

A. Inleiding

Voor de bindende kracht van beleidsregels is dit het cruciale artikel. Met de introductie ervan kreeg deze binding een wettelijke basis, waar deze oorspronkelijk in de sfeer van het rechtszekerheids- en gelijkheidsbeginsel, alsmede in het verbod van willekeur moest worden gevonden.

Omdat beleidsregels geen algemeen verbindende voorschriften zijn - vide art. 1:3, lid 4 Awb - is hun bindende kracht slechts eenzijdig. Alleen bestuursorganen zijn gehouden te handelen overeenkomstig beleidsregels. Het gaat het daarbij om door hen zelf, voor eigen bevoegdheden vastgestelde beleidsregels, en om de uitoefening van bevoegdheden, waarvoor door andere bestuursorganen beleidsregels zijn vastgesteld - zie art. 4:81 Awb.

Naast de plicht tot naleving van deze regels bevat art. 4:84 Awb tevens de plicht om, indien handelen overeenkomstig de beleidsregel wegens bijzondere omstandigheden voor belanghebbende(n) onevenredig benadelend zou zijn, bij wijze van uitzondering af te wijken van de beleidsregel - een verplichting die bekend staat als de 'inherente afwijkingsbevoegdheid'.

Burgers worden door beleidsregels niet gebonden, maar slechts door de wettelijke voorschriften betreffende de bevoegdheid waarvoor een beleidsregel is gegeven. Bij beleidsregel kunnen bijvoorbeeld geen nieuwe weigeringsgronden worden ingevoerd - zie ook het commentaar bij art. 4:81 Awb. Burgers ontlenen, indien belanghebbend, aan art. 4:84 Awb wel een aanspraak. Primair een aanspraak op naleving van beleidsregels, maar tevens een aanspraak op afwijking van geldende beleidsregels indien handelen overeenkomstig de beleidsregel voor hen wegens bijzondere omstandigheden onevenredig benadelend zou zijn.

De 'inherente afwijkingsbevoegdheid' vormt de uitzondering op de hoofdregel dat bestuursorganen overeenkomstig beleidsregels moeten handelen. De enig andere manier waarop bestuursorganen aan de bindende werking van een beleidsregel kunnen ontkomen is door (tijdige) wijziging of intrekking ervan.

C. Behandeling kernproblematiek

C.1 Opmaat

Sinds de invoering van de derde tranche van de Awb, per 1 januari 1998,¹ waartoe art. 4:84 behoort, zijn er geen wijzigingen in de bepaling aangebracht, noch was of is sprake (geweest) van voorstellen in die richting.

We kunnen daarom spreken van een brede acceptatie, zowel wat betreft de bindende kracht van beleidsregels, en daarmee van het onderscheid met algemeen verbindende voorschriften, als wat betreft de inherente afwijkingsbevoegdheid.

Neemt niet weg dat de mogelijke samenloop met algemeen verbindende voorschriften en de reikwijdte van de afwijkingsbevoegdheid wel tot discussie en tot interessante jurisprudentie hebben geleid - reeds voor invoering en, met name, wat betreft de (inherente) afwijkingsbevoegdheid, ook na invoering van het artikel.

Hieronder zullen de belangrijkste kwesties worden besproken, geordend naar het algemene uitgangspunt van binding van het bestuur aan beleidsregels (zie C.2) en

naar de inherente afwijkingsbevoegdheid (C.3).

1.

C.2 Bindend karakter

C.2.1 Vooraf: logica

Als gezegd heeft de bindendheid van beleidsregelgeving met de introductie van art. 4:84 Awb een wettelijke grondslag verworven. Strikt genomen is de redenering niet helemaal sluitend.

Toepasselijkheid van art. 4:84 Awb geldt slechts voor besluiten inhoudende beleidsregels, overeenkomstig lid 4 van art. 1:3 Awb. Om een besluit te zijn moet, zie art. 1:3, lid 1 Awb (onder andere) sprake zijn van een (publiekrechtelijke) rechtshandeling en dus van een beoogd rechtsgevolg uit hoofde van een regel van objectief recht. Art. 4:84 Awb verschaft zo'n grondslag maar is pas van toepassing indien is vastgesteld dat we met een besluit inhoudende een beleidsregel van doen hebben. Dit 'academisch probleem' kan worden overwonnen door het accent te leggen op het oogmerk van de rechtshandeling, namelijk om een binding te effectueren zoals omschreven in art. 4:84 Awb resp. door aan te nemen dat de beoogde binding reeds voortvloeit uit het ongeschreven recht (zie de beginselen genoemd onder A.).

Zoals reeds onder A. opgemerkt gaat het in art. 4:84 Awb om binding van het bestuur, te weten een algemene en abstracte plicht tot handelen overeenkomstig de beleidsregel. Over de uitzondering op die plicht, resp. specifieke plicht bij bijzondere omstandigheden die bij naleving van de beleidsregel tot onevenredig nadeel voor belanghebbenden leiden, meer onder C.3.

