schema’s van maatvoeringen ten aanzien van gebouwen of openbare ruimten. Deze bijlagen maken al onderdeel uit van een grotere beleidsnota, namelijk; Beleidsregels integrale toegankelijkheid en levensloopbestendig wonen. Het is dus overbodig en daarnaast verwarrend dat deze bijlagen ook nog eens apart staan weergegeven op de site. Er ligt ook geen besluit aan ten grondslag. Dit beleidsstuk zal derhalve worden aangemerkt als overig beleid.

**3.2 Algemene bevindingen, conclusies en daaraan verbonden consequenties**

*Naamgeving*

Op de website van de gemeente Best worden vier categorieën van lokale regelgeving onderscheiden. Dit zijn de categorieën ‘verordeningen’, ‘beleidsregels’, ‘structuurvisie’ en ‘openbare bekendmakingen’. In het kader van dit onderzoek is nader ingegaan op de categorie van beleidsregels. De term beleidsregels doet vermoeden dat onder deze rubriek slechts beleidsregels zijn opgenomen. Als onderschrift bij deze categorie staat echter geschreven dat hier een overzicht van de beleidsregels en nota’s van de gemeente is te vinden. Dit is een eerste aanwijzing dat het hier gaat om meer dan alleen beleidsregels. Zoals uit paragraaf 3.1 al bleek, bestaat er een grote diversiteit aan beleidsstukken gelet op de naamgevingen van deze beleidsstukken binnen de onderzochte beleidsterreinen. Dit geldt eveneens voor de overige beleidsterreinen. Voor de kwalificatie van een beleidsstuk als beleidsregel is echter ,zoals in paragraaf 2.2.1 reeds is aangehaald, de naamgeving niet bepalend, maar de materiële vereisten van de beleidsregel. In de memorie van toelichting wordt letterlijk gesteld dat een beleidsregel ook mag worden opgenomen in een stuk dat wordt aangeduid als beleidsnota, circulaire of zelfs brief. Er is dus niet altijd een strikt onderscheid tussen beleidsregels en nota’s.

In de praktijk blijkt dat daar waar de gemeente Best spreekt over beleidsregels het in de regel ook daadwerkelijk om beleidsregels gaat. Wanneer de gemeente andere termen gebruikt dan beleidsregel zoals nota of plan, is dit overig beleid. Het blijkt dat de gemeente in dit opzicht een zuiver onderscheid maakt tussen beleidsregels en overig beleid. Binnen de groep van overig beleid komt er echter een breed scala aan benamingen voor wat het overzicht niet ten goede komt. Bovendien kan dit voor ongewenste verwarring zorgen. Zoals in paragraaf 2.4 al aan de orde is gekomen, mag niet verwacht worden dat een burger het verschil kent tussen beleidsregels en overig beleid. In de huidige situatie bij de gemeente Best ontbreekt het aan een duidelijke uitleg wat beleidsregels inhouden en bovendien staan beleidsregels tussen beleidsstukken van overig beleid, waardoor het onoverzichtelijk wordt.

*Ondertekening*

Verder moet worden opgemerkt dat niet van alle beleidsstukken is vast te stellen of en zo ja, welk bestuursorgaan een besluit tot vaststelling van het betreffende beleidsstuk heeft genomen. Dit geeft problemen voor de kwalificatie van het beleidsstuk aan de hand van de checklist. Voor de inwerkingtreding van een beleidsregel is namelijk van belang dat deze middels een besluit is bekend gemaakt. Bovendien is het voor de rechtsgeldigheid van beleidsregels vereist dat deze wordt vastgesteld door het bestuursorgaan dat ook daadwerkelijk de bevoegdheid daartoe bezit. Als een ondertekening ontbreekt, kan dus niet met zekerheid worden vastgesteld of het onderliggende beleidsstuk een beleidsregel is.

*Datum*

Daarnaast is geconstateerd, dat niet bij alle beleidsstukken een indicatie van de vaststellingsdatum dan wel inwerkingtredingsdatum is terug te vinden. Dit is, gelet op de Wet dualisering gemeentebestuur, van groot belang. Zoals reeds besproken in paragraaf 2.2.2 mocht de gemeenteraad voor de inwerkingtreding van deze wet namelijk beleidsregels vaststellen voor het college. Bovendien is een indicatie van de datum van belang voor eventuele raadpleging in de archieven. Ook wanneer er wel een datum wordt genoemd, is dat niet altijd logisch. Zo kan gewezen worden op de handhavingsnota waar de datum van 10 april 2001 bij wordt genoemd. Dit betreft de datum van het raadsvoorstel. Het raadsbesluit onder deze handhavingsnota is echter van 23 april 2001.

Het is de vraag of alle beleidsstukken nog wel van toepassing zijn. Er zitten veel gedateerde beleidsstukken tussen waar soms ook letterlijk een reeds verlopen geldigheidsduur in wordt genoemd. In sommige gevallen wordt ook verwezen naar andere reeds vervallen stukken. De beleidsregels gedenktekens (24 februari 2004) verwijzen bijvoorbeeld naar een reeds vervallen APV.

*Plaatsing*

Er staan ook bepaalde beleidsstukken op de verkeerde plaats. Zo zijn er een aantal stukken, die toezien op APV-bepalingen, die op de website van de gemeente Best beter zouden kunnen worden ondergebracht onder de noemer ‘verordeningen’ bij de algemeen plaatselijke verordening. Daarnaast bestaan er ook beleidsstukken die noch horen bij de beleidsregels noch bij het overige beleid. Voorbeelden hiervan zijn plattegronden of tabellen die als zodanig zonder een bijbehorend beleidsstuk op de website staan gepubliceerd.

*Artikel 4:83 Awb*

Het valt op dat bij veel beleidsstukken, die grotendeels voldoen aan de begripsomschrijving van een beleidsregel, het ontbreekt aan een wettelijk voorschrift omtrent de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft. Wellicht staan veel ambtenaren bij het opstellen van een beleidsregel niet stil bij dit artikel.

**Hoofdstuk 4**

Toekomst van het schrijven en opstellen van beleidsregels

*Gemeenten werken steeds vaker samen. Uitwisseling van ervaringen en het leren van elkaar zijn aspecten die onder andere tot uiting komen bij allerlei congressen, studiedagen en vergaderingen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) is een goed voorbeeld hiervan met haar centrale rol als platform voor deze informatie-uitwisseling. De gemeente Best heeft er zelfs voor gekozen om samenwerking met andere gemeenten naar een nog hoger plan te tillen. De colleges van burgemeester en wethouders van Best en van Veldhoven hebben op 28 augustus 2012 een samenwerkingsovereenkomst getekend. Ook met betrekking tot het schrijven en opstellen van beleid en beleidsregels kan de gemeente Best lering trekken uit de wijze waarop andere gemeenten hieraan invulling geven.*

*Dit hoofdstuk zal grotendeels betrekking hebben op de vergelijking tussen de gemeente Best en andere gemeenten met betrekking tot beleidsstukken en in het bijzonder beleidsregels.*

*In paragraaf 4.1 zal een uiteenzetting volgen van aspecten die in algemene zin, ten opzichte van de gemeente Best, positief dan wel negatief opvallen. Er is globaal gekeken hoe andere gemeenten hun beleidsstukken ordenen en al dan niet onderbrengen op hun gemeentelijke website. In paragraaf 4.2 zal aan de hand van een beleidsregel van een voorbeeldgemeente worden toegelicht op welke punten de opzet van beleidsregels van de gemeente Best kunnen worden verbeterd. Hierbij zullen de aspecten worden aangestipt die in positieve zin kunnen bijdragen aan een verbetering van het opstellen van beleidsregels voor de gemeente Best. Tot slot zal in paragraaf 4.3 een conclusie volgen met verbeterpunten voor de gemeente Best op basis van de inzichten die zijn verkregen uit het vergelijk met andere gemeenten.*

**4.1 Globaal inzicht ordening beleidsstukken andere gemeenten**

Voor wat betreft mogelijke verbeterpunten voor de gemeente Best zou een voorbeeld genomen kunnen worden aan andere gemeenten. Ten behoeve van dit onderzoek is een aantal gemeentelijke websites onder de loep genomen. Gezien de beperkte omvang van dit onderzoeksrapport zal worden volstaan met een korte weergave van de meest opvallende verschillen met de gemeente Best. Tevens zal worden aangegeven bij welke gemeente(n) de aangehaalde werkwijze wordt gehanteerd. Kleine kanttekening bij dit onderzoeksgedeelte is het gegeven dat de onderzoeksresultaten momentopnames betreffen. Het kan derhalve voorkomen dat in de loop der tijd de onderzochte gemeenten hun websites zodanig hebben aangepast, dat er uit een nieuw onderzoek andere bevindingen volgen dan gedurende dit onderzoek.

*Geen beleidsregels op de eigen gemeentelijke website*

Bij een aantal onderzochte gemeenten is het niet mogelijk gebleken om direct op de website van de desbetreffende gemeenten de beleidsstukken op te sporen. In tegenstelling tot bij de gemeente Best worden er geen aparte lijsten van beleidsregels of verordeningen weergegeven. Op de plaats waar men de beleidsregels en het overig beleid mag verwachten, blijkt dit niet zo te zijn. Als voorbeeld kan gewezen worden op de website van de gemeente Eindhoven waar onder het kopje ‘beleid’ een aantal resultaten verschijnen. Het betreft hier echter opvallend genoeg geen beleidsregels of overig beleid. Op de website van de gemeente Eindhoven kan ook worden gezocht binnen een aantal beleidsterreinen. Hier geldt dat er allerlei informatie over het desbetreffende beleidsterrein is te vinden, maar specifieke beleidsregels zijn er niet.

Een vermelding van waar het geldende beleid dan wel is te raadplegen, ontbreekt op de website van de gemeente Eindhoven.

*Verordeningen, beleidsregels en overig beleid op overheid.nl*

Per 1 juli 2009 is de Wet elektronische bekendmaking (hierna: WEB) in werking getreden. De hieruit voortvloeiende verplichtingen zijn sinds 1 januari 2011 van kracht gegaan voor lagere overheden zoals provincies, gemeenten en waterschappen. [[35]](#footnote-35)

Met deze wet is een aantal andere wetten aangepast waaronder de gemeentewet en de Bekendmakingswet. Wetten en andere regelingen werden voorheen bekendgemaakt op papier, door middel van een publicatieblad of door het ter inzage te leggen. Met de invoering van de WEB is bepaald dat deze bekendmaking in het vervolg (ook) dient te geschieden langs elektronische weg. Dit is tevens bepaald in artikel 140 Gemeentewet.

In praktische zin betekent dit, dat gemeenten de algemeen verbindende voorschriften (verordeningen) op overheid.nl dienen te publiceren. In de praktijk blijkt dat veel gemeenten in het kader van verordeningen en beleidsregels op hun website een verwijzing hebben gemaakt naar overheid.nl.

Uit onderzoek bij gemeenten blijkt dat een deel van de gemeenten ervoor hebben gekozen, naast algemeen verbindende voorschriften(verordeningen), ook beleidsregels en richtlijnen op overheid.nl te publiceren. De gemeente Utrecht is een voorbeeld van een gemeente waar geen beleid op de eigen website is opgenomen, maar alles op overheid.nl is geplaatst. Dit wordt overigens wel netjes vermeld op de website met een directe link naar overheid.nl. Vervolgens dient de gebruiker van de site overheid.nl wel nog een aantal zoektermen in te vullen, voordat hij bij de beleidsregels van de betreffende gemeente is.

De gemeente ’s-Hertogenbosch heeft ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om al haar beleid onder te brengen op overheid.nl. In tegenstelling tot de gemeente Utrecht is er echter op de website van de gemeente ’s-Hertogenbosch een zoekscherm geplaatst waarmee beleidsstukken kunnen worden gezocht op basis van zoektermen in de titel, wetstechnische gegevens en/of beleidsterrein. Als gebruik wordt gemaakt van dit zoekscherm, volgt automatisch een doorkoppeling naar de desbetreffende resultaten op overheid.nl. Ten opzichte van de gemeente Utrecht is dit dus iets gebruiksvriendelijker. De gemeente Arnhem werkt ook op deze manier.

Het nadeel van dergelijke zoeksystemen is dat er, afhankelijk van de ingevulde zoektermen, een aantal resultaten worden weergegeven. Niet alle resultaten zullen perse relevant zijn. Het kan echter ook zo zijn dat de burger op zoek is naar een willekeurig beleidsstuk van een specifiek onderwerp, maar dat simpelweg niet krijgt gevonden door de verkeerde zoekterm te gebruiken. Het risico dat een beleidsstuk niet gevonden wordt, is groter wanneer er met een zoekprogramma wordt gewerkt dan dat er complete lijsten worden aangeboden met de beschikbare beleidsstukken, al dan niet gesorteerd.

*Verordeningen, beleidsregels en overig beleid op regelingenbank.nl*

Er zijn ook gemeenten die gebruik maken van een digitaal te raadplegen regelingenbank.  
De gemeente Venlo maakt op haar website een verwijzing naar regelingenbank.nl met de vermelding dat alle Venlose regelgeving, waaronder de gemeentelijke verordeningen en beleidsregels, digitaal zijn te raadplegen via deze regelingenbank. Op de website van de gemeente Venlo zijn dus geen beleidsstukken te vinden.

Op deze regelingenbank is zoals gezegd de regelgeving van de gemeente Venlo ondergebracht. Deze staan in alfabetische volgorde onder elkaar opgesomd. Er vindt dus verder geen onderscheid plaats op basis van beleidsterrein of beleidssoort. Dit is niet handig als je over een bepaald onderwerp/beleidsterrein al het toepasselijke beleid wilt opzoeken. Zo staan beleidsstukken over hetzelfde onderwerp niet altijd bij elkaar in de lijst, terwijl ze puur inhoudelijk gezien wel bij elkaar horen. Bovendien wordt de lijst niet volledig in één scherm weergegeven, maar in twintig pagina’s opgedeeld. Dus, tenzij je exact weet wat de citeertitel van de regeling is waarnaar je zoekt, is het zoeken naar een speld in een hooiberg.  
  
Volledigheidshalve verdient het nog wel vermelding dat de regelgeving van de gemeente Venlo ook via overheid.nl is te raadplegen. Hier wordt echter op de website van de gemeente Venlo geen melding van gemaakt.

Wijze van ordening op gemeentelijke website

Het komt bij heel wat gemeenten echter ook voor dat het beleid en de beleidsregels wel op de website staan vermeld. De wijze waarop gemeenten hier invulling aan geven loopt erg uiteen. Het gaat dan met name over de manier waarop de beleidsstukken worden geordend.

* Ordening op basis van beleidsterrein (Gemeente Haaren)  
  De beleidsstukken worden hier op basis van het beleidsterrein gesorteerd. Het voordeel hiervan is dat wanneer men weet over welk onderwerp iets moet worden gezocht, direct op het juiste beleidsterrein kan worden ingezoomd. Het nadeel is dat als men specifiek op zoek is naar een beleidsregel over een bepaald onderwerp of juist naar een verordening over dat onderwerp dit niet in één oogopslag duidelijk wordt. De verordeningen, beleidsregels en overig beleid staan namelijk door elkaar heen onder de bewuste beleidsterreinen.
* Ordening op basis van beleidssoort (gemeente Boxtel en gemeente Middelburg)  
  De beleidsstukken worden hier op basis van beleidssoort gesorteerd. In de kantlijn kan specifiek worden gezocht op beleidsdocumenten, beleidsregels, bestemmingsplannen, regelingen en verordeningen. Een onderscheid per beleidsterrein wordt hier echter niet gemaakt. Weergave van de beleidsstukken per beleidssoort geschiedt op basis van alfabetische volgorde. Het nadeel hieraan is dat er beleidsstukken van het ene beleidsterrein vermengd staan met beleidsstukken van het andere beleidsterrein.
* Ordening op zowel beleidsterrein als beleidssoort (gemeente Oisterwijk)  
  De beleidsstukken (met uitzondering van verordeningen) worden hier in eerste instantie op basis van beleidsterrein gesorteerd. Vervolgens is er nog een onderverdeling aangebracht op basis van soort beleidsstuk. Voor de verordeningen is er een verwijzing naar overheid.nl gemaakt met een ondersteunend zoekscherm.

