

Internetpublicatiemodel Decentrale Regelgeving

Deel II: Soorten regelgeving

IPM Decentrale Regelgeving
Versie 4.0, Augustus 2008

ICTU / Overheid heeft Antwoord©
Wilhelmina van Pruisenweg 104
2595 AN Den Haag
<http://advies.overheid.nl/decentrale-regelgeving/>

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Algemeen verbindende voorschriften.....	3
2.1 Definitie.....	3
2.2 Inhoudelijke vereisten.....	3
3. Beleidsregels.....	4
3.1 Definitie.....	4
3.2 Inhoudelijke vereisten.....	4
3.3 Verschijningsvormen.....	4
4. Richtlijnen.....	4
4.1 Definitie.....	4
4.2 Inhoudelijke vereisten.....	4
4.3 Verschijningsvormen.....	4
5. Annexe besluiten van algemene strekking.....	5
5.1 Definitie.....	5
5.2 Inhoudelijke vereisten.....	5
5.3 Verschijningsvormen.....	5
6. Instructies en reglementen.....	5
6.1 Definitie.....	5
6.2 Inhoudelijke vereisten.....	5
6.3 Verschijningsvormen.....	5
7. Privaatrechtelijke regelingen.....	5
7.1 Definitie.....	5
7.2 Inhoudelijke vereisten.....	6
7.3 Verschijningsvormen.....	6
8. Plannen.....	6
8.1 Definitie.....	6
8.2 Inhoudelijke vereisten.....	6
8.3 Verschijningsvormen.....	6

1. Inleiding

De volgende soorten regelgevende besluiten kunnen bij decentrale overheden worden onderscheiden:

1. Algemeen verbindende voorschriften (avv)
2. Beleidsregels
3. Richtlijnen
4. Annexes besluiten van algemene strekking
5. Instructies en reglementen
6. Privaatrechtelijke regelingen
7. Plannen

In de Centrale Voorziening worden ten minste alle Algemeen verbindende voorschriften opgenomen. Overige regelgeving wordt vooralsnog niet opgenomen, de Centrale Voorziening biedt de mogelijkheid echter wel. In de praktijk is het maken van een onderscheid lang niet altijd eenvoudig. Bovendien kunnen in één regeling verschillende soorten voorschriften worden opgenomen, bijvoorbeeld zowel algemeen verbindende voorschriften, annexes besluiten van algemene strekking en interne voorschriften. Een praktische oplossing voor gemeenten en provincies is om alle regelingen op te nemen die in het gemeenteblad respectievelijk in het provincieblad worden gepubliceerd.

2. Algemeen verbindende voorschriften

2.1 Definitie

Dit zijn door het daartoe bevoegde orgaan vastgestelde, naar buiten werkende algemene regels die zijn uitgegaan van het bevoegd gezag dat bij of krachtens de formele wet (voor decentrale overheden: Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet) bevoegd is tot regelgeving.

2.2 Inhoudelijke vereisten

Om van een avv te kunnen spreken, moet aan de volgende algemeenheidskenmerken zijn voldaan:

- De werking naar personen is algemeen: een regel geldt niet slechts voor één persoon;
- De werking naar gevallen is algemeen: het voorschrift is niet beperkt tot een unieke situatie, maar is herhaalbaar voor een onbepaald aantal gevallen;
- De werking naar tijd is algemeen: een regel geldt niet slechts op één moment.

Naast de algemeenheidskenmerken dient een avv rechten, verplichtingen of bevoegdheden te regelen of een nieuwe instantie in het leven te roepen.

Er is altijd sprake van algemeen verbindende voorschriften bij:

- handhaving door middel van strafsancie, bestuursdwang of dwangsom of andere bestuursrechtelijke sancties zoals intrekking van een vergunning of ontheffing;
- belasting;
- subsidie, (praktijk bij veel gemeenten is dat er een algemene subsidieverordening is – dit is een avv – en vervolgens gewerkt wordt met beleidsregels op de diverse deelgebieden, bijvoorbeeld beleidsregels subsidiering voetbalverenigingen etc.);
- rechtspositie van ambtenaren.

De termen 'verordening' en 'algemeen verbindend voorschrift' vallen in de praktijk niet samen. Zo bevat een exploitatieverordening ex art. 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening geen algemeen verbindende voorschriften.

Bevoegde organen tot het maken van algemeen verbindende voorschriften zijn volgens de Provinciewet en de Gemeentewet: Provinciale Staten en de Gemeenteraad. In een klein aantal wetten wordt een beperkte regelingsbevoegdheid rechtstreeks gegeven aan Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koningin, onderscheidenlijk het College van B&W en de Burgemeester. Provinciale Staten en de Gemeenteraad kunnen de bevoegdheid om regelingen vast te stellen binnen bepaalde grenzen ook overdragen aan Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koningin, onderscheidenlijk het College van B&W, de Burgemeester of aan deelraden.