C.2.2 Bindende gedragsvoorschriften

De binding vergt toepassing van de beleidsregel in gevallen waarvoor deze is bedoeld, op het aspect waarvoor deze is bedoeld – te weten: interpretatie van wettelijke voorschriften en termen, vaststelling van feiten (lees, kwalificatie van feiten), of toepassing van beleids- of beoordelingsvrijheid – zie art. 1:3, lid 4 Awb. Terwijl het eerste aanknopingspunt ligt bij de bevoegdheid waarvoor de beleidsregel is gegeven, moet dus tevens worden gekeken naar het soort gevallen – in termen van de toepassingscondities en beoogde rechtsgevolgen van de beleidsregel zelf (zie onder) – omdat voorstelbaar is dat een beleidsregel slechts geldt voor een bepaalde deelcategorie van gevallen die binnen de werking van de bevoegdheid vallen.

Zo kan een beleidsregel ter zake van, bij voorbeeld, het weigeren van een drank- en horecaverunning zich beperken tot bepaalde categorieën, zoals bijvoorbeeld naar gebiedsdeel of met of zonder dansgelegenheid, enzovoorts.

Handelen overeenkomstig de beleidsregel veronderstelt dat beleidsregels bestaan uit gedragsvoorschriften, met een 'als-dan' karakter. Indien het om een geval gaat waarop de beleidsregel ziet, geeft de beleidsregel (nadere) toepassingscondities (ter invulling van het 'als') waardoor er meer specifieke categorieën van gevallen worden onderscheiden waarvoor ('dan') een bepaalde interpretatie, vaststelling of beslissing bij toepassing van de bevoegdheid is geboden. Die voorgeschreven interpretatie, vaststelling of beslissing moet dan overeenkomstig dit gedragsvoorschrift volgen. Deze plicht rust op het bestuur dat normadressaat is van de beleidsregel en alleen indien sprake is van een rechtmatige beleidsregel. Dat wil zeggen: bevoegd vastgesteld (zie art. 4:81 Awb) en bekend gemaakt (zie art. 3:42 Awb) en niet in strijd met algemeen verbindende voorschriften of algemene (rechts)beginselen (van behoorlijk bestuur).

Tegenover deze binding staat een aanspraak van belanghebbenden. Een aanspraak tot

naleving van de beleidsregel. Dit is een aanspraak erga omnes – tegenover een ieder – maar hij kan door een belanghebbende worden geëffectueerd door bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen een besluit waarbij het bestuursorgaan ten onrechte geen uitvoering heeft gegeven aan de beleidsregel, resp. daarvan is afgeweken (anders dan bij wijze van inherente bevoegdheid, te bespreken onder C.3).

Ingevolge art. 8:2 aanhef en onder a Awb staat tegen beleidsregels zelf geen rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter. Het alternatief is een actie bij de burgerlijke rechter (zie het commentaar bij art. 8:2).

De burgerlijke rechter merkt beleidsregels aan als ‘recht’ in de zin van resp. art. 79 RO, maar van een niet ambtshalve te toetsen categorie.² Voor de toetsing door de bestuursrechter geldt hetzelfde, omdat deze beleidsregels niet aanmerkt als recht ex art. 8:69, lid 2 Awb.³ Bijgevolg zal ieder die zich (exceptief)⁴ op een beleidsregel wil beroepen, dit uitdrukkelijk zelf met een beroepsgrond in het geding moeten aandragen.

C.2.3 Geconverteerde algemeen verbindende voorschriften

In de praktijk kunnen zich situaties voordoen waarbij het bestuursorgaan de bedoeling had om een algemeen verbindend voorstel vat te stellen, maar waarbij dit voornemen mislukt – bijvoorbeeld doordat bekendmakingsregels niet werden nageleefd. Een wel toegepaste oplossing om (ten minste sommige) voorschriften uit de desbetreffende regel wel te kunnen toepassen is om deze als beleidsregels op te vatten.⁵ Dit kan uiteraard slechts als die regels slechts eenzijdig het bestuur binden en niet indien het burgers (nader) bindende voorschriften betreft (of regels inzake toedeling van bevoegdheden). Cruciaal blijft dat beleidsregelgeving zelfbinding is; van het bestuur aan een bepaalde wijze van bevoegdheidsuitoefening.

C.2.4 Gebrekkige beleidsregel en gebrekkige naleving

Net als een algemeen verbindend voorschrift kan ook het besluit inhoudende een beleidsregel juridisch gebrekkig zijn. Omdat er – als regel; bekendmaking (ex art. 3:42 Awb) daargelaten – geen vormvoorschriften van toepassing zijn op het nemen van besluiten inhoudende beleidsregels, doet een gebrek zich enkel voor bij strijd met een wettelijk voorschrift (bijvoorbeeld omdat de regel activiteiten toelaat die bij bestemmingsplan zijn verboden) of bij strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (bijvoorbeeld met het evenredigheidsbeginsel of willekeurverbod, alsmede met het zorgvuldigheidsbeginsel).