**4.2 Specifiek inzicht beleidsregels andere gemeenten**

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, zal in deze paragraaf de standaard opzet van een voorbeeldgemeente worden besproken. In het kader van deze paragraaf is bij een twintigtal willekeurige gemeenten onderzocht of er sprake is van een standaard opzet voor wat betreft beleidsstukken en in het bijzonder beleidsregels. Deze zijn vervolgens specifiek gescreend op aspecten die nuttig kunnen zijn voor de gemeente Best om de mate van bruikbaarheid ervan te kunnen vaststellen. De gemeente Zwolle viel positief op en is daarom als voorbeeldgemeente gekozen. Bij de overige onderzochte gemeenten zijn er geen significante verbeterpunten gevonden die meegenomen zouden kunnen worden in een advies tot verbetering aan de gemeente Best.

De gemeente Zwolle heeft ervoor gekozen om voorafgaand aan alle beleidsstukken en dus ook de beleidsregels een kader op te nemen met daarin relevante gegevens over de betreffende regeling.

Als voorbeeld volgt hieronder het kader van de beleidsregel Bed & Breakfast 2011 van de gemeente Zwolle [[36]](#footnote-36). Zie bijlage 16 voor de gehele beleidsregel.

|  |  |
| --- | --- |
| Gegevens van de regeling | |
| **Overheidsorganisatie** | Gemeente Zwolle |
| **Officiële naam regeling** | Beleidsregel Bed & Breakfast 2011 |
| **Citeertitel** | Beleidsregel Bed & Breakfast 2011 |
| **Vastgesteld door** | college van burgemeester en wethouders |
| **Onderwerp** | openbare orde en veiligheid |
| **Eigen onderwerp** | openbare orde |

**Opmerkingen met betrekking tot de regeling**

Deze beleidsregel beschrijft de voorwaarden voor de realisering van een Bed & Breakfast

**Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd**

1. Artikel 2:12 lid 1 sub a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
2. Artikel 4 lid 9 van bijlage II Besluit Omgevingsrecht

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen | | | | | |
| **Datum inwerking-**  **treding** | **Terugwerkende**  **kracht tot en met** | **Datum uitwerking-**  **treding** | **Betreft** | **Datum ondertekening**  **Bron bekendmaking** | **Kenmerk voorstel** |
| 04-08-2011 |  |  | nieuw | 12-07-2011  De Peperbus van 3 augustus 2011 | cb 2011-07.12 |

**Beleidsregel Bed & Breakfast 2011**

Het zal een overbruggingsperiode nemen om alle bestemmingsplannen aan te passen en de mogelijkheid van een binnenplanse afwijking in de bestemmingsplannen op te nemen. Deze beleidsregel geeft uitwerking aan de bevoegdheid van het College voor het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Binnen de bebouwde kom is de afwijkingsbevoegdheid gebaseerd op artikel 4 lid 9 in bijlage 2 van het Besluit Omgevingsrecht dat weer een uitwerking is van artikel 2:12 lid 1 sub a onder 2 van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). Voor het buitengebied is dit een uitwerking van artikel 2:12, lid 1 sub a onder 3 van de Wabo. Met deze beleidsregel wordt aangegeven aan welke voorwaarden bij realisering van een B&B moet worden voldaan wil het college van burgemeester en wethouder bij het verlenen van de daarvoor benodigde omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan

Met een dergelijk kader voldoet de gemeente Zwolle direct aan een aantal belangrijke vereisten die de wet stelt aan beleidsregels. Zo is direct duidelijk welk bestuursorgaan heeft besloten tot vaststelling van de desbetreffende beleidsregel. Daarnaast staan zowel de datum van ondertekening als de datum van inwerkingtreding vermeld. Bovendien wordt in eerste instantie op globale wijze aan de eis van artikel 4:83 Awb voldaan met de wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd waarna uiteindelijk ook een uitgebreidere grondslag volgt.

Juist aan deze belangrijke aspecten van beleidsregels ontbreekt het nogal eens bij de gemeente Best. Met een kader, zoals de gemeente Zwolle hanteert, kan er veel onduidelijkheid worden weggenomen.

Wat verder blijkt, is dat de gemeente Zwolle zeer consistent is. Na onderzoek van meerdere beleidsregels over meerdere beleidsterreinen blijkt, dat de gemeente Zwolle steeds dezelfde opbouw hanteert die consequent wordt doorgevoerd in alle beleidsregels.

De volgende willekeurig gekozen beleidsregels van willekeurig gekozen beleidsterreinen zijn op eenzelfde wijze opgebouwd:

Openbare orde en veiligheid:

Beleidsregel Aanpak Overlast Zwolle

Beleidsregel evenmenten 2007

Maatschappelijke zorg en welzijn:

Beleidsregel scholieren 12-18 jaar gemeente Zwolle 2013

Beleidsregel: bijzondere bijstand duurzame gebruiksgoederen en overige inrichtingskosten gemeente Zwolle 2010

Volkshuisvesting:

Beleidsregel leegstandwet

Beleidsregel onttrekkingsvergunning

**4.3 conclusie**

In het kader van de gemeentelijke dienstverlening jegens de burgers is het essentieel dat de toegang tot het beleid en de regels zo eenvoudig mogelijk wordt gemaakt. Het is belangrijk dat de burger in staat is deze regelgeving te vinden met het oog op de gewenste naleving ervan of wanneer men vragen heeft over een bepaald bestuurlijk onderwerp. Of de regelgeving van een gemeente overzichtelijk staat weergegeven en het eenvoudig is te raadplegen, zijn subjectieve vragen. Aan de hand van de onderzoeksresultaten uit paragraaf 4.1 en 4.2 is getracht toch zo objectief mogelijk op dit vraagstuk in te gaan. De conclusies in deze paragraaf zullen eerder het karakter van overwegingen met zich meedragen dan dat van concrete aanbevelingen.

Voor het onderbrengen van beleid op websites van de gemeente zijn, zoals onderzoek uitwijst, meerdere opties mogelijk. Ingevolge de WEB moet de gemeente Best, net als iedere andere gemeente, de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften (verordeningen) langs elektronische weg voldoen. Het platform hiervoor is overheid.nl. De gemeente Best heeft ervoor gekozen haar verordeningen zowel hier als op de eigen website te plaatsen. Overige beleidsstukken, zoals de beleidsregels, staan, op een enkele uitzondering na, niet op overheid.nl, maar slechts op de eigen website.

De huidige situatie bij de gemeente Best kenmerkt zich door een onderscheid van beleid in enerzijds beleidssoorten en anderzijds beleidsterreinen zoals ook de gemeente Zwolle dat doet. Allereerst kan gezocht worden op de beleidssoorten; verordeningen, beleidsregels, structuurvisie en openbare bekendmakingen. Wanneer vervolgens de verordeningen of beleidsregels worden geselecteerd, volgt er een onderscheid op basis van beleidsterrein. Wanneer de verordeningen als beleidssoort worden geselecteerd, volgt allereerst bovenaan de pagina een korte uitleg wat verordeningen inhouden. Een dergelijke uitleg ontbreekt echter bij de beleidsregels. Als service naar de burger toe, kan het raadzaam zijn ook bij beleidsregels een korte uitleg te geven.

De opdeling, in enerzijds beleidssoorten en anderzijds beleidsterreinen, heeft voor- en nadelen. Een voordeel is dat, wanneer men exact weet naar welke beleidssoort en welk beleidsterrein wordt gezocht, dat heel eenvoudig is te vinden via allereerst de beleidssoort en naderhand het juiste beleidsterrein. Echter wanneer men informatie wil over een bepaald onderwerp horend bij een specifiek beleidsterrein, maar niet op voorhand duidelijk is welke beleidssoort gewenst is, dan dient op twee plaatsen te worden gezocht, terwijl dat niet perse noodzakelijk hoeft te zijn. Als de zoekmethode van de gemeente Oisterwijk wordt gehanteerd, is er namelijk in eerste instantie een onderscheid op basis van beleidsterrein waarna direct onder elk beleidsterrein een opsomming volgt van alle beleidssoorten die afzonderlijk van elkaar zijn gegroepeerd.

Uit hoofdstuk 3 werd al duidelijk dat onder de beleidssoort ‘beleidsregels’ van de gemeente Best niet alleen beleidsregels zijn opgenomen, maar vooral ook veel beleidsstukken betreffende overig beleid. In hoofdstuk 2 is uiteen gezet dat er essentiële verschillen bestaan tussen beleidsregels en overig beleid. Het is daarom raadzaam om het overige beleid onder een andere beleidssoort te plaatsen. Het overige beleid past echter bij geen van de vier huidige beschikbare beleidsterreinen. Hiervoor zou dus een vijfde categorie kunnen worden gemaakt.

Verder blijkt dat beleidsstukken binnen een categorie dan wel beleidsterrein, kunnen worden gesorteerd op alfabetische volgorde of op basis van inwerkingtredingsdatum. De gemeente Best heeft momenteel geen van beide mogelijkheden. Op dit punt zou dus ook winst kunnen worden geboekt. Als wordt gekozen voor een ordening op basis van inwerkingtredingsdatum, zou dat het beste ook in de citeertitel van het beleidsstuk kunnen worden verwerkt. Momenteel worden bij de gemeente Best zowel inwerkingtredingsdata als vaststellingsdata gebruikt wat de overzichtelijkheid niet ten goede komt.

**Hoofdstuk 5**

Kennisoverdracht aan de hand van een standaard richtlijn

Een van de wensen die de afdeling Juridische Zaken heeft uitgesproken, was om de resultaten, conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek op een geschikte wijze over te brengen op het personeel van de gemeente Best. Althans die ambtenaren die in hun functie in aanraking komen met beleid en beleidsregels. De afdeling Juridische Zaken kenmerkt zich onder meer door het verzorgen van trainingen in het kader van juridische kwaliteitscontrole. Er bestaan diverse mogelijkheden om de vergaarde kennis over te dragen aan collega’s. Kennisoverdracht kent echter verschillende gradaties. Van algemene nieuwsberichten ter vrijblijvende kennisname tot aan uitgebreide cursussen gericht aan een specifieke groep personen. Het is nu juist deze gradatie waar de afdeling Juridische Zaken rekening mee dient te houden. De mate van kennisoverdracht dient te worden afgestemd op de soort doelgroep(en). In paragraaf 5.1 zullen allereerst globaal een aantal manieren uiteen worden gezet die de gemeente kan inzetten bij deze kennisoverdracht. Aansluitend zal in paragraaf 5.2 een richtlijn uiteen worden gezet die kan worden gebruikt bij het opstellen van beleidsregels.

**5.1 Kennisoverdracht**

* Nieuwsbericht op intranet  
  Dit is het private netwerk binnen de organisatie van de gemeente Best. Het intranet heeft als belangrijk doel om langs elektronische weg informatie te delen binnen de organisatie. Nieuwsberichten op intranet zijn geschikt om een grote doelgroep aan te spreken. Iedere medewerker van de gemeente Best heeft immers toegang tot intranet en de nieuwsberichten vormen onderdeel van de startpagina van intranet. Gezien de grote hoeveelheid aan nieuwsberichten die dagelijks op intranet worden geplaatst en het snelle verloop van de berichten, leent dit platform zich minder voor diep inhoudelijke stukken tekst. Een plaatsing op intranet is dus handig om een grote doelgroep aan te spreken, maar zal moeten worden beperkt tot een korte notificatie met eventueel een doorverwijzing naar andere informatiebronnen.
* Nieuwsbericht op beeldschermen bij servicecorners

De servicecorners staan verspreid over het gehele gemeentehuis. Dit zijn plekken voorzien van een printapparaat, koffieautomaat, zitgelegenheden, wat kleine kantoorbenodigdheden en een beeldscherm waarop allerlei korte algemene nieuwsberichten tentoon worden gespreid. Op deze beeldschermen zou een soortgelijk nieuwsbericht als op intranet kunnen worden geplaatst. Voordeel van berichten bij deze servicecorners is dat ze snel in het oog springen.

* Nieuwsbericht in specifieke nieuwsbrief

Voorheen werd er binnen de gemeente nog wel eens een juridische nieuwsbrief verspreid onder het personeel met wat laatste nieuwtjes. Dit wordt momenteel echter niet meer gedaan. Het is een mogelijkheid om een dergelijke juridische nieuwsbrief weer in te gaan voeren. De nadelen hieraan zijn de kosten en de tijd die er aan het vervaardigen van een dergelijke nieuwsbrief vastzitten. Het voordeel is dat er in een puur juridische nieuwsbrief wel dieper kan worden ingegaan op de inhoud van het onderzoek.

* Verwerken onderzoeksresultaten in Basistraining Awb  
  De afdeling Juridische Zaken draagt zorg voor het uitvoeren van enkele trainingen en cursussen aan collega ambtenaren binnen de gemeente. Zo ook de basistraining Awb. In de toekomst zouden onderzoeksresultaten zoals de conclusies en aanbevelingen onderdeel kunnen uitmaken van deze basistraining. Het voordeel hiervan is dat wat specifieker kan worden ingegaan op de materie dan het geval zou zijn bij een beknopt nieuwsbericht. Tevens kan direct ondersteunende uitleg worden gegeven door de medewerkers van de afdeling Juridische Zaken.
* Notificatie op nieuwkomers dag

Eenmaal per twee jaar vindt er een nieuwkomers dag plaats voor nieuwe medewerkers van de gemeente Best. Deze dag staat in het teken van kennisoverdracht over allerhande aangelegenheden binnen de gemeente. Binnen de afdeling Juridische Zaken heerst het idee om ook een bijdrage te leveren aan deze dag. Er wordt aan gedacht om wat informatie te verstrekken over relevante wet- en regelgeving. Hierbij zou ook even kort het belang van beleid en beleidsregels kunnen worden aangestipt. Desgewenst kan Juridische Zaken op een later moment de geïnteresseerden van nadere uitleg voorzien.

* Onderzoeksresultaten als agendapunt voor juridisch vakberaad  
  Dit beraad is een terugkerende vergadering van de juristen binnen de gemeente Best. De laatste ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, jurisprudentie en aanverwante zaken worden hier besproken. De afdeling Juridische Zaken zit deze vergadering voor en zorgt voor voldoende input. Het is een mogelijkheid om voor één van de volgende vergaderingen ruimte op de agenda in te lassen voor de onderzoeksresultaten.
* Samenwerkingsverband gemeente Veldhoven  
  In de samenwerking met de gemeente Veldhoven is het raadzaam om gezamenlijk tot overeenstemming te komen over de opzet van beleidsstukken. Om daarin uniformiteit te betrachten kan een informatiecursus of vergadering tussen beleidsmedewerkers van zowel de gemeente Best als de gemeente Veldhoven uitkomst bieden.

De daadwerkelijke omvang van de te verstrekken inhoudelijke informatie kan, naar gelang de doelgroep, worden afgestemd. Dit is een afweging die het beste aan de afdeling Juridische Zaken kan worden overgelaten. Het is in ieder geval raadzaam om te vermelden dat verdere vragen of opmerkingen door de afdeling Juridische Zaken kunnen worden afgehandeld. Het voornaamste is dat onder de medewerkers van de gemeente Best bekend is dat, wanneer er vragen of onduidelijkheden rijzen omtrent beleidsregels, zij bij Juridische Zaken kunnen aankloppen voor meer informatie. Het gehele onderzoek kan daarbij van dienst zijn. Afhankelijk van de aard van de vragen kunnen wellicht ook de samenvatting en/of conclusies en aanbevelingen volstaan.

**5.2 Richtlijn voor het opstellen van beleidsregels**

Intranet bevat onder meer een kennisbank met allerhande informatie voor medewerkers. Het gaat om diverse richtlijnen, instructies en andere informatieve documenten voor medewerkers van de gemeente Best. Er is ook een onderdeel ‘Juridische Kwaliteitszorg’ waar onder meer een richtlijn voor het opstellen van verordeningen is ondergebracht. Een dergelijke richtlijn ontbreekt echter voor beleidsregels. Aan de hand van de richtlijn voor verordeningen, de checklist uit hoofdstuk 2 en een aantal goede voorbeelden uit de praktijk is hiernavolgend in tabel 3 een richtlijn voor beleidsregels uitgeschreven.

**Tabel 3**

**Bestemd voor alle medewerkers**

**Richtlijn voor het opzetten van beleidsregels**

Hieronder volgen enkele belangrijke algemene aandachtspunten waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van beleidsregels. Uit een oogpunt van juridische kwaliteitszorg verdient het namelijk aanbeveling om het opstellen van beleidsregels op zo uniform mogelijke wijze te laten plaatsvinden. De hieronder gestelde aandachtspunten dienen in samenhang te worden meegenomen met de “Checklist (beleidsregel of geen beleidsregel ?)”.