3. Beleidsregels

3.1 Definitie

Artikel 1:3 lid 4 Awb definieert een beleidsregel als: 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. Dit zijn regelingen ter invulling van een zekere beleids- of beoordelingsvrijheid.

3.2 Inhoudelijke vereisten

Uit de Memorie van Toelichting (MvT) blijkt dat beleidsregels betrekking hebben op naar buiten werkende bevoegdheden.¹ Regels van intern-huishoudelijke aard vallen daarom niet onder het begrip beleidsregel.

3.3 Verschijningsvormen

Op grond van artikel 4:81 lid 1 Awb kan een bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot:

1. Eigen bevoegdheden of in mandaat uitgeoefende bevoegdheden. Hieruit bestaat het merendeel van de beleidsregels;
2. Onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheden. Voorbeeld: De minister die beleidsregels oplegt aan de belastinginspecteur over de uitoefening van bevoegdheden;
3. Gedelegeerde bevoegdheden;
4. Andermans bevoegdheden. Hiervoor is een wettelijke grondslag vereist, zo blijkt uit artikel 4:81 lid 2 Awb. Voorbeeld: artikel 61 Huisvestingswet waarin staat dat Provinciale Staten beleidsregels mogen opstellen voor gemeentebesturen.

Een beleidsregel kan ook worden aangeduid als beleidsnota, circulaire of zelfs brief, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting (MvT).²

4. Richtlijnen

4.1 Definitie

Richtlijnen kunnen worden gedefinieerd als: algemene, niet tot enige bevoegdheid te herleiden regels, die dienen ter normering van bestuurshandelen. Anders gezegd: aanwijzingen van een bestuursorgaan die bedoeld zijn om het gebruik van bestuursbevoegdheden te sturen.

4.2 Inhoudelijke vereisten

Richtlijnen worden meestal opgelegd door een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan. Er is geen sprake van volledige binding, maar het bestuursorgaan is verplicht om met de inhoud van richtlijnen rekening te houden. Niettemin hebben ze in de praktijk groot gezag, doordat er op de betrokken terreinen in de uitvoeringspraktijk vaak veel behoefte is aan vastigheid.

4.3 Verschijningsvormen

Globaal kunnen twee soorten richtlijnen worden onderscheiden:

1. Beleidsmatige richtlijnen. Vaak legt een hoger bestuursorgaan een lager bestuursorgaan een bepaalde richtlijn op, om de eenheid van beleid te bevorderen.
2. Deskundigenrichtlijnen. Komen veel voor op het terrein van het milieurecht en het onderwijsrecht. Deze technisch-wetenschappelijke richtlijnen zijn gebaseerd op specifieke deskundigheid en geven daarmee aan wat acceptabele normen zijn.

In het kader van het IPM zijn vooral de beleidsmatige richtlijnen van belang. De deskundigenrichtlijnen zijn veelal afkomstig van de ministeries en niet van decentrale overheden. Bestuursorganen kunnen beleidsmatige richtlijnen aanvaarden als eigen beleid. In de praktijk worden richtlijnen aangeduid als circulaires, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen.

¹ PG Awb III, p. 40.

² MvT 23 700, p. 107.

5. Annexe besluiten van algemene strekking

5.1 Definitie

Annexe besluiten van algemene strekking bepalen de werking of de reikwijdte van algemeen verbindende voorschriften.³ Deze besluiten worden ook wel aangeduid als 'administratieve maatregelen'.

5.2 Inhoudelijke vereisten

Annexe besluiten van algemene strekking bevatten geen zelfstandige norm. De norm is opgenomen in het avv, waar het besluit betrekking op heeft.

5.3 Verschijningsvormen

In de praktijk komen twee soorten annexe besluiten van algemene strekking voor.

1. Constitutieve annexe besluiten van algemene strekking.

Deze besluiten hebben betrekking op de rechtskracht van avv's, waarbij moet worden gedacht aan besluiten tot inwerkingtreding, goedkeuring, intrekking of vernietiging. Een voorbeeld van een goedkeuringsbesluit is artikel 28 WRO, waarin is vastgelegd dat GS het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan moeten goedkeuren. Constitutieve annexe besluiten van algemene strekking worden NIET opgenomen in de Centrale Voorziening. Uitzondering hierop vormen eventuele besluiten die zelfstandige bepalingen bevatten.

2. Concretiserende annexe besluiten van algemene strekking.

Soms bepaalt een avv dat het zal gelden voor de objecten, of op plaatsen of gedurende de tijden, die bij nader (bestuurs)besluit zullen worden vastgesteld. Deze besluiten geven een avv daarmee een concrete inhoud naar plaats en tijd. Voorbeeld: een besluit tot instelling of opheffing van markten, waarmee een concretisering naar tijd en plaats van een gemeentelijke verordening plaatsvindt.