Juridische gebrekkigheid van een beleidsregel als besluit brengt mee dat het bestuur daaraan niet gebonden is resp. zich daarop niet kan beroepen. Dat neemt niet weg dat indien het desbetreffende bestuursorgaan wel feitelijk steeds heeft gehandeld naar de beleidsregel hij vervolgens kan worden gehouden aan de daarmee gevestigde vaste gedragslijn, op grond van het rechtszekerheidsbeginsel (en bij een incidenteel geval reeds op basis van het gelijkheidsbeginsel) – zie ook het Commentaar bij art. 1:3, lid 4 Awb.⁶

In omgekeerde zin is het zo dat als de vaste gedragslijn er een is waarbij het bestuur – zonder daarin rechtens te zijn gecorrigeerd – veelal afwijkt van de beleidsregel, deze ‘rekkelijkheid’ meebrengt dat een plots ten nadele van belanghebbende ‘precies’ naleven van de beleidsregel op rechterlijke afkeuring stuit – lees, de norm om meer rekkelijk te beoordelen.⁷ Structureel afwijken van de beleidsregel komt neer op een materiële wijziging van de beleidsregel, wellicht stoelend op de opvatting dat deze eigenlijk (ook voor ‘normale gevallen’) gebrekkig en dus onverbindend is (zie C.3.2.). Zo’n wijziging behoort echter langs formele weg te

geschieden (in de vorm van een besluit), met bekendmaking overeenkomstig art. 3:42 Awb.

Indien het bestuur van oordeel is dat strikte toepassing van de beleidsregel (voor een bepaalde categorie van gevallen) leidt tot beleidsmatig ondoelmatige beslissingen, is dat alleen onvoldoende grond om aan te nemen dat de beleidsregel rechtens gebrekkig is en moet derhalve toch van de bindende kracht van de beleidsregel worden uitgegaan. De inherente afwijkingsbevoegdheid (zie C.3) is niet geschreven om voor zo'n geval een uitkomst te bieden. De enige serieuze optie is daarom, opnieuw, aanpassing of intrekking van de beleidsregel zelf.⁸

C.2.5 Vage en zachte beleidsregels

Voorts is voorstelbaar dat een beleidsregel zelf weer vage termen, afwegingsruimte en zelfs een hardheidsclausule kent. Dit lijkt wat ongerijmd omdat beleidsregels toch juist bedoeld zijn om vage wettelijke termen uit te leggen en om aan te geven bij welke afweging welke beslissing moet volgen. Daar zit ook het grote belang van beleidsregels, opdat er onder burgers geen ongelijkheid en vooral geen rechtszekerheid ontstaat en het bestuur op grond van art. 4:82 Awb ter motivering van een besluit kan volstaan met verwijzing naar de beleidsregel. Bij de hantering van vage termen, bij het open houden van afwegingen en bij hantering van hardheidsclausules worden die oogmerken maar ten dele gerealiseerd. Dit doet niet af aan het zelfbindend karakter van de beleidsregels in kwestie. Wel zal in het concrete geval minder makkelijk met verwijzing naar de beleidsregel kunnen worden volstaan: de aard van de regel brengt dan namelijk mee dat de concrete omstandigheden van het geval uitdrukkelijk worden overwogen in het licht van precies die vage termen, nadere afwegingen en voor de hardheidsclausule mogelijk aanwezige bijzondere omstandigheden (of andere toepassingsvoorwaarden). Zie over hardheidsclausules ook C.3.4.

C.3 Inherente afwijkingsbevoegdheid

C.3.1 Bevoegdheid of plicht?

De clausule 'tenzij handelen overeenkomstig de beleidsregel voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.', stond al voor de invoering van art. 4:84 Awb (in soortgelijke termen) bekend als 'inherente afwijkingsbevoegdheid'.

Met name het bestanddeel 'bevoegdheid' wekt wel eens bevreemding op. Feit is namelijk dat indien aan de toepassingsvoorwaarden (bijzondere omstandigheden en onevenredig nadeel) is voldaan, op het bestuursorgaan de rechtsplicht rust om af te wijken en dat te doen wat in die omstandigheden het meest opportuun is (zonder het doel van de beleidsregel – zie C.3.3. – uit het oog te verliezen). Dat van een 'bevoegdheid' wordt gesproken is vooral een reflectie van het gegeven dat uit hoofde van de hoofdregel ('handelen overeenkomstig de beleidsregel') op het bestuur (krachtens zelfbinding) al een plicht rust en dat die plicht de bevoegdheid onverlet laat om in de bijzondere omstandigheden anders te handelen en dat dit 'inherent' is aan de aard van de onderliggende bevoegdheid. Die bevoegdheid is naar zijn aard zodanig dat er steeds een open oog moet zijn voor de niet-normale, bijzondere gevallen.⁹ De onderliggende bevoegdheid is (naar uitleg, afweging of vaststelling) niet voltooid, maar vraagt een oordeel bij concrete toepassing, waar mogelijk mag dat 'confectiematig' zijn, waar nodig moet echter 'maatwerk' worden geleverd. Het achter- of onderliggende model is dat van de 'tweefasentoetsing' in het kader van

art. 3:4, lid 2 Awb.¹⁰ Daarin is uitgangspunt dat, geheel daargelaten of een besluit inhoudende een beleidsregel is gegeven