1. Taalgebruik

Met betrekking tot de te hanteren terminologie kunnen de volgende aanwijzingen worden aangehaald:

- normaal, helder en eenduidig taalgebruik;

- vermijd afkortingen (bij gebruik opnemen in begripsomschrijving);

- gebruik persoonsaanduidingen die zowel mannen als vrouwen omvatten;

- duid het einde van een periode aan met de uitdrukking „tot en met‟;

- gebruik het woord „of‟ dan wel „en‟ aan het slot van een opsomming om het alternatieve of

cumulatieve karakter van de opsomming weer te geven;

- de uitdrukking „gelet op‟ verwijst naar de hogere regeling waaruit de bevoegdheid waarop het besluit, inhoudende een beleidsregel, betrekking heeft voortvloeit;

- gebruik de uitdrukking „gezien‟ bij verwijzing naar schriftelijke externe rapporten en adviezen.

2. Onderverdeling

Gebruik een goede en vooral duidelijke onderverdeling in hoofdstukken, paragrafen en artikelen, voorzien van een duidelijk opschrift, ter bevordering van de toegankelijkheid van de regeling.

3. Aanhef van de beleidsregel

De aanhef van de verordening bevat in de regel:

- een aanduiding van het onderwerp van de regeling;

- eventueel een verwijzing naar een hogere regeling;

- eventuele overwegingen die tot het opstellen van de regeling hebben geleid;

- de wettelijke grondslag waaruit de bevoegdheid waarop het besluit, inhoudende een

beleidsregel, betrekking heeft voortvloeit;

- een opschrift dat de titel van de verordening bevat;

- een vaststellingsdatum;

- een inwerkingtredingsdatum;

- aanduiding van het bestuursorgaan dat heeft vastgesteld.

4. Begripsomschrijving

Begrippen die in de beleidsregel worden geregeld, worden indien nodig gedefinieerd. Daarvoor geldt:

- het in een hogere regeling uitgewerkte begrip moet in de beleidsregel exact worden

overgenomen;

- gebruik bij niet eerder gedefinieerde begrippen zoveel mogelijk dagelijks taalgebruik;

- definities worden per onderdeel in alfabetische volgorde aangeduid.

5. Normstelling

De verordening moet aangeven welke gedragingen het onderwerp van de regeling zijn. De

subsidiabele handeling moet duidelijk worden aangegeven evenals de omstandigheden waaronder het betreffende bestuursorgaan gebruik zal maken van haar bevoegdheid.

6. Geen hardheidsclausule vereist

Gelet op artikel 4:84 Awb hoeft geen aparte hardheidsclausule te worden opgenomen in een beleidsregel omdat beleidsregels van rechtswege een inherente afwijkingsbevoegdheid bevatten.

7. Inwerkingtreding en bekendmaking

Beleidsregels worden pas verbindend als zij bekendgemaakt zijn. De bekendmaking van beleidsregels geschiedt door plaatsing in de rubriek “Best Informatief” van het weekblad “Groeiend Best”. Daarnaast wordt de beleidsregel voor een ieder ter inzage gelegd in het gemeentehuis of op een door de gemeenteraad te bepalen plaats. Acht dagen na de bekendmaking treedt de beleidsregel in beginsel in werking. Het bevoegde bestuursorgaan kan echter een andere datum van inwerkingtreding vaststellen.

8. Citeertitel

De citeertitel wordt kernachtig geformuleerd en bevat geen afkortingen.

Een citeertitel kan als volgt worden geformuleerd:

“Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel …..”

De toevoeging “(….) gemeente Best” in de (citeer)titel is niet nodig. Het is immers logisch dat een door een bestuursorgaan van de gemeente Best vastgestelde beleidsregel voor Best geldt.

9. Overgangsrecht

Bij de vaststelling van een nieuwe beleidsregel moet de keuze worden gemaakt of het opnemen van overgangsrecht noodzakelijk is. Men zal rekening moeten houden met reeds bestaande rechtsverhoudingen en moeten aangeven hoe oude, bestaande situaties beoordeeld gaan worden in verband met de nieuwe normen (rechtszekerheidsbeginsel). Het overgangsrecht kan hierbij uitkomst bieden. Het is daarbij ook afhankelijk van de mate waarin een nieuwe beleidsregel overeenkomt met de oude beleidsregel.

10. Afsluiting en ondertekening

De beleidsregel wordt ondertekend door:

Het bevoegde bestuursorgaan (artikel 4:81 Awb)

11. Rechtsbescherming

Tegen een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een beleidsregel is op grond van artikel 8:3 van de Awb geen bezwaar of beroep mogelijk.

**Hoofdstuk 6**

Conclusies en aanbevelingen

*In dit hoofdstuk wordt een antwoord gevormd op de centrale onderzoeksvraag van het onderzoek: “Op welke wijze kunnen de afdelingen binnen de gemeente Best de huidige verscheidenheid en onduidelijkheid ten aanzien van de inhoud en de naamgeving van beleidsstukken verbeteren waarmee zowel het gemeentelijk personeel als de burger is gediend en de risico’s voor de gemeente op dit terrein kunnen worden uitgebannen?” Gedurende het onderzoek is, aan de hand van een vooraf opgesteld onderzoeksplan, een drietal deelvragen en onderliggende sub-deelvragen behandeld. De hieruit voortvloeiende antwoorden en conclusies hebben tezamen bijgedragen aan de beantwoording van de centrale vraag. In paragraaf 5.1 zullen eerst de conclusies worden gegeven die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Aansluitend zal in paragraaf 5.2 een aantal aanbevelingen volgen voor de gemeente Best met het oog op de doelstelling van dit onderzoek. De doelstelling van dit onderzoek is namelijk om een advies uit te brengen over hoe de verschillende afdelingen binnen de gemeente Best in de toekomst hun beleidsstukken dienen te noemen en vorm kunnen geven.*

**6.1 Conclusies**

Uit wet- en regelgeving, literatuur en jurisprudentie is in dit onderzoek naar voren gekomen dat beleid een allesomvattend begrip is waarbinnen beleidsregels moeten worden onderscheiden naast overig beleid. Overig beleid zijn bijvoorbeeld raadsrichtlijnen of werkvoorschriften. Onderscheid tussen enerzijds beleidsregels en anderzijds overig beleid is te maken op aspecten als toepassingsplicht, afwijkingsmogelijkheden en bewijskracht.

Er bestaan diverse redenen voor een gemeente om beleidsregels op te stellen ten aanzien van een bepaalde bestuursbevoegdheid. Indien een bestuursorgaan beleidsregels vaststelt, geeft het daarmee in feite te kennen op welke wijze en onder welke voorwaarden zij van haar bestuursbevoegdheden gebruik zal maken. Aangezien er van een beleidsregel een zekere mate van binding uitgaat naar het bestuursorgaan om te handelen zoals de beleidsregel voorschrijft, wordt er tegemoet gekomen aan een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur die in het bestuursrecht een grote rol spelen. Met beleidsregels worden gelijke gevallen, gelijk behandeld. Er vindt immers een standaard afweging van belangen plaats. Het bestuursorgaan zal hierdoor voldoen aan het gelijkheidsbeginsel. Door de vereiste bekendmaking van beleidsregels wordt ook voldaan aan het rechtszekerheidsbeginsel. De burger wordt inzicht verschaft in het beleid van de gemeente. Het optreden van de gemeente wordt hiermee voorspelbaar en controleerbaar. De binding van het bestuursorgaan aan beleidsregels brengt tevens met zich mee dat er een bepaalde werklast voor ambtenaren wegvalt wanneer er zich gelijke situaties voordoen. Een aparte motivering achter de beslissing is niet meer vereist. De motiveringsplicht die op het bestuursorgaan rust, wordt ingevolge artikel 4:82 Awb al voldoende gewaarborgd door de beleidsregel. De lastenverlichting kan zowel tijd- als kostentechnisch worden uitgelegd.

Met beleidsregels wordt in zekere mate ook sturing gegeven aan het gedrag van burgers. Dit doet zich met name voor bij beleidsregels omtrent subsidieverlening. De voorwaarden waaronder een bestuursorgaan te kennen geeft zichzelf te binden om over te gaan tot subsidieverstrekking, kunnen als stimulans voor de burger werken om aan die betreffende voorwaarden te voldoen. Hiermee kan het bestuursorgaan dus doormiddel van beleidsregels de burger een gewenste richting induwen.

Ondanks dat er juridisch gezien wel degelijk onderscheid valt te maken tussen beleidsregels en overig beleid, lijkt daar tot op heden in de (rechts)praktijk weinig gevolg aan te worden gegeven. Uit jurisprudentie komt naar voren dat er niet altijd eenduidigheid bestaat over de toepassing en uitleg van beleidsregels. Het is daarmee ook lastig om concrete risico’s toe te kennen aan beleidsstukken waarbij het onderscheid tussen beleidsregels en overig beleid is vervaagd. Desalniettemin kan gewezen worden op punten die mogelijkerwijs als risicovol kunnen worden aangemerkt, althans als consequenties voor de gemeente Best.

Allereerst is er de mate waarin het bestuursorgaan kan afwijken van het uiteengezette beleid. Bij afwijking van beleidsregels moet rekening worden gehouden met enerzijds de aanwezigheid van een bijzondere omstandigheid en anderzijds de daarmee samenhangende onevenredige gevolgen voor de belanghebbende. Bij afwijking van overig beleid geldt alleen deze laatste eis.

In dit kader dient gewezen te worden op de bewijspositie van zowel de gemeente als belanghebbende. Indien de gemeente door een belanghebbende wordt gemaand tot toepassing van de door haar opgestelde beleidsregels dan zal zij zich in beginsel gehouden zien om daaraan te voldoen. Bij overig beleid geldt deze strikte navolging niet, omdat het bestuursorgaan dan slechts het gelijkheidsbeginsel in ogenschouw hoeft te nemen en daar eenvoudiger omheen kan stappen. Wanneer de gemeente echter door een belanghebbende wordt verzocht om van een beleidsregel af te wijken, neemt de gemeente een sterkere positie in doordat er niet alleen van onevenredige gevolgen, maar ook van een bijzondere omstandigheid sprake moet zijn vooraleer de gemeente van haar beleidsregels afwijkt.  
  
Ten aanzien van deze bijzondere omstandigheid is in de jurisprudentie veel te vinden. In sommige gevallen toetst de rechter de toepassing van beleidsregels integraal, net als bij de beoordeling van overig beleid, en gaat dan voorbij aan de vraag of er sprake is van een bijzondere omstandigheid.

In andere gevallen dient de rechter juist marginaal te toetsen en komt daarmee wel toe aan de beoordeling of er sprake is van een bijzondere omstandigheid. Het definiëren van een bepaalde omstandigheid alszijnde bijzondere omstandigheid, blijkt in de praktijk voor de rechter niet altijd eenvoudig te zijn. Situaties waar extra zorgvuldigheid gewenst is, zijn; vertrouwenwekkende handelingen, ernstige overtredingen door een belanghebbende en anticipatie op nieuwe beleidsregels.

Met het inzicht dat is verkregen uit het juridische kader, zijn de essentiële aspecten van beleidsregels, die voortvloeien uit onder andere de wet, jurisprudentie en literatuur, vorm gegeven in een checklist. Aan de hand van deze checklist zijn verschillende beleidsstukken van de gemeente Best tegen het licht gehouden.

Tijdens dit onderzoek is gebleken dat het soms erg lastig is om de diverse beleidsstukken te kwalificeren als een beleidsregel, dan wel overig beleid of stukken zonder beleidsbetekenis. Bij sommige beleidsstukken ontbreekt het aan een ondertekening waardoor niet is te bepalen door welk bestuursorgaan het beleidsstuk is vastgesteld. Als gevolg hiervan kan het belangrijke vereiste, dat beleidsregels slechts kunnen worden vastgesteld door het bestuursorgaan dat de bestuursbevoegdheid bezit waarop de beleidsregel toeziet, niet worden nagelopen (art. 4:81 Awb). Een mogelijke oorzaak voor het ontbreken van een dergelijke ondertekening is gelegen in het feit, dat in de praktijk binnen de gemeente Best bij college- en raadsvergaderingen de ter besluit liggende beleidsdocumenten zijn voorzien van een voorblad waarop normaliter het bevoegde bestuursorgaan tekent voor besluit. Het kan dan voorkomen dat beleidsregels waartoe dus wel degelijk is besloten, op de website van de gemeente Best terecht komen zonder voorblad.

Verder valt op te merken dat een aantal beleidsstukken sterk gedateerd is. Dit valt af te leiden uit de looptijd die uitdrukkelijk op het beleidsstuk vermeld staat of verwijzingen naar andere documenten die reeds zijn verlopen. In het laatste geval kan de verwarring worden weggenomen door een kleine aanpassing in de verwijzing door deze weer actueel te maken. Beleidsstukken waarvan de looptijd reeds is verlopen, scheppen echter alleen maar verwarring indien deze nog als zodanig op de website van de gemeente staan.

Verder valt op dat niet in alle beleidsstukken, die als beleidsregel worden aangeduid, het wettelijk voorschrift wordt vermeld waaruit de bevoegdheid, waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit. Dit is echter ingevolge artikel 4:83 Awb echter wel vereist.

Volgens de Memorie van Toelichting bij de derde tranche Algemene wet bestuursrecht is het voor de kwalificatie van een beleidsstuk als beleidsregel niet beslissend welke aanduiding het beleidsstuk heeft, maar de vraag of de regel materieel voldoet aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb. Voor wat betreft de aanduidingen die de gemeente Best hanteert voor haar beleidsstukken, is geen eenduidigheid waar te nemen. Er worden allerhande termen gebruikt en deze staan bovendien zonder een logische ordening door elkaar heen.

Waar de term beleidsregel wordt gebruikt, is er ook sprake van een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Kleine kanttekening daarbij is echter dat niet altijd aan alle vereisten, zoals die uit artikel 4:83 Awb, wordt voldaan. Beleidsstukken die een andere aanduiding hebben dan “beleidsregel” zijn in de regel geen beleidsregels. De praktijk leert dat het dan meestal gaat om raadsrichtlijnen, collegevoorstellen, grotere kadernota’s en andere vormen van overig beleid. Een voorzichtige conclusie is dan ook dat de zuivere beleidsregels ook vaak wel als zodanig zijn aangeduid terwijl het overig beleid onder een heel scala aan benamingen schuilgaat. Dit is echter niet altijd het geval. Zo is er een beleidsstuk (handhavingsbeleidsplan van het beleidsterrein maatschappelijke zorg en welzijn) dat zowel overig beleid als beleidsregels bevat. Zoals reeds is aangegeven, is dit volgens de Memorie van Toelichting mogelijk. Of het wenselijk is om beleidsregels in een groter beleidsstuk op te nemen, is een vraag van een andere orde. Temeer gezien er bij de overige beleidsstukken juist wel deze sterke tweedeling is waar te nemen.

Uit de vergelijking van de website van de gemeente Best met de websites van andere gemeenten met betrekking tot ordening en plaatsing van beleidsstukken zijn een aantal verbeterpunten te halen die de gemeente Best zou kunnen doorvoeren in haar eigen systeem. In de huidige situatie maakt de gemeente Best voor haar beleidsstukken onderscheid in de vier categorieën; verordeningen, beleidsregels, structuurvisie en openbare bekendmakingen. Bij de eerste twee categorieën wordt vervolgens een nader onderscheid gemaakt op basis van het soort beleidsterrein. In tegenstelling tot veel andere gemeenten, waar er minder tot geen ordening bestaat, heeft de gemeente Best dus een redelijke ordening aangebracht in zowel soorten beleidsstukken als soorten beleidsterreinen. Er zijn echter wat verbeterpuntjes op te merken. Zo blijkt uit nader onderzoek van de beleidsstukken dat er onder de categorie ‘beleidsregels’ niet alleen beleidsregels worden geschaard maar ook veel overig beleid of zelfs documenten die geen enkele beleidswaarde vertegenwoordigen terug zijn te vinden. Naar de burger, maar ook naar de eigen organisatie toe geeft dit onnodig veel verwarring.