6. Instructies en reglementen

6.1 Definitie

Dit zijn intern werkende regelingen die taken en werkzaamheden behorende bij een ambtelijke functie vastleggen (instructies) of werkwijzen en procedures van meerhoofdige bestuursorganen en instellingen vastleggen (reglementen).

6.2 Inhoudelijke vereisten

Geen.

6.3 Verschijningsvormen

Instructies en reglementen komen in verschillende vormen voor. Vanwege het ontbreken van externe werking, zijn instructies in de regel geen avv's. Zo worden bijvoorbeeld rechtspositieregelingen op grond van artikel 125 van de Ambtenarenwet vaak als reglement aangeduid, maar het is echter een algemeen verbindend voorschrift. Rechtspositieregelingen dienen dan ook in het IPM niet onder de noemer 'instructies en reglementen' te worden opgenomen.

7. Privaatrechtelijke regelingen

7.1 Definitie

Privaatrechtelijke regelingen worden aangegaan door de (publiekrechtelijke) rechtspersoon de Gemeente of de Provincie of het Waterschap. De Gemeente/Provincie/het Waterschap treedt dan niet op als bestuursorgaan in publiekrechtelijke zin, maar als private partij, zoals grondeigenaar, inkoper van diensten etc.

³ De term 'annexe besluiten van algemene strekking' is ontleend aan Prof. mr. J.B.J.M. ten Berge en Prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, Besturen door de overheid, vierde druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2001, p. 153 e.v.

7.2 Inhoudelijke vereisten

Er bestaan geen inhoudelijke vereisten voor privaatrechtelijke regelingen. Op het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.

7.3 Verschijningsvormen

Privaatrechtelijke regelingen kunnen vele verschijningsvormen hebben. Veelal zal het gaan om een tweepartijen overeenkomst. Deze overeenkomsten zijn veelal zo specifiek dat het opnemen in het kader van IPM niet wenselijk is. Voorbeelden van privaatrechtelijke regelingen die naar hun aard mogelijk wel interessant zijn te worden opgenomen zijn:

- algemene voorwaarden, die van toepassing zijn bij de levering van goederen en diensten door het bestuursorgaan;
- tarieven, voor bijvoorbeeld het gebruik van accommodaties en diensten (te onderscheiden van rechten en belastingen), ook wel (privaatrechtelijke) tariefverordening genoemd;
- gebruiksbepalingen; voorwaarden voor het gebruik van accommodaties door derden;
- convenanten/bestuursovereenkomsten.

Al deze soorten regelingen zijn voor burgers van belang en lenen zich voor opname in een decentrale gegevensbank. Het onderscheid tussen algemeen verbindende voorschriften en andere regelingen is echter belangrijk omdat:

- besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten niet verbindend zijn dan nadat ze behoorlijk bekend zijn gemaakt;
- tegen besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden geen rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld;
- algemeen verbindende voorschriften verplichtingen aan de burger kunnen opleggen en dat deze door middel van sancties kunnen worden gehandhaafd.

8. Plannen

8.1 Definitie

Artikel 110, eerste lid, onder a van de Gemeentewet omschrijft een plan als een “besluit dat een samenhangend geheel van op elkaar afgestemde keuzes bevat omtrent door het gemeentebestuur te nemen besluiten of te verrichten handelingen, teneinde een of meer doelstellingen te bereiken”.

Plannen die als elementen avv's, concretiserende besluiten van algemene strekking of beschikkingen in zich dragen, zijn te kwalificeren als besluit in zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. De vaststelling van een plan zelf moet worden aangemerkt als een concretiserend besluit van algemene strekking. De vaststelling van een dergelijk plan is dus geen avv.

8.2 Inhoudelijke vereisten

Voor een plan gelden geen specifieke inhoudelijke vereisten. Een plan kan gekenschetst worden als een besluit, als het tenminste voldoet aan de vereisten van artikel 1:3, eerste lid Awb of als een handeling. Hoe een plan ook gekwalificeerd kan worden, het is een uitdrukking van een bepaalde keuze.

Het is niet gewenst om bestemmingsplannen en streekplannen op te nemen. Hiervoor biedt het project DURP (thans RO-online) veel betere mogelijkheden.

8.3 Verschijningsvormen

De vorm waarin een plan kan worden gegoten, is een vrije zaak. Een begroting, een nota, een samenstel van regels, concrete besluiten en schema's kunnen alle als plan worden gezien. Ook wordt wel een onderscheid gemaakt in informatieve plannen, indicatieve plannen, plannen met een algemeen normatieve strekking en operationele plannen. Daarnaast zijn mengvormen van de hiergenoemde plannen mogelijk. Een plan bevat dus vaak meerdere elementen. Onder deze elementen kunnen - onder andere - alle hiervoor besproken regelingen zijn.