Het onderscheid dat de gemeente Best in haar beleidsstukken probeert te maken, kan nog verder worden doorgevoerd. Beleidsstukken staan weliswaar per beleidsterrein netjes gesorteerd, maar daar binnen is er geen eenduidige ordening. Men zou kunnen overwegen een ordening aan te brengen op alfabetische volgorde of inwerkingtredingsdatum zoals dat bij sommige andere gemeenten al aan de orde is.

Een aantal gemeenten hebben ervoor gekozen hun beleid geheel of gedeeltelijk onder te brengen op de publieke website overheid.nl en brengen de burger daarvan op de hoogte doormiddel van een verwijzing op de eigen website. De gemeente Best heeft ervoor gekozen, behoudens enkele uitzonderingen, haar beleidsregels niet op overheid.nl te plaatsen maar slechts te volstaan met de verplichte algemeen verbindende voorschriften.

Sommige gemeenten hebben op de eigen website een zoeksysteem geplaats waarmee direct naar beleidsstukken op overheid.nl wordt doorgelinkt.

Gedurende het onderzoek is een aantal beleidsstukken van diverse gemeenten gescreend op aspecten die meegenomen kunnen worden in een advies tot verbetering aan de gemeente Best. De gemeente Zwolle viel positief op en is als voorbeeldgemeente gekozen en vervolgens nader tegen het licht gehouden.

De gemeente Zwolle is zeer consequent gebleken voor wat betreft opmaak en opbouw van haar beleidsregels. Deze worden standaard ingeluid met een kader waarin allerlei relevante informatie is ondergebracht. Het gaat dan om zaken waar het bij de gemeente Best vaak aan ontbreekt zoals de wettelijke grondslag, de inwerkingtredingsdatum en het bevoegde bestuursorgaan.

Aan de hand van de richtlijn voor het opzetten van verordeningen van de gemeente Best, de checklist (bijlage 1) en de standaard opzet van de gemeente Zwolle is een richtlijn ( 5.2 ) voor het opzetten van beleidsregels gemaakt dat in de toekomst als leidraad kan dienen voor nieuwe beleidsregels.

**6.2 Aanbevelingen**

Op basis van de hierboven staande conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan aan de gemeente Best:

* Het zou een mogelijkheid zijn om de ondertekening van het beleidsstuk, door het bestuursorgaan, daadwerkelijk op te nemen in het beleidsstuk zelf. Verwarring over welk bestuursorgaan heeft besloten, wordt daarmee voorkomen. Bovendien is dan vast te stellen of de beleidsregel door het bevoegde bestuursorgaan is ondertekend;
* Indien mogelijk zouden alle beleidsstukken kunnen worden nagelopen voor wat betreft data en looptijden. Wanneer een looptijd van een beleidsstuk is verlopen kan dit beleidsstuk van de website worden gehaald. Het schept alleen maar verwarring voor zowel ambtenaar als burger.   
  Als het beleidsstuk zelf nog wel actueel is, maar een verwijzing naar een ander beleidsstuk niet meer actueel is, kan worden onderzocht of de verwijzing op zich kan worden aangepast zodanig dat deze naar een ander actueel beleidsstuk wordt gesluisd;
* Enige zorgvuldigheid met het opstellen van beleidsregels is wenselijk in het kader van de vereisten van artikel 4:83 Awb. Bij huidige beleidsregels waar niet is voldaan aan dit artikel zou het wenselijk zijn alsnog te bezien of er wetsartikelen kunnen worden toegevoegd om de specifieke beleidsregel juridisch beter in te kaderen. Voor wat betreft deze oude, maar ook nieuw op te stellen beleidsregels dienen de vakspecialisten binnen het beleidsterrein uitsluitsel te geven over de vraag of er een wettelijke bepaling bestaat voor de betreffende beleidsregel(s);
* Er kan een voorbeeld worden genomen aan de wijze waarop de gemeente Zwolle haar beleidsregels vorm geeft;
* Om het onderscheid tussen beleidsregels en overig beleid op de website van de gemeente Best beter aan te duiden, zou naast de reeds bestaande categorieën; “verordeningen”, “beleidsregels”, “structuurvisie” en “openbare bekendmakingen” nog een vijfde categorie kunnen worden opgenomen. Deze vijfde categorie zou dan bijvoorbeeld “overig beleid” kunnen worden genoemd.
* Er bestaat reeds een onderscheid in twee fasen. Namelijk beleidssoort en beleidsterrein. Het is het overwegen waard om deze twee fasen om te draaien, zodat eerst op beleidsterrein kan worden gezocht en daaronder dan alle soorten beleid netjes geordend worden opgenomen;
* Per categorie kunnen beleidsstukken op basis van inwerkingtredingsdatum of alfabetische volgorde worden gesorteerd om de ordening te verbeteren;
* Het plaatsen van een korte uitleg en definitiebepaling van de gebruikte terminologie van de diverse beleidscategorieën zoals dat reeds is gedaan bij de categorie “verordeningen” kan verhelderend werken.
* Middels bijscholingscursussen dienen zowel nieuwe als reeds werkzame ambtenaren bekend te worden gemaakt met de essentie van beleidsregels binnen het grotere geheel van beleid. Deze bijscholing zou kunnen worden verwerkt in de basistrainingen Awb of in het juridische vakberaad die reeds door de afdeling Juridische Zaken worden verzorgd. In het kader van de samenwerking met de gemeente Veldhoven kan het ook raadzaam zijn om beleidsmedewerkers vanuit Veldhoven te betrekken bij cursussen en vergaderingen omtrent dit onderwerp.
* De checklist (bijlage 1), de richtlijn voor het opzetten van beleidsregels, het voorbeeld van een beleidsregel van de gemeente Zwolle en de inhoud van dit onderzoek kunnen dienen als informerende stukken in het proces van kennisoverdracht.

**Literatuurlijst**

*Literatuur*

**Van Ballegooij e.a. 2008**

G.A.C.M. van Ballegooij e.a., *Bestuursrecht in het Awb-Tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

**Berkenbosch & Koetsenruijter 2008**

R. Berkenbosch & W. Koetsenruijter, *Schrijven van beleidsnotities,* Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2008.

**Bovens, ’t Hart & Van Twist 2012**

M.A.P. Bovens, P. ’t Hart & M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur*, Deventer: Kluwer 2012.

**Damen e.a. 2009**

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1,* Den Haag:Boom Juridische uitgevers 2008.

**Derksen & Schaap 2010**

W. Derksen & l. Schaap, *Lokaal Bestuur*, Dordrecht: Convoy Uitgevers B.V. 2010.

**Klompmaker, Sluijters & Veenstra 2008**

G. Klompmaker, A.M.M. Sluijters & J. Veenstra, *Inleiding Gemeentewet – van wet naar praktijk*, Den Haag: SDU 2008.

**Van Schaaijk 2011**

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht Juridisch Onderzoek*, Den Haag: Boom uitgevers 2011.

**Tollenaar 2008**

A. Tollenaar, *Gemeentelijk beleid en beleidsregels – de toegevoegde waarde van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening*, Boom Juridische uitgevers 2008.

**Verheugt 2007**

J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het Nederlandse recht,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

**Voermans 1998**

Voermans, W.J.M. (1998). Beleidsregels. In Meulen, B. M. J. van der (Ed(s).), Info derde tranche Algemene wet bestuursrecht. (pp. 45-80). Den Haag: Vuga.

**Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2011**

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Amsterdam: Reed Business 2011.

**Visscher 2008**

Y.M. Visscher, *Praktisch Bestuursrecht*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2008.

*Artikelen*

**Tollenaar 2006**

A. Tollenaar, ‘Het is maar wat je bijzonder noemt. Rechterlijke toetsing aan beleid en beleidsregels’, *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, p.175-187.

**Wannink & Boogers 2012**

R.E. Wannink & R.J. Boogers, ‘Beleidswijziging en rechtszekerheid: opposites attract?’, *tijdschrift voor praktisch bestuursrecht*, p. 4-8.

*Elektronische bronnen*

* <”http://www.gemeentebest.nl”>
* <"http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/gemeentewet/vraag-en-antwoord/moet-

de-officiele-bekendmaking-van-een-besluit-zoals-een-bekendmakingbeleidsregels">

* <[www.zwolle.nl home>beleid>overzicht beleidsregels>openbare orde> beleidsregel](http://www.zwolle.nl home>beleid>overzicht beleidsregels>openbare orde>  beleidsregel Bed & Breakfast 2011)

[Bed & Breakfast 2011](http://www.zwolle.nl home>beleid>overzicht beleidsregels>openbare orde>  beleidsregel Bed & Breakfast 2011)>

* <www.overheid.nl> ‘Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht’

*Wet- en regelgeving*

# Algemene wet bestuursrecht

# Gemeentewet

* Huisvestingswet
* Wet dualisering gemeentebestuur
* Wet elektronische bekendmaking
* Wet werk en bijstand
* Wet Rechterlijke Organisatie
* Woningwet

*Jurisprudentie*

# ABRvS 15 december 2010, *LJN BO7338*

# ABRvS 30 maart 2011, *LJN BP9547*

* ABRvS 20 december 2006, Gst. (2007) 7273.58
* ABRvS 21 maart 2007, AB 2007
* ABRvS 12 februari 2003, AB 2003, 184
* ABRvS 6 juli 2005, AB 2005, 344
* ABRvS 25 augustus 2004, AB 2005, 35
* ABRvS 24 mei 2006, AB 2006, 250
* AB 2003, 184, *LJN AF4416*
* HR 18 maart 2005, AB 2005
* HR 28 maart 1990, AB 1990, 306

**Bijlage 1**

***Checklist (beleidsregel of geen beleidsregel ?)***

1. Welk bestuursorgaan heeft bestuursbevoegdheid op dit terrein?

Voorbeeld:

* + artikel 125 Gemeentewet > college heeft de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen om de regels te handhaven die door het gemeentebestuur worden uitgevoerd.
  + Artikel 174 Gemeentewet > bevoegdheid om evenementenvergunning te verlenen is opgedragen aan de burgemeester  
    Artikel 2.25 APV gemeente Best Evenement
  + Artikel 35 Wet werk en bijstand > college bevoegd om bijstand te verlenen voor de ‘naadzakelijke kosten van het bestaan’, die ‘uit bijzondere omstandigheden voortvloeien’, voor zover deze naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de toepasselijke bijstandsnorm.

1. Heeft dit specifieke bestuursorgaan de betreffende regel vastgesteld?  
   (artikel 4:81 lid 1 Awb > een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordlelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid)
2. Zo niet > is de regel dan vastgesteld door een hiërarchisch hoger bestuursorgaan ten behoeve van het lagere bestuursorgaan en is daar een wettelijke grondslag voor?   
   (artikel 4:81 lid 2 Awb > in andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald)

Voorbeeld:

* Artikel 61 huisvestingswet > Provinciale staten mogen beleidsregels opstellen voor gemeentebesturen

1. Voldoet de regel aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb?

Onder beleidsregel wordt verstaan: 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.

* Beslissing (bewuste wilsuiting)
* Schriftelijk
* Van een bevoegd bestuursorgaan (artikel 1:1 Awb)
* Rechtshandeling (gericht op het ontstaan van enig rechtsgevolg > scheppen, wijzigen of opheffen van rechten en/of verplichtingen)
* Publiekrechtelijk van aard (door het openbaar bestuur via een bestuursorgaan, gebaseerd op de taken en bevoegdheden die exclusief aan een bestuursorgaan zijn verleend in de Awb en in de bijzondere bestuursrechtelijke wetten)
* Bekendmaking van de beleidsregel (pas dan treedt beleidsregel in werking)

1. Is de regel vastgesteld door een ander bestuursorgaan vastgesteld dan bij wie de bevoegdheid rust en is niet voldaan aan de mogelijkheid van punt 3?

Regel zal als richtlijn gelden voor het geadresseerde bestuursorgaan maar kan dus geen beleidsregel zijn. Dit soort richtlijnen worden vaak vastgesteld door de gemeenteraad over bevoegdheden die bij het college rusten.

1. Ligt aan de regel geen besluit ten grondslag?

Dan geldt de regel als niet-geaccordeerd werkvoorschrift / gedragslijn.  
Is dus geen beleidsregel (Daar is immers een besluit van het bevoegde bestuursorgaan vereist 4:81 Awb)

**Let op het verschil tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften**

|  |  |
| --- | --- |
| **Beleidsregel** | **Avv (voorbeeld: subsidieverordening, afvalstoffenverordening, reclameverordening, Apv)** |
| Bindt niet de burger maar alleen het bestuursorgaan | Bindt de burger |
| Regels voor het gebruik van bestuursbevoegdheid | Regels die algemeen en herhaaldelijk op personen of zaken van toepassing zijn |
| wijze van toepassing van bestaande bevoegdheden | wel zelfstandige verplichtingen of aanspraken in het leven roepen of nieuwe bevoegdheden aan bestuursorganen |
| Inherente afwijkingsbevoegdheid | Geen inherente afwijkingsbevoegdheid |
| Een beleidsregel kent geen rechtstreekse wettelijke grondslag maar berust op een discretionaire bestuursbevoegdheid tot het nemen van individuele of concrete besluiten zoals bedoeld in artikel 4:81 Awb.  *Voorbeeld: zie punt 1* | Algemeen verbindende voorschriften zijn gebaseerd op de bevoegdheden tot regelgeving die voortvloeien uit de grondwet of wetten in formele zin.  *voorbeeld: Artikel 10.23 Wet milieubeheer*  *1. De gemeenteraad stelt in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening vast.* |

1. Volgens artikel 4:83 Awb moet voor zover mogelijk een wettelijk voorschrift worden vermeld, waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit.
2. Volgens de memorie van toelichting bij de derde tranche algemene wet bestuursrecht mag een beleidsregel worden opgenomen in een stuk dat wordt aangeduid als beleidsnota, circulaire of zelfs brief. Niet de aanduiding is immers beslissend, maar de vraag of de regel materieel voldoet aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb. (blz. 107 MvT)  
     
   Naast een beleidsnota hoeven niet steeds afzonderlijk beleidsregels te worden opgesteld. Wanneer de nota zelf regels bevat die naar hun inhoud als beleidsregels kunnen worden aangemerkt, is het voldoende om de nota zelf overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend te maken. (blz. 121 MvT)

**BIJLAGE 2**

***Handhavingsnota ruimtelijke regelgeving gemeente Best (handhavingsnota 10 april***

***2001)***

1. *Het college heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen om de regels te handhaven die door het gemeentebestuur worden uitgevoerd.*
2. *Dit specifieke bestuursorgaan heef de betreffende handhavingsnota niet vastgesteld.  
   De gemeenteraad heeft namelijk op 23 april 2001 (Wel voor de invoering van de wet dualisering gemeentebestuur) besloten tot vaststelling van deze nota.*
3. *Er is geen wettelijk voorschrift dat bepaald dat de gemeenteraad ten behoeve van het college deze beleidsregels mag vaststellen. Er is dus geen sprake van artikel 4:81 lid 2 Awb.*
4. *De nota kenmerkt zich door een aantal handhavingsstrategieën welke worden uitgewerkt waarbij zowel voor- als nadelen worden gegeven. Het gaat echter niet om de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften en voldoet daarmee niet aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb.*
5. *Zoals bij punt 2 en 3 reeds is aangegeven is het de gemeenteraad die deze nota heeft vastgesteld en daarom kan het betreffende stuk niet als een beleidsregel worden gezien.*
6. *n.v.t.*
7. *n.v.t.*
8. *Titel 4.3 van de Awb (beleidsregels) wordt genoemd in de aanhef. Dit zou er op kunnen duiden dat het om een beleidsregel gaat. Het gaat hier echter zoals bij punt 4 aangegeven niet om een beleidsregel.*
9. *De naamgeving ‘Handhavingsnota’ wil niets zeggen gelet op hetgeen is bepaald in de memorie van toelichting.*

*Conclusie: Een kwalificatie als richtlijn ligt voor de hand. Zeker gelet op het advies dat de gemeenteraad geeft aan het college om een bepaalde beleidsvariant verder uit te werken.*

**BIJLAGE 3**

***Beleidsregels gedogen gemeente Best (25 januari 2005)***

1. *Het college heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen om de regels te handhaven die door het gemeentebestuur worden uitgevoerd.*
2. *Het betreft een ondertekend besluit van het College van 25 januari 2005*
3. *Ga naar stap 4*
4. *De beleidsregels voldoen aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb  
   De regels laten zien in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college geen gebruik maakt van de haar ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden.*
5. *n.v.t*
6. *n.v.t.*
7. *n.v.t.*
8. *Er is een wettelijk voorschrift (namelijk artikel 125 Gemeentewet en artikel 5:21 Awb) vermeld, waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit.*
9. *De naamgeving ‘beleidsregels’ zal geen verwarring geven.*

*Conclusie: het betreft een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb.*

**BIJLAGE 4**

***Integraal handhavingbeleidsplan gemeente Best (1 maart 2006)***

1. *Het college heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen om de regels te handhaven die door het gemeentebestuur worden uitgevoerd.*
2. *Het is niet duidelijk welk bestuursorgaan dit beleidsstuk heeft vastgesteld  
   In het beleidsstuk wordt gesteld dat het handhavingsbeleidsplan door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Deze daadwerkelijke vaststelling is echter nergens terug te vinden in het betreffende beleidsstuk. Verder wordt nog gesteld dat het college van B&W invulling dient te geven aan het werkprogramma en dit tevens dient vast te stellen. Dit lijkt een aanwijzing te zijn dat de daadwerkelijke beleidsregels in aparte beleidsstukken door het bevoegde orgaan worden vastgesteld.*
3. *n.v.t.*
4. *Een bij besluit vastgestelde algemene regel ten aanzien van het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan ontbreekt. De gebruikte terminologie in het beleidsstuk wekt de schijn van een richtlijn. Er wordt gesproken over “visie, uitgangspunten, analyse huidige handhavingspraktijk, prioriteitsstelling, gezamenlijke strategie, globaal beschreven werkprogramma, monitoring en evaluatie”.*

*In paragraaf 2.2 van het integraal handhavingsbeleidsplan wordt de visie van de gemeente Best op de gemeentelijke handhavingstaak gegeven. Hieruit volgen een aantal concrete uitgangspunten. Deze uitgangspunten gelden (zo volgt uit het plan) als richtinggevend bij de handhavingstaken van de gemeente Best. Het betreffen dus geen concrete beleidsregels. Er wordt wel verwezen naar*

1. *N.v.t.*
2. *N.v.t. (zie punt 2)*
3. *N.v.t.*
4. *In paragraaf 2.3 van het integraal handhavingsbeleidsplan wordt gesteld dat de wetgever de mogelijkheid heeft gecreëerd voor overheden om een eigen handhavingsbeleid te voeren, prioriteiten te stellen en een concrete afweging in het betrokken geval te maken. Hiermee wordt de discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan benadrukt. Er wordt tevens met een voetnoot verwezen naar artikel 21 Grondwet en artikel 18.2 Wet milieubeheer. In laatstgenoemd artikel wordt het college aangewezen om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving en is daarmee dus bevoegd bestuursorgaan. Een verdere uitwerking van hoe het bestuursorgaan zichzelf stelt om te gaan met deze bevoegdheden ontbreekt echter.*
5. *De naamgeving ‘integraal handhavingsbeleidsplan’ lijkt het vermoeden te bevestigen dat het een nota betreft die slechts in algemene bewoordingen aangeeft wat er op gebied van handhaving speelt.*

*Conclusie: Door het ontbreken van een besluit (laat staan besluit door bevoegd bestuursorgaan) kan al geen sprake meer zijn van een beleidsregel. Daarnaast wordt in deze nota gesproken over richtinggevende uitgangspunten en niet over beleidsregels. Tevens wordt duidelijk genoemd dat dit handhavingbeleidsplan door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Het college dient vervolgens invulling te geven aan het werkprogramma en dit vast te stellen. De hele opzet van de nota is meer beschrijvend van aard ten aanzien van de invulling van het handhaven binnen de gemeente.*

*Dit beleidsstuk lijkt dus meer op een (raads)richtlijn.*

**Bijlage 5**

**Nota minimabeleid (2 december 2008)**

1. *Het is überhaupt niet duidelijk of en zo ja door wie dit beleidsstuk is vastgesteld.*
2. *n.v.t*
3. *Een bij besluit vastgestelde algemene regel ten aanzien van het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan ontbreekt. De gebruikte terminologie in het beleidsstuk wekt de schijn van een handreiking waarin vragen en aanbevelingen verwerkt zitten. Het gaat, zo is te lezen op pagina 28 van de nota, om vragen en aanbevelingen aan de raad. Aan de hand van het oordeel van de raad zal aan het college opdracht worden gegeven om deze plannen uit te voeren. Zover is het met deze huidige nota dus nog lang niet. Van beleidsregels in de zin van de Awb kan dus niet gesproken worden.*
4. *n.v.t.*
5. *n.v.t. (zie punt 2)*
6. *n.v.t.*
7. *In de nota is geen wettelijk voorschrift opgenomen waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit.*
8. *Uit de naamgeving valt niks af te leiden. Beleidsregels kunnen immers in een nota zijn opgenomen volgens de MvT.*

*Conclusie: Het gaat niet om een beleidsregel, maar om een handreiking aan de gemeenteraad met vragen en aanbevelingen.*

**Bijlage 6**

**Beleidsregels participatie niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-gerechtigden gemeente Best 2009 (1 januari 2009)**

1. *Volgens artikel 7 Wet Werk en Bijstand is het college het bevoegde bestuursorgaan voor wat betreft het bieden van ondersteuning met betrekking tot arbeidsparticipatie.*
2. *Volgens de aanhef en de ondertekening heeft het college deze beleidsregels vastgesteld en is daarmee voldaan aan de eis die artikel 4:81 lid 1 Awb stelt.*
3. *n.v.t.*
4. *De beleidsregels voldoen aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb  
   De regels laten zien in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college gebruik maakt van de haar ter beschikking staande bestuursrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van ondersteuning bij de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-gerechtigden.  
   Er zijn zaken geregeld zoals: budgetplafond(artikel 5), wijze waarop aanvragen worden behandeld(artikel 6), voorwaarden waaronder aanvrager in aanmerking komt (artikel 7).*
5. *n.v.t.*
6. *n.v.t.*
7. *n.v.t.*
8. *n.v.t.*
9. *Vermelding van wettelijk voorschrift ingevolge artikel 4:83 Awb  
   “gelet op artikel 4 Re-integratieverordening gemeente Best 2009, artikel 7, 8 en 10 Wet Werk en Bijstand, artikel 1 en 3 Wet Participatiebudget en artikel 4:25 en 4:81 Algemene wet bestuursrecht.*
10. *De naamgeving ‘beleidsregels’ zal geen verwarring geven.*

*Conclusie: het betreft een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb.  
Wat nog opvalt aan dit beleidsstuk is dat er een hardheidsclausule is opgenomen. Dit is overbodig aangezien beleidsregels een inherente afwijkingsbevoegdheid kennen op grond van artikel 4:84 Awb.*

**Bijlage 7**

**Beleidsregels langdurigheidstoeslag gemeente Best 2009**

1. *Volgens artikel 36 lid 1 Wet werk en bijstand is het college het bevoegde bestuursorgaan voor het verlenen van een langdurigheidstoeslag.*
2. *Deze beleidsregels zijn vastgesteld In de vergadering van Burgemeester en Wethouders van 3 maart 2009. zijn met terugwerkende kracht in werking getreden met ingang van 1 januari 2009.  
   Er is dus voldaan aan de eisen gesteld in artikel 4:81 lid Awb.*
3. *n.v.t.*
4. *De beleidsregels voldoen aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb  
   In de beleidsregels worden de voorwaarden geschetst wanneer men niet in aanmerking komt voor de langdurigheidstoeslag. Er wordt hierbij verwezen naar een aantal categorieën van gedragingen die nader zijn uitgewerkt in de afstemmingsverordening (Maatregelenverordening Wet werk en bijstand). De beleidsregels geven duidelijk weer dat als een belanghebbende zich schuldig maakt aan gedragingen uit deze categorieën dat het college dan besluit om geen langdurigheidstoeslag te verlenen.*
5. *n.v.t.*
6. *n.v.t.*
7. *n.v.t.*
8. *Aan de voorwaarde van 4:83 Awb is niet voldaan. In beleidsregel 1 wordt weliswaar artikel 36 lid 1 Wet werk en bijstand genoemd maar niet in verband met de bevoegdheidsgrondslag. In de toelichting vindt een korte beschrijving plaats van het doel van deze beleidsregels. Namelijk de nadere invulling van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de langdurigheidstoeslag. Hier ontbreekt echter ook weer een duidelijk verband tussen de bestuursbevoegdheid van het college en het wettelijke voorschrift daartoe.*
9. *De naamgeving ‘beleidsregels’ zal geen verwarring geven.*

*conclusie: het betreft een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Echter aan de voorwaarde van artikel 4:83 is niet in voldoende mate voldaan. Daarnaast is in dit beleidsstuk ook een hardheidsclausule opgenomen. Dit is overbodig aangezien beleidsregels een inherente afwijkingsbevoegdheid kennen op grond van artikel 4:84 Awb.*

**Bijlage 8**

**Handhavingsbeleidsplan (1 augustus 2005)**

1. Artikel 8a van de Wet werk en bijstand (WWB) stelt dat de gemeenteraad in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.   
   In artikel 2 van deze handhavingsverordening Wet werk en bijstand wordt gesteld dat het college een handhavingsbeleidsplan vaststelt. Artikel 11 van de verordening geeft vervolgens aan dat het college beleidsregels vaststelt en dat die zullen worden opgenomen in het handhavingsbeleidsplan zoals bedoeld in artikel 2.  
   Het college is dus bevoegd bestuursorgaan.
2. Het is niet duidelijk of en zo ja door wie dit beleidsstuk is vastgesteld. Gezien de inleiding van het handhavingsbeleidsplan en de bepalingen genoemd in de handhavingsverordening ligt het in de lijn der verwachting dat dit door het college is gebeurd.
3. Is niet bekend (zie 2)
4. Het betreft hier een mengvorm. Het eerste gedeelte is, ingevolge artikel 2 van de handhavingsverordening, een handhavingsbeleidsplan. Hierin worden zaken besproken zoals het doel, de beoogde effecten, de ambities en de visie ten aanzien van handhaving in de sociale zekerheid. Ook wordt ingegaan op de wijze van evaluatie via bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoeken. Daarnaast worden er beleidsuitgangspunten vermeld. Er wordt vermeld dat met inachtneming van deze beleidsuitgangspunten beleidsregels zijn vastgesteld. Aan het einde van dit beleidsstuk zijn een tweetal beleidsregels opgenomen, namelijk: Beleidsregels terugvordering WWB gemeente Best en de Beleidsregels verhaal gemeente Best. Met deze beleidsregels is invulling gegeven aan hetgeen in de eerdere hoofdstukken van dit handhavingsbeleidsplan uiteen is gezet.
5. niet duidelijk (zie 2)
6. De beide beleidsregels bevatten een artikel omtrent inwerkingtreding. Hier wordt aangegeven per wanneer de beleidsregels in werking treden alsmede de vermelding dat deze beleidsregels worden vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Best.
7. n.v.t. (er bestaat een handhavingsverordening welke door de raad is vastgesteld op grond van artikel 8a van de Wet werk en bijstand) Het handhavingsbeleidsplan is echter een mengvorm van beleidsregels met overig beleid.
8. In de aanleiding van het handhavingsbeleidsplan wordt gesteld dat het college op grond van bepalingen uit de handhavingsverordening een handhavingsbeleidsplan dient op te stellen. Verderop in het handhavingsbeleidsplan wordt artikel 11 van de verordening genoemd waarin het college wordt opgedragen om beleidsregels vast te stellen. In de twee genoemde beleidsregels worden echter geen wettelijke voorschriften vermeld.
9. Beleidsregels mogen ingevolge de memorie van toelichting bij de derde tranche algemene wet bestuursrecht worden opgenomen in een groter beleidsstuk. Dat is hier het geval.

Conclusie:   
Er staan duidelijke beleidsregels in dit beleidsstuk, maar gezien het feit dat deze onderdeel uitmaken van een groter beleidsplan met overig beleid moet worden gesproken van een mengvorm. Dit doet echter niets af aan de kwalificatie van de beleidsregels binnen dit grotere beleidsstuk.

**Bijlage 9**

**APV Besluit Alcoholverbod op straat (10 februari 2009)**

1. Artikel 2.49 van de Algemeen plaatselijke verordening 2010 gemeente Best geeft aan dat het verboden is om op een openbare plaats, die deel uitmaakt van een door burgemeester en wethouders aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben. Hieruit volgt dat het college het bevoegde bestuursorgaan is om dat specifieke gebied aan te wijzen.
2. Het college van B en W heeft op 3 februari 2009 dit besluit vastgesteld en daarmee is voldaan aan de het vereiste dat artikel 4:81 lid 1 Awb stelt.
3. N.v.t.
4. Volgens het ccv zou dit dan als een aanwijzingsbesluit moeten worden gekwalificeerd.:  
     
   <http://www.hetccv.nl/dossiers/alcoholbeleid/Achtergrond>  
   Daarnaast bestaat de mogelijkheid het nuttigen van alcohol op de openbare weg te beperken. In een aanwijzingsbesluit op basis van de APV kunnen bepaalde wegen of gebieden worden aangewezen, waar het verboden is op de weg alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.  
     
   Indien de rechtsgevolgen van een besluit beperkt blijven tot het bepalen van het toepassingsbereik van een bestaand algemeen verbindend voorschrift, is sprake van een concretiserend besluit van algemene strekking. (Damen, p. 239/240)  
   Geen zelfstandige normstelling. (zelfstandige normstelling: dat een besluit verder strekt dan het naar tijd, plaats of anderszins bepalen van het toepassingsbereik van een reeds bestaand algemeen verbindend voorschrift)
5. N.v.t.
6. N.v.t.
7. Het betreft hier een nadere uitwerking van een bepaling uit de Apv. De bepaling bindt de burger. Er wordt namelijk een gebied aangewezen waar het alcoholverbod op van toepassing is. (zie punt 4)
8. Er wordt verwezen naar artikel 2.49 Apv 2010
9. Naamgeving “APV Besluit Alcoholverbod op straat (10 februari 2009)” wijst erop dat het een uitwerking van de Apv betreft.

Conclusie: Het betreft geen beleidsregel, maar een concretiserend besluit van algemene strekking. het zou daarnaast wenselijk zijn om dit besluit als sub-bestand onder de APV 2010 te hangen bij het kopje ‘verordeningen’.

**Bijlage 10**

**Toelichting Algemene plaatselijke verordening (APV) 2010 na wijziging Wabo**

1. De bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen is gelegen bij de gemeenteraad op grond van artikel 149 Gemeentewet. De Apv 2010 gemeente Best is ook vastgesteld door de gemeenteraad.
2. Het is niet duidelijk of en zo ja door wie deze toelichting is vastgesteld.
3. n.v.t.
4. Deze toelichting voldoet niet aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb.  
   De toelichting is geen algemene regels omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften.
5. n.v.t.
6. n.v.t.
7. Het betreft een toelichting op de Apv. Het is echter niet de Apv zelf.
8. Voor een toelichting op de Apv ontbreekt deze bevoegdheidsgrondslag. De bevoegdheidsgrondslag voor het opstellen van de Apv ligt bij de gemeenteraad. De toelichting daarop vloeit daar logischerwijs uit voort.
9. de naamgeving ‘toelichting Apv’ wijst er al op dat het gaat om een toelichting van artikelen uit de Apv.

Conclusie: Het betreft geen beleidsregel. Het gaat hier om een toelichting bij de Apv (een toelichting bij een verordening). De plaatsing van dit beleidsstuk onder de noemer ‘beleidsregels’ is erg verwarrend. Het gaat om een toelichting op de Apv en dus zou dit als bijlage of subonderdeel beter bij de Apv kunnen worden geplaatst.

**Bijlage 11**

**Beleidsplan Integraal Toezicht en handhaven 2012-2015**

1. De bevoegdheid tot toezicht en handhaving komt op grond van artikel 125 Gemeentewet toe aan het college.
2. Hoewel er geen daadwerkelijke ondertekening door het college is te vinden wordt het college op pagina 6 van het beleidsplan wel aangeduid als bevoegd bestuursorgaan om dit plan vast te stellen.
3. N.v.t.
4. Dit beleidsstuk geeft de uitgangspunten van het te voeren beleid. Er worden risicoanalyses uitgewerkt. Er wordt een prioritering opgesteld ten aanzien van de handhavingscapaciteit. Daarnaast worden landelijke, provinciale en gemeentelijke kaders uiteengezet. In hoofdstuk vijf van het beleidsplan wordt veel verwezen naar aanverwante regelingen en beleidsstukken. Zo komen onder meer de handhavingsstrategie “Zo handhaven we in Brabant”, de regionale “Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen”, het horecastappenplan en de beleidsregels ‘gedogen in Best’ ter sprake. Het blijft echter zoals in het hele beleidsplan aan de orde is te algemeen om te kunnen spreken van beleidsregels in de zin van de Awb.
5. N.v.t.
6. Het is niet bekend of er een besluit is genomen. Zie punt 2
7. N.v.t.
8. De vermelding van het wettelijk voorschrift ingevolge artikel 4:83 Awb ontbreekt.
9. De naamgeving “beleidsplan” duidt op een grotere visie. Temeer gelet op de looptijd 2012-2015.

Conclusie: Het betreft geen beleidsregel maar een kader stellende nota. Op basis van deze nota kunnen wel beleidsregels vastgesteld worden of reeds bestaande beleidsregels worden bekrachtigd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de beleidsregels ‘gedogen in Best’.

**Bijlage 12**

**Project Aansluiting Nazorg, gedetineerden (6 juni 2006)**

1. Artikel 172 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde. In de politiewet wordt bovendien de rol van de burgemeester in het driehoeksoverleg besproken met het oog op strafrechtelijke vervolging. Gezien het verband tussen (ex-)gedetineerden en de openbare orde behoort een dergelijk project tot de bevoegdheden van de burgemeester.
2. Dit specifieke beleidsstuk betreft überhaupt geen besluit maar een voorstel aan het college. Er heeft dus geen vaststelling plaatsgevonden van dit betreffende beleidsstuk.
3. N.v.t.
4. Dit beleidsstuk is een voorstel aan het college om een bepaald project vast te stellen. Er wordt in dit stuk geadviseerd en verzocht om als gemeente aan te sluiten bij het project Aansluiting Nazorg. Van een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb is in het geheel geen sprake.
5. N.v.t.
6. Aan dit specifieke beleidsstuk ligt geen besluit ten grondslag. Het betreft een voorstel aan het college om te besluiten.
7. N.v.t.
8. Er wordt geen wettelijke grondslag vermeld zoals bedoeld in artikel 4:83 Awb.
9. De naamgeving ‘project’ doet vermoeden dat het geen beleidsregel betreft.

Conclusie: Dit betreft geen beleidsregel maar een voorstel aan het college om een besluit te nemen.

**Bijlage 13**

**Aanpak parkeerproblematiek in woonwijken (juni 2011)**

1. Uit de nota parkeernormen volgt onder hoofdstuk 4 (juridisch kader) dat het college bevoegd orgaan is dat besluiten mag nemen over parkeervoorzieningen.
2. Het is het college geweest die dit beleidsstuk op 21 juni 2011 heeft vastgesteld.
3. N.v.t.
4. Deze beleidsregel geeft aan op welke wijze het bestuursorgaan (en meer specifiek nog; de afdeling uitvoering) omgaat met klachten en/of verzoeken, die betrekking hebben op parkeerproblemen in bestaande woonwijken.

Middels een puntsgewijze werkwijze maakt het college inzichtelijk op welke manier en langs welke weg een verzoek om aanpak parkeerproblematiek door de gemeente Best wordt afgehandeld. Zoals uit de inleiding van dit beleidsstuk ook blijkt wordt getracht om via het doorlopen van deze werkwijze een goede belangenafweging te maken. De regel voldoet in dit opzicht aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb.

1. N.v.t.
2. N.v.t.
3. N.v.t.
4. Een wettelijk voorschrift waaruit de bevoegdheid voortvloeit ontbreekt. In de inleiding van dit beleidsstuk wordt wel verwezen naar de parkeernormen 2008 die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Er wordt echter ook direct aangegeven dat deze parkeernormen gelden voor nieuwe ontwikkellocaties. Deze beleidsregel ziet echter toe op reeds bestaande woonwijken.
5. De naamgeving van het beleidsstuk is anders dan de naamgeving die op de gemeentewebsite staat vermeld. Namelijk: Beleidsregel ‘aanpak parkeerproblematiek in woonwijken’. In deze naamgeving komt de term ‘beleidsregel’ dus wel naar voren.

*conclusie: het betreft een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Echter aan de voorwaarde van artikel 4:83 is niet in voldoende mate voldaan.*

**Bijlage 14**

**Beleidsregels gedenktekens (24 februari 2004)**

1. Volgens artikel 2.10 Apv 2010 gemeente Best is het verboden om zonder vergunning van burgemeester en wethouders de weg of een weggedeelte te gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming daarvan. Het college is derhalve bevoegd bestuursorgaan ten aanzien van gedenktekens aan de openbare weg.
2. Het college heeft op 24 februari 2004 dit beleidsstuk vastgesteld.
3. n.v.t.
4. Deze beleidsregels geven de voorwaarden waaronder het college een verzoek voor het plaatsen van een gedenkteken kan inwilligen. Het bestuursorgaan heeft afgewogen wat de verplichtingen inhouden die worden gesteld aan het plaatsen van een gedenkteken.
5. n.v.t.
6. n.v.t.
7. Het gaat om een uitzonderingsgeval ten aanzien van een verbodsbepaling uit de Apv.
8. Wettelijk voorschrift waaruit de bevoegdheid voortvloeit, is niet als zodanig aangeven. Er wordt verwezen naar een artikel uit de oude Apv. Daarin wordt wel gesteld dat het college bevoegd bestuursorgaan is. Maar inmiddels is de nieuwe Apv 2010 van kracht en klopt de verwijzing naar het artikel dus niet meer.
9. De naamgeving ‘beleidsregels’ zal geen verwarring scheppen.

conclusie: het betreft een beleidsregel. Het is echter de vraag of deze nog wel actueel is aangezien in de beleidsregel wordt verwezen naar de oude Apv. Een wettelijk voorschrift ingevolge artikel 4:83 Awb ontbreekt dan ook.

**Bijlage 15**

**Beleidsregels beheer gemeentelijke gebouwen**

1. Het college van B en W is bevoegd op grond van artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet om privaatrechtelijke besluiten te nemen. De gemeente is eigenaar van de gemeentelijke gebouwen.
2. Het is niet duidelijk wie deze beleidsregel heeft vastgesteld
3. N.v.t.
4. Dit beleidsstuk heeft als doel om duidelijkheid te verschaffen over hoe moet worden omgegaan met verzoeken van de huurder aan de verhuurder(gemeente Best).   
   Onder het kopje “wensen huurder” wordt in een aantal punten beschreven welke belangen worden afgewogen bij de beoordeling van een verzoek van de huurder.   
   hert voldoet hiermee aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb.
5. N.v.t.
6. Het is onduidelijk of aan de regel een besluit ten grondslag ligt.
7. Geen Avv.
8. Geen wettelijk voorschrift vermeld.
9. Naamgeving “beleidsregels” doet vermoeden dat het hier om een beleidsregel gaat.

Conclusie: Het lijkt op een beleidsregel gezien punt 4. Maar het is onduidelijk of en zo ja door wie dit beleidsstuk is vastgesteld. Uit het laatste kopje “beroep” wordt duidelijk dat het college zal beslissen op bezwaren die binnenkomen tegen besluiten die op basis van deze beleidsregels zijn genomen.

**Bijlage 1**

***Checklist (beleidsregel of geen beleidsregel ?)***

1. Welk bestuursorgaan heeft bestuursbevoegdheid op dit terrein?

Voorbeeld:

* + artikel 125 Gemeentewet > college heeft de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen om de regels te handhaven die door het gemeentebestuur worden uitgevoerd.
  + Artikel 174 Gemeentewet > bevoegdheid om evenementenvergunning te verlenen is opgedragen aan de burgemeester  
    Artikel 2.25 APV gemeente Best Evenement
  + Artikel 35 Wet werk en bijstand > college bevoegd om bijstand te verlenen voor de ‘naadzakelijke kosten van het bestaan’, die ‘uit bijzondere omstandigheden voortvloeien’, voor zover deze naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de toepasselijke bijstandsnorm.

1. Heeft dit specifieke bestuursorgaan de betreffende regel vastgesteld?  
   (artikel 4:81 lid 1 Awb > een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordlelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid)
2. Zo niet > is de regel dan vastgesteld door een hiërarchisch hoger bestuursorgaan ten behoeve van het lagere bestuursorgaan en is daar een wettelijke grondslag voor?   
   (artikel 4:81 lid 2 Awb > in andere gevallen kan een bestuursorgaan slechts beleidsregels vaststellen, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald)

Voorbeeld:

* Artikel 61 huisvestingswet > Provinciale staten mogen beleidsregels opstellen voor gemeentebesturen

1. Voldoet de regel aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb?

Onder beleidsregel wordt verstaan: 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.

* Beslissing (bewuste wilsuiting)
* Schriftelijk
* Van een bevoegd bestuursorgaan (artikel 1:1 Awb)
* Rechtshandeling (gericht op het ontstaan van enig rechtsgevolg > scheppen, wijzigen of opheffen van rechten en/of verplichtingen)
* Publiekrechtelijk van aard (door het openbaar bestuur via een bestuursorgaan, gebaseerd op de taken en bevoegdheden die exclusief aan een bestuursorgaan zijn verleend in de Awb en in de bijzondere bestuursrechtelijke wetten)
* Bekendmaking van de beleidsregel (pas dan treedt beleidsregel in werking)

1. Is de regel vastgesteld door een ander bestuursorgaan vastgesteld dan bij wie de bevoegdheid rust en is niet voldaan aan de mogelijkheid van punt 3?

Regel zal als richtlijn gelden voor het geadresseerde bestuursorgaan maar kan dus geen beleidsregel zijn. Dit soort richtlijnen worden vaak vastgesteld door de gemeenteraad over bevoegdheden die bij het college rusten.

1. Ligt aan de regel geen besluit ten grondslag?

Dan geldt de regel als niet-geaccordeerd werkvoorschrift / gedragslijn.  
Is dus geen beleidsregel (Daar is immers een besluit van het bevoegde bestuursorgaan vereist 4:81 Awb)

**Let op het verschil tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften**

|  |  |
| --- | --- |
| **Beleidsregel** | **Avv (voorbeeld: subsidieverordening, afvalstoffenverordening, reclameverordening, Apv)** |
| Bindt niet de burger maar alleen het bestuursorgaan | Bindt de burger |
| Regels voor het gebruik van bestuursbevoegdheid | Regels die algemeen en herhaaldelijk op personen of zaken van toepassing zijn |
| wijze van toepassing van bestaande bevoegdheden | wel zelfstandige verplichtingen of aanspraken in het leven roepen of nieuwe bevoegdheden aan bestuursorganen |
| Inherente afwijkingsbevoegdheid | Geen inherente afwijkingsbevoegdheid |
| Een beleidsregel kent geen rechtstreekse wettelijke grondslag maar berust op een discretionaire bestuursbevoegdheid tot het nemen van individuele of concrete besluiten zoals bedoeld in artikel 4:81 Awb.  *Voorbeeld: zie punt 1* | Algemeen verbindende voorschriften zijn gebaseerd op de bevoegdheden tot regelgeving die voortvloeien uit de grondwet of wetten in formele zin.  *voorbeeld: Artikel 10.23 Wet milieubeheer*  *1. De gemeenteraad stelt in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening vast.* |

1. Volgens artikel 4:83 Awb moet voor zover mogelijk een wettelijk voorschrift worden vermeld, waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit.
2. Volgens de memorie van toelichting bij de derde tranche algemene wet bestuursrecht mag een beleidsregel worden opgenomen in een stuk dat wordt aangeduid als beleidsnota, circulaire of zelfs brief. Niet de aanduiding is immers beslissend, maar de vraag of de regel materieel voldoet aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb. (blz. 107 MvT)  
     
   Naast een beleidsnota hoeven niet steeds afzonderlijk beleidsregels te worden opgesteld. Wanneer de nota zelf regels bevat die naar hun inhoud als beleidsregels kunnen worden aangemerkt, is het voldoende om de nota zelf overeenkomstig artikel 3:42 Awb bekend te maken. (blz. 121 MvT)

**BIJLAGE 2**

***Handhavingsnota ruimtelijke regelgeving gemeente Best (handhavingsnota 10 april***

***2001)***

1. *Het college heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen om de regels te handhaven die door het gemeentebestuur worden uitgevoerd.*
2. *Dit specifieke bestuursorgaan heef de betreffende handhavingsnota niet vastgesteld.  
   De gemeenteraad heeft namelijk op 23 april 2001 (Wel voor de invoering van de wet dualisering gemeentebestuur) besloten tot vaststelling van deze nota.*
3. *Er is geen wettelijk voorschrift dat bepaald dat de gemeenteraad ten behoeve van het college deze beleidsregels mag vaststellen. Er is dus geen sprake van artikel 4:81 lid 2 Awb.*
4. *De nota kenmerkt zich door een aantal handhavingsstrategieën welke worden uitgewerkt waarbij zowel voor- als nadelen worden gegeven. Het gaat echter niet om de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften en voldoet daarmee niet aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb.*
5. *Zoals bij punt 2 en 3 reeds is aangegeven is het de gemeenteraad die deze nota heeft vastgesteld en daarom kan het betreffende stuk niet als een beleidsregel worden gezien.*
6. *n.v.t.*
7. *n.v.t.*
8. *Titel 4.3 van de Awb (beleidsregels) wordt genoemd in de aanhef. Dit zou er op kunnen duiden dat het om een beleidsregel gaat. Het gaat hier echter zoals bij punt 4 aangegeven niet om een beleidsregel.*
9. *De naamgeving ‘Handhavingsnota’ wil niets zeggen gelet op hetgeen is bepaald in de memorie van toelichting.*

*Conclusie: Een kwalificatie als richtlijn ligt voor de hand. Zeker gelet op het advies dat de gemeenteraad geeft aan het college om een bepaalde beleidsvariant verder uit te werken.*

**BIJLAGE 3**

***Beleidsregels gedogen gemeente Best (25 januari 2005)***

1. *Het college heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen om de regels te handhaven die door het gemeentebestuur worden uitgevoerd.*
2. *Het betreft een ondertekend besluit van het College van 25 januari 2005*
3. *Ga naar stap 4*
4. *De beleidsregels voldoen aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb  
   De regels laten zien in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college geen gebruik maakt van de haar ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden.*
5. *n.v.t*
6. *n.v.t.*
7. *n.v.t.*
8. *Er is een wettelijk voorschrift (namelijk artikel 125 Gemeentewet en artikel 5:21 Awb) vermeld, waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit.*
9. *De naamgeving ‘beleidsregels’ zal geen verwarring geven.*

*Conclusie: het betreft een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb.*

**BIJLAGE 4**

***Integraal handhavingbeleidsplan gemeente Best (1 maart 2006)***

1. *Het college heeft op grond van artikel 125 Gemeentewet de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen om de regels te handhaven die door het gemeentebestuur worden uitgevoerd.*
2. *Het is niet duidelijk welk bestuursorgaan dit beleidsstuk heeft vastgesteld  
   In het beleidsstuk wordt gesteld dat het handhavingsbeleidsplan door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Deze daadwerkelijke vaststelling is echter nergens terug te vinden in het betreffende beleidsstuk. Verder wordt nog gesteld dat het college van B&W invulling dient te geven aan het werkprogramma en dit tevens dient vast te stellen. Dit lijkt een aanwijzing te zijn dat de daadwerkelijke beleidsregels in aparte beleidsstukken door het bevoegde orgaan worden vastgesteld.*
3. *n.v.t.*
4. *Een bij besluit vastgestelde algemene regel ten aanzien van het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan ontbreekt. De gebruikte terminologie in het beleidsstuk wekt de schijn van een richtlijn. Er wordt gesproken over “visie, uitgangspunten, analyse huidige handhavingspraktijk, prioriteitsstelling, gezamenlijke strategie, globaal beschreven werkprogramma, monitoring en evaluatie”.*

*In paragraaf 2.2 van het integraal handhavingsbeleidsplan wordt de visie van de gemeente Best op de gemeentelijke handhavingstaak gegeven. Hieruit volgen een aantal concrete uitgangspunten. Deze uitgangspunten gelden (zo volgt uit het plan) als richtinggevend bij de handhavingstaken van de gemeente Best. Het betreffen dus geen concrete beleidsregels. Er wordt wel verwezen naar*

1. *N.v.t.*
2. *N.v.t. (zie punt 2)*
3. *N.v.t.*
4. *In paragraaf 2.3 van het integraal handhavingsbeleidsplan wordt gesteld dat de wetgever de mogelijkheid heeft gecreëerd voor overheden om een eigen handhavingsbeleid te voeren, prioriteiten te stellen en een concrete afweging in het betrokken geval te maken. Hiermee wordt de discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan benadrukt. Er wordt tevens met een voetnoot verwezen naar artikel 21 Grondwet en artikel 18.2 Wet milieubeheer. In laatstgenoemd artikel wordt het college aangewezen om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving en is daarmee dus bevoegd bestuursorgaan. Een verdere uitwerking van hoe het bestuursorgaan zichzelf stelt om te gaan met deze bevoegdheden ontbreekt echter.*
5. *De naamgeving ‘integraal handhavingsbeleidsplan’ lijkt het vermoeden te bevestigen dat het een nota betreft die slechts in algemene bewoordingen aangeeft wat er op gebied van handhaving speelt.*

*Conclusie: Door het ontbreken van een besluit (laat staan besluit door bevoegd bestuursorgaan) kan al geen sprake meer zijn van een beleidsregel. Daarnaast wordt in deze nota gesproken over richtinggevende uitgangspunten en niet over beleidsregels. Tevens wordt duidelijk genoemd dat dit handhavingbeleidsplan door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Het college dient vervolgens invulling te geven aan het werkprogramma en dit vast te stellen. De hele opzet van de nota is meer beschrijvend van aard ten aanzien van de invulling van het handhaven binnen de gemeente.*

*Dit beleidsstuk lijkt dus meer op een (raads)richtlijn.*

**Bijlage 5**

**Nota minimabeleid (2 december 2008)**

1. *Het is überhaupt niet duidelijk of en zo ja door wie dit beleidsstuk is vastgesteld.*
2. *n.v.t*
3. *Een bij besluit vastgestelde algemene regel ten aanzien van het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan ontbreekt. De gebruikte terminologie in het beleidsstuk wekt de schijn van een handreiking waarin vragen en aanbevelingen verwerkt zitten. Het gaat, zo is te lezen op pagina 28 van de nota, om vragen en aanbevelingen aan de raad. Aan de hand van het oordeel van de raad zal aan het college opdracht worden gegeven om deze plannen uit te voeren. Zover is het met deze huidige nota dus nog lang niet. Van beleidsregels in de zin van de Awb kan dus niet gesproken worden.*
4. *n.v.t.*
5. *n.v.t. (zie punt 2)*
6. *n.v.t.*
7. *In de nota is geen wettelijk voorschrift opgenomen waaruit de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit.*
8. *Uit de naamgeving valt niks af te leiden. Beleidsregels kunnen immers in een nota zijn opgenomen volgens de MvT.*

*Conclusie: Het gaat niet om een beleidsregel, maar om een handreiking aan de gemeenteraad met vragen en aanbevelingen.*

**Bijlage 6**

**Beleidsregels participatie niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-gerechtigden gemeente Best 2009 (1 januari 2009)**

1. *Volgens artikel 7 Wet Werk en Bijstand is het college het bevoegde bestuursorgaan voor wat betreft het bieden van ondersteuning met betrekking tot arbeidsparticipatie.*
2. *Volgens de aanhef en de ondertekening heeft het college deze beleidsregels vastgesteld en is daarmee voldaan aan de eis die artikel 4:81 lid 1 Awb stelt.*
3. *n.v.t.*
4. *De beleidsregels voldoen aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb  
   De regels laten zien in welke gevallen en onder welke voorwaarden het college gebruik maakt van de haar ter beschikking staande bestuursrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van ondersteuning bij de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden en Anw-gerechtigden.  
   Er zijn zaken geregeld zoals: budgetplafond(artikel 5), wijze waarop aanvragen worden behandeld(artikel 6), voorwaarden waaronder aanvrager in aanmerking komt (artikel 7).*
5. *n.v.t.*
6. *n.v.t.*
7. *n.v.t.*
8. *n.v.t.*
9. *Vermelding van wettelijk voorschrift ingevolge artikel 4:83 Awb  
   “gelet op artikel 4 Re-integratieverordening gemeente Best 2009, artikel 7, 8 en 10 Wet Werk en Bijstand, artikel 1 en 3 Wet Participatiebudget en artikel 4:25 en 4:81 Algemene wet bestuursrecht.*
10. *De naamgeving ‘beleidsregels’ zal geen verwarring geven.*

*Conclusie: het betreft een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb.  
Wat nog opvalt aan dit beleidsstuk is dat er een hardheidsclausule is opgenomen. Dit is overbodig aangezien beleidsregels een inherente afwijkingsbevoegdheid kennen op grond van artikel 4:84 Awb.*

**Bijlage 7**

**Beleidsregels langdurigheidstoeslag gemeente Best 2009**

1. *Volgens artikel 36 lid 1 Wet werk en bijstand is het college het bevoegde bestuursorgaan voor het verlenen van een langdurigheidstoeslag.*
2. *Deze beleidsregels zijn vastgesteld In de vergadering van Burgemeester en Wethouders van 3 maart 2009. zijn met terugwerkende kracht in werking getreden met ingang van 1 januari 2009.  
   Er is dus voldaan aan de eisen gesteld in artikel 4:81 lid Awb.*
3. *n.v.t.*
4. *De beleidsregels voldoen aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb  
   In de beleidsregels worden de voorwaarden geschetst wanneer men niet in aanmerking komt voor de langdurigheidstoeslag. Er wordt hierbij verwezen naar een aantal categorieën van gedragingen die nader zijn uitgewerkt in de afstemmingsverordening (Maatregelenverordening Wet werk en bijstand). De beleidsregels geven duidelijk weer dat als een belanghebbende zich schuldig maakt aan gedragingen uit deze categorieën dat het college dan besluit om geen langdurigheidstoeslag te verlenen.*
5. *n.v.t.*
6. *n.v.t.*
7. *n.v.t.*
8. *Aan de voorwaarde van 4:83 Awb is niet voldaan. In beleidsregel 1 wordt weliswaar artikel 36 lid 1 Wet werk en bijstand genoemd maar niet in verband met de bevoegdheidsgrondslag. In de toelichting vindt een korte beschrijving plaats van het doel van deze beleidsregels. Namelijk de nadere invulling van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de langdurigheidstoeslag. Hier ontbreekt echter ook weer een duidelijk verband tussen de bestuursbevoegdheid van het college en het wettelijke voorschrift daartoe.*
9. *De naamgeving ‘beleidsregels’ zal geen verwarring geven.*

*conclusie: het betreft een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Echter aan de voorwaarde van artikel 4:83 is niet in voldoende mate voldaan. Daarnaast is in dit beleidsstuk ook een hardheidsclausule opgenomen. Dit is overbodig aangezien beleidsregels een inherente afwijkingsbevoegdheid kennen op grond van artikel 4:84 Awb.*

**Bijlage 8**

**Handhavingsbeleidsplan (1 augustus 2005)**

1. Artikel 8a van de Wet werk en bijstand (WWB) stelt dat de gemeenteraad in het kader van het financiële beheer bij verordening regels voor de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.   
   In artikel 2 van deze handhavingsverordening Wet werk en bijstand wordt gesteld dat het college een handhavingsbeleidsplan vaststelt. Artikel 11 van de verordening geeft vervolgens aan dat het college beleidsregels vaststelt en dat die zullen worden opgenomen in het handhavingsbeleidsplan zoals bedoeld in artikel 2.  
   Het college is dus bevoegd bestuursorgaan.
2. Het is niet duidelijk of en zo ja door wie dit beleidsstuk is vastgesteld. Gezien de inleiding van het handhavingsbeleidsplan en de bepalingen genoemd in de handhavingsverordening ligt het in de lijn der verwachting dat dit door het college is gebeurd.
3. Is niet bekend (zie 2)
4. Het betreft hier een mengvorm. Het eerste gedeelte is, ingevolge artikel 2 van de handhavingsverordening, een handhavingsbeleidsplan. Hierin worden zaken besproken zoals het doel, de beoogde effecten, de ambities en de visie ten aanzien van handhaving in de sociale zekerheid. Ook wordt ingegaan op de wijze van evaluatie via bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoeken. Daarnaast worden er beleidsuitgangspunten vermeld. Er wordt vermeld dat met inachtneming van deze beleidsuitgangspunten beleidsregels zijn vastgesteld. Aan het einde van dit beleidsstuk zijn een tweetal beleidsregels opgenomen, namelijk: Beleidsregels terugvordering WWB gemeente Best en de Beleidsregels verhaal gemeente Best. Met deze beleidsregels is invulling gegeven aan hetgeen in de eerdere hoofdstukken van dit handhavingsbeleidsplan uiteen is gezet.
5. niet duidelijk (zie 2)
6. De beide beleidsregels bevatten een artikel omtrent inwerkingtreding. Hier wordt aangegeven per wanneer de beleidsregels in werking treden alsmede de vermelding dat deze beleidsregels worden vastgesteld door burgemeester en wethouders van de gemeente Best.
7. n.v.t. (er bestaat een handhavingsverordening welke door de raad is vastgesteld op grond van artikel 8a van de Wet werk en bijstand) Het handhavingsbeleidsplan is echter een mengvorm van beleidsregels met overig beleid.
8. In de aanleiding van het handhavingsbeleidsplan wordt gesteld dat het college op grond van bepalingen uit de handhavingsverordening een handhavingsbeleidsplan dient op te stellen. Verderop in het handhavingsbeleidsplan wordt artikel 11 van de verordening genoemd waarin het college wordt opgedragen om beleidsregels vast te stellen. In de twee genoemde beleidsregels worden echter geen wettelijke voorschriften vermeld.
9. Beleidsregels mogen ingevolge de memorie van toelichting bij de derde tranche algemene wet bestuursrecht worden opgenomen in een groter beleidsstuk. Dat is hier het geval.

Conclusie:   
Er staan duidelijke beleidsregels in dit beleidsstuk, maar gezien het feit dat deze onderdeel uitmaken van een groter beleidsplan met overig beleid moet worden gesproken van een mengvorm. Dit doet echter niets af aan de kwalificatie van de beleidsregels binnen dit grotere beleidsstuk.

**Bijlage 9**

**APV Besluit Alcoholverbod op straat (10 februari 2009)**

1. Artikel 2.49 van de Algemeen plaatselijke verordening 2010 gemeente Best geeft aan dat het verboden is om op een openbare plaats, die deel uitmaakt van een door burgemeester en wethouders aangewezen gebied, alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben. Hieruit volgt dat het college het bevoegde bestuursorgaan is om dat specifieke gebied aan te wijzen.
2. Het college van B en W heeft op 3 februari 2009 dit besluit vastgesteld en daarmee is voldaan aan de het vereiste dat artikel 4:81 lid 1 Awb stelt.
3. N.v.t.
4. Volgens het ccv zou dit dan als een aanwijzingsbesluit moeten worden gekwalificeerd.:  
     
   <http://www.hetccv.nl/dossiers/alcoholbeleid/Achtergrond>  
   Daarnaast bestaat de mogelijkheid het nuttigen van alcohol op de openbare weg te beperken. In een aanwijzingsbesluit op basis van de APV kunnen bepaalde wegen of gebieden worden aangewezen, waar het verboden is op de weg alcoholhoudende drank te nuttigen of aangebroken flessen, blikjes en dergelijke met alcoholhoudende drank bij zich te hebben.  
     
   Indien de rechtsgevolgen van een besluit beperkt blijven tot het bepalen van het toepassingsbereik van een bestaand algemeen verbindend voorschrift, is sprake van een concretiserend besluit van algemene strekking. (Damen, p. 239/240)  
   Geen zelfstandige normstelling. (zelfstandige normstelling: dat een besluit verder strekt dan het naar tijd, plaats of anderszins bepalen van het toepassingsbereik van een reeds bestaand algemeen verbindend voorschrift)
5. N.v.t.
6. N.v.t.
7. Het betreft hier een nadere uitwerking van een bepaling uit de Apv. De bepaling bindt de burger. Er wordt namelijk een gebied aangewezen waar het alcoholverbod op van toepassing is. (zie punt 4)
8. Er wordt verwezen naar artikel 2.49 Apv 2010
9. Naamgeving “APV Besluit Alcoholverbod op straat (10 februari 2009)” wijst erop dat het een uitwerking van de Apv betreft.

Conclusie: Het betreft geen beleidsregel, maar een concretiserend besluit van algemene strekking. het zou daarnaast wenselijk zijn om dit besluit als sub-bestand onder de APV 2010 te hangen bij het kopje ‘verordeningen’.

**Bijlage 10**

**Toelichting Algemene plaatselijke verordening (APV) 2010 na wijziging Wabo**

1. De bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen is gelegen bij de gemeenteraad op grond van artikel 149 Gemeentewet. De Apv 2010 gemeente Best is ook vastgesteld door de gemeenteraad.
2. Het is niet duidelijk of en zo ja door wie deze toelichting is vastgesteld.
3. n.v.t.
4. Deze toelichting voldoet niet aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb.  
   De toelichting is geen algemene regels omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften.
5. n.v.t.
6. n.v.t.
7. Het betreft een toelichting op de Apv. Het is echter niet de Apv zelf.
8. Voor een toelichting op de Apv ontbreekt deze bevoegdheidsgrondslag. De bevoegdheidsgrondslag voor het opstellen van de Apv ligt bij de gemeenteraad. De toelichting daarop vloeit daar logischerwijs uit voort.
9. de naamgeving ‘toelichting Apv’ wijst er al op dat het gaat om een toelichting van artikelen uit de Apv.

Conclusie: Het betreft geen beleidsregel. Het gaat hier om een toelichting bij de Apv (een toelichting bij een verordening). De plaatsing van dit beleidsstuk onder de noemer ‘beleidsregels’ is erg verwarrend. Het gaat om een toelichting op de Apv en dus zou dit als bijlage of subonderdeel beter bij de Apv kunnen worden geplaatst.

**Bijlage 11**

**Beleidsplan Integraal Toezicht en handhaven 2012-2015**

1. De bevoegdheid tot toezicht en handhaving komt op grond van artikel 125 Gemeentewet toe aan het college.
2. Hoewel er geen daadwerkelijke ondertekening door het college is te vinden wordt het college op pagina 6 van het beleidsplan wel aangeduid als bevoegd bestuursorgaan om dit plan vast te stellen.
3. N.v.t.
4. Dit beleidsstuk geeft de uitgangspunten van het te voeren beleid. Er worden risicoanalyses uitgewerkt. Er wordt een prioritering opgesteld ten aanzien van de handhavingscapaciteit. Daarnaast worden landelijke, provinciale en gemeentelijke kaders uiteengezet. In hoofdstuk vijf van het beleidsplan wordt veel verwezen naar aanverwante regelingen en beleidsstukken. Zo komen onder meer de handhavingsstrategie “Zo handhaven we in Brabant”, de regionale “Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen”, het horecastappenplan en de beleidsregels ‘gedogen in Best’ ter sprake. Het blijft echter zoals in het hele beleidsplan aan de orde is te algemeen om te kunnen spreken van beleidsregels in de zin van de Awb.
5. N.v.t.
6. Het is niet bekend of er een besluit is genomen. Zie punt 2
7. N.v.t.
8. De vermelding van het wettelijk voorschrift ingevolge artikel 4:83 Awb ontbreekt.
9. De naamgeving “beleidsplan” duidt op een grotere visie. Temeer gelet op de looptijd 2012-2015.

Conclusie: Het betreft geen beleidsregel maar een kader stellende nota. Op basis van deze nota kunnen wel beleidsregels vastgesteld worden of reeds bestaande beleidsregels worden bekrachtigd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de beleidsregels ‘gedogen in Best’.

**Bijlage 12**

**Project Aansluiting Nazorg, gedetineerden (6 juni 2006)**

1. Artikel 172 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde. In de politiewet wordt bovendien de rol van de burgemeester in het driehoeksoverleg besproken met het oog op strafrechtelijke vervolging. Gezien het verband tussen (ex-)gedetineerden en de openbare orde behoort een dergelijk project tot de bevoegdheden van de burgemeester.
2. Dit specifieke beleidsstuk betreft überhaupt geen besluit maar een voorstel aan het college. Er heeft dus geen vaststelling plaatsgevonden van dit betreffende beleidsstuk.
3. N.v.t.
4. Dit beleidsstuk is een voorstel aan het college om een bepaald project vast te stellen. Er wordt in dit stuk geadviseerd en verzocht om als gemeente aan te sluiten bij het project Aansluiting Nazorg. Van een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb is in het geheel geen sprake.
5. N.v.t.
6. Aan dit specifieke beleidsstuk ligt geen besluit ten grondslag. Het betreft een voorstel aan het college om te besluiten.
7. N.v.t.
8. Er wordt geen wettelijke grondslag vermeld zoals bedoeld in artikel 4:83 Awb.
9. De naamgeving ‘project’ doet vermoeden dat het geen beleidsregel betreft.

Conclusie: Dit betreft geen beleidsregel maar een voorstel aan het college om een besluit te nemen.

**Bijlage 13**

**Aanpak parkeerproblematiek in woonwijken (juni 2011)**

1. Uit de nota parkeernormen volgt onder hoofdstuk 4 (juridisch kader) dat het college bevoegd orgaan is dat besluiten mag nemen over parkeervoorzieningen.
2. Het is het college geweest die dit beleidsstuk op 21 juni 2011 heeft vastgesteld.
3. N.v.t.
4. Deze beleidsregel geeft aan op welke wijze het bestuursorgaan (en meer specifiek nog; de afdeling uitvoering) omgaat met klachten en/of verzoeken, die betrekking hebben op parkeerproblemen in bestaande woonwijken.

Middels een puntsgewijze werkwijze maakt het college inzichtelijk op welke manier en langs welke weg een verzoek om aanpak parkeerproblematiek door de gemeente Best wordt afgehandeld. Zoals uit de inleiding van dit beleidsstuk ook blijkt wordt getracht om via het doorlopen van deze werkwijze een goede belangenafweging te maken. De regel voldoet in dit opzicht aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb.

1. N.v.t.
2. N.v.t.
3. N.v.t.
4. Een wettelijk voorschrift waaruit de bevoegdheid voortvloeit ontbreekt. In de inleiding van dit beleidsstuk wordt wel verwezen naar de parkeernormen 2008 die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Er wordt echter ook direct aangegeven dat deze parkeernormen gelden voor nieuwe ontwikkellocaties. Deze beleidsregel ziet echter toe op reeds bestaande woonwijken.
5. De naamgeving van het beleidsstuk is anders dan de naamgeving die op de gemeentewebsite staat vermeld. Namelijk: Beleidsregel ‘aanpak parkeerproblematiek in woonwijken’. In deze naamgeving komt de term ‘beleidsregel’ dus wel naar voren.

*conclusie: het betreft een beleidsregel zoals bedoeld in artikel 1:3 lid 4 Awb. Echter aan de voorwaarde van artikel 4:83 is niet in voldoende mate voldaan.*

**Bijlage 14**

**Beleidsregels gedenktekens (24 februari 2004)**

1. Volgens artikel 2.10 Apv 2010 gemeente Best is het verboden om zonder vergunning van burgemeester en wethouders de weg of een weggedeelte te gebruiken anders dan overeenkomstig de bestemming daarvan. Het college is derhalve bevoegd bestuursorgaan ten aanzien van gedenktekens aan de openbare weg.
2. Het college heeft op 24 februari 2004 dit beleidsstuk vastgesteld.
3. n.v.t.
4. Deze beleidsregels geven de voorwaarden waaronder het college een verzoek voor het plaatsen van een gedenkteken kan inwilligen. Het bestuursorgaan heeft afgewogen wat de verplichtingen inhouden die worden gesteld aan het plaatsen van een gedenkteken.
5. n.v.t.
6. n.v.t.
7. Het gaat om een uitzonderingsgeval ten aanzien van een verbodsbepaling uit de Apv.
8. Wettelijk voorschrift waaruit de bevoegdheid voortvloeit, is niet als zodanig aangeven. Er wordt verwezen naar een artikel uit de oude Apv. Daarin wordt wel gesteld dat het college bevoegd bestuursorgaan is. Maar inmiddels is de nieuwe Apv 2010 van kracht en klopt de verwijzing naar het artikel dus niet meer.
9. De naamgeving ‘beleidsregels’ zal geen verwarring scheppen.

conclusie: het betreft een beleidsregel. Het is echter de vraag of deze nog wel actueel is aangezien in de beleidsregel wordt verwezen naar de oude Apv. Een wettelijk voorschrift ingevolge artikel 4:83 Awb ontbreekt dan ook.

**Bijlage 15**

**Beleidsregels beheer gemeentelijke gebouwen**

1. Het college van B en W is bevoegd op grond van artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet om privaatrechtelijke besluiten te nemen. De gemeente is eigenaar van de gemeentelijke gebouwen.
2. Het is niet duidelijk wie deze beleidsregel heeft vastgesteld
3. N.v.t.
4. Dit beleidsstuk heeft als doel om duidelijkheid te verschaffen over hoe moet worden omgegaan met verzoeken van de huurder aan de verhuurder(gemeente Best).   
   Onder het kopje “wensen huurder” wordt in een aantal punten beschreven welke belangen worden afgewogen bij de beoordeling van een verzoek van de huurder.   
   hert voldoet hiermee aan de begripsomschrijving van artikel 1:3 lid 4 Awb.
5. N.v.t.
6. Het is onduidelijk of aan de regel een besluit ten grondslag ligt.
7. Geen Avv.
8. Geen wettelijk voorschrift vermeld.
9. Naamgeving “beleidsregels” doet vermoeden dat het hier om een beleidsregel gaat.

Conclusie: Het lijkt op een beleidsregel gezien punt 4. Maar het is onduidelijk of en zo ja door wie dit beleidsstuk is vastgesteld. Uit het laatste kopje “beroep” wordt duidelijk dat het college zal beslissen op bezwaren die binnenkomen tegen besluiten die op basis van deze beleidsregels zijn genomen.

**Bijlage 16**

Beleidsregel Bed & Breakfast 2011

**Wetstechnische informatie**

|  |  |
| --- | --- |
| Gegevens van de regeling | |
| **Overheidsorganisatie** | Gemeente Zwolle |
| **Officiële naam regeling** | Beleidsregel Bed & Breakfast 2011 |
| **Citeertitel** | Beleidsregel Bed & Breakfast 2011 |
| **Vastgesteld door** | college van burgemeester en wethouders |
| **Onderwerp** | openbare orde en veiligheid |
| **Eigen onderwerp** | openbare orde |

**Opmerkingen met betrekking tot de regeling**

Deze beleidsregel beschrijft de voorwaarden voor de realisering van een Bed & Breakfast

**Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd**

1. Artikel 2:12 lid 1 sub a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
2. Artikel 4 lid 9 van bijlage II Besluit Omgevingsrecht

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen | | | | | |
| **Datum inwerking-**  **treding** | **Terugwerkende**  **kracht tot en met** | **Datum uitwerking-**  **treding** | **Betreft** | **Datum ondertekening**  **Bron bekendmaking** | **Kenmerk voorstel** |
| 04-08-2011 |  |  | nieuw | 12-07-2011  De Peperbus van 3 augustus 2011 | cb 2011-07.12 |

**Tekst van de regeling**

**Beleidsregel Bed & Breakfast 2011**

Het zal een overbruggingsperiode nemen om alle bestemmingsplannen aan te passen en de mogelijkheid van een binnenplanse afwijking in de bestemmingsplannen op te nemen. Deze beleidsregel geeft uitwerking aan de bevoegdheid van het College voor het verlenen van een omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Binnen de bebouwde kom is de afwijkingsbevoegdheid gebaseerd op artikel 4 lid 9 in bijlage 2 van het Besluit Omgevingsrecht dat weer een uitwerking is van artikel 2:12 lid 1 sub a onder 2 van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). Voor het buitengebied is dit een uitwerking van artikel 2:12, lid 1 sub a onder 3 van de Wabo. Met deze beleidsregel wordt aangegeven aan welke voorwaarden bij realisering van een B&B moet worden voldaan wil het college van burgemeester en wethouder bij het verlenen van de daarvoor benodigde omgevingsvergunning afwijken van het bestemmingsplan

**Artikel 1 Begripsbepalingen**

* 1. Bed & Breakfast: een ruimte in of direct bij de hoofdwoning, waar gasten voor een beperkte periode verblijven en het ontbijt wordt geserveerd door de hoofdbewoner van het pand.
* 2. Hoofdverblijf: de woning waar de hoofdbewoner van het perceel woont en verblijft.
* 3. Bijgebouw: een gebouw in de directe omgeving van het hoofdverblijf.
* 4. Erf: woonvlak direct bij de hoofdwoning en in het bestemmingsplan als zodanig aangemerkt.
* 5. Tuin: deel van het perceel dat verder van de hoofdwoning ligt en in het bestemmingsplan als zodanig wordt aangemerkt.
* 6. Binnenstad van Zwolle: gebied binnen de buitenste stadsgrachten van Zwolle (conform de grenzen van het huidig geldende bestemmingsplan “Beschermd Stadsgericht”.

**Artikel 2 Toepassingsbereik**

* 1. In de binnenstad van Zwolle blijft het bestemmingsplan “Beschermd Stadsgezicht” van toepassing.
* 2. Voor de rest van de bebouwde kom van Zwolle (dus buiten de binnenstad), kan een afwijking op het bestemmingsplan worden aangevraagd conform de voorschriften in deze beleidsregel.
* 3. In het buitengebied van Zwolle is in de bestemmingsplannen tot op heden geen mogelijkheid tot binnenplanse afwijking voor B&B opgenomen. Er wordt wel gewerkt aan een bestemmingsplan dat dit mogelijk maakt. Hier is een B&B voor een korte periode dus alleen mogelijk middels een (project)omgevingsvergunning. Voor de beoordeling zullen de voorschriften uit deze beleidsregel worden gehanteerd.

**Artikel 3 Voorbij verlenen van een omgevingsvergunningaanvraag voor een B&B voorziening**

* 1. degene die B&B activiteiten uitvoert moet tevens de (hoofd)bewoner van het pand zijn,
* 2. er mag voor de B&B niet meer dan 30% van de brutovloeroppervlakte van het pand worden gebruikt (inclusief de vloeroppervlakte van de bijgebouwen op het erf) met oppervlakte van maximaal 75 m²,
* 3. er is alleen een gezamenlijke pantry toegestaan; er mag geen keuken aanwezig zijn in een kamer of zelfstandig gastenverblijf.
* 4. Ter beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning vindt een belangenafweging plaats waarbij wordt bezien (a) de mate waarin de belangen van de gebruikers of eigenaren van de aanliggende gronden en nabijgelegen woningen en bedrijven worden geschaad (b) de mate waarin afbreuk wordt gedaan aan het woon- , werk- en leefmilieu. Parkeerdruk wordt meegenomen in de belangenafweging.

**Artikel 4 Voorschriften uit andere wet- en regelgeving**

De exploitant van de B&B-voorziening is gehouden aan alle andere relevante landelijke wetgeving en gemeentelijk regels te voldoen.

**Artikel 5 Vergunningaanvraag**

Een aanvraag voor een afwijking om een B&B te starten dient te worden ingediend viawww.omgevingsloket.nl.

**Artikel 6 Inwerkingtreding**

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na publicatie.

**Artikelgewijze toelichting op beleidsregel Bed & Breakfast 2011**

**Artikel 1 Begripsbepaling**

Deze bepaling spreekt voor zich.

**Artikel 2 Toepassingsbereik**

Op korte termijn zijn niet alle bestemmingsplannen aangepast. Gedurende een beperkte periode is dan ook sprake van rechtsongelijkheid. Dit artikel geeft aan welke regelgeving op korte termijn nog van kracht is.

**Artikel 3 Voorschriften Bed & Breakfast**

Enige regulering van functies in de stad is noodzakelijk om overlast te voorkomen. Het College van Burgemeester en Wethouders heeft de aanvullende regels uit dit artikel als regels opgenomen om de overlast te beperken.

**Artikel 4 Voorschriften uit andere wet- en regelgeving**

De initiatiefnemer en exploitant van een B&B zal zich moeten houden aan de landelijke wetgeving en Gemeentelijke regels, die van toepassing zijn. Zonder uitputtend te zijn, wijzen wij op de volgende wetgeving cq. regels:

* ·Bouwbesluit 2003
* ·Gebruiksbesluit
* ·Wabo
* ·Wet milieubeheer
* ·Algemene Plaatselijke Verordening
* ·Gemeentelijk Reclamebeleid

Deze regels zijn algemeen geldend voor iedere sector in Nederland en dus ook van toepassing op B&B. Er zal op deze regels worden gehandhaafd. Meer informatie over deze wetgeving is o.a. te vinden op www.vrom.nl of www.zwolle.nl. Ook kunt u contact opnemen met de Afdeling Toezicht & Handhaving van de Gemeente Zwolle of de brandweer.

**Artikel 5 Vergunningaanvraag**

Bij plannen voor de bouw van een woning, verbouwing, of start van een B&B zij verschillende vergunningen vereist. De Rijksoverheid wil het zo makkelijk mogelijk maken deze aan te vragen. Dit scheelt burgers en bedrijven tijd en geld. De Rijksoverheid heeft daarom de vergunningen voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu samengevoegd in de omgevingsvergunning (Wabo). Een aanvraag voor de Wabo kan worden ingediend bij www.omgevingsloket.nl.

1. Hoogerwerf 2003, p. 20. [↑](#footnote-ref-1)
2. Hoogerwerf 2003, p. 17. [↑](#footnote-ref-2)
3. Berkenbosch & Koetsenruijter 2008, p. 9. [↑](#footnote-ref-3)
4. Bovens, ’t Hart & Van Twist 2012, p. 69. [↑](#footnote-ref-4)
5. Tollenaar 2008, p. 10 e.v. [↑](#footnote-ref-5)
6. <www.overheid.nl> ‘Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht’. [↑](#footnote-ref-6)
7. Tollenaar 2008, p. 19. [↑](#footnote-ref-7)
8. Tollenaar 2008, p. 84. [↑](#footnote-ref-8)
9. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2011, p. 225. [↑](#footnote-ref-9)
10. Damen e.a. 2009, p. 235. [↑](#footnote-ref-10)
11. MvT Awb, p. 107. [↑](#footnote-ref-11)
12. MvT Awb, p. 121. [↑](#footnote-ref-12)
13. Van Ballegooij e.a. 2008, p. 75. [↑](#footnote-ref-13)
14. Wannink & Boogers 2012, p. 4. [↑](#footnote-ref-14)
15. TK 1993-1994, 23 700, nr. 3, p. 112, PG Awb III, p. 40. [↑](#footnote-ref-15)
16. HR 18-3-2005, AB 2005. [↑](#footnote-ref-16)
17. ABRvS 20-12-2006, Gst. (2007) 7273.58. [↑](#footnote-ref-17)
18. MvT Wet dualisering gemeentebestuur [↑](#footnote-ref-18)
19. Damen e.a. 2009, p. 238. [↑](#footnote-ref-19)
20. ABRvS 21 maart 2007, AB 2007. [↑](#footnote-ref-20)
21. AB 2003, 184. [↑](#footnote-ref-21)
22. Voermans 1998, p. 45 e.v. [↑](#footnote-ref-22)
23. Van Ballegooij e.a. 2008, p. 73. [↑](#footnote-ref-23)
24. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2011, p. 229. [↑](#footnote-ref-24)
25. Tollenaar <JBplus> 2006, p. 176. [↑](#footnote-ref-25)
26. HR 28 maart 1990, AB 1990, 306. [↑](#footnote-ref-26)
27. Tollenaar <JBplus> 2006, p. 187. [↑](#footnote-ref-27)
28. Damen e.a. 2009, p. 68. [↑](#footnote-ref-28)
29. ABRvS 12 februari 2003, AB 2003, 184. [↑](#footnote-ref-29)
30. ABRvS 6 juli 2005, AB 2005, 344. [↑](#footnote-ref-30)
31. Van Ballegooij e.a. 2008, p. 100. [↑](#footnote-ref-31)
32. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2011, p. 311. [↑](#footnote-ref-32)
33. ABRvS 25 augustus 2004, AB 2005, 35. [↑](#footnote-ref-33)
34. ABRvS 24 mei 2006, AB 2006, 250. [↑](#footnote-ref-34)
35. Kamerstukken 31 084, nr. 11. [↑](#footnote-ref-35)
36. [www.zwolle.nl](http://www.zwolle.nl) home>beleid>overzicht beleidsregels>openbare orde> beleidsregel Bed & Breakfast 2011 [↑](#footnote-ref-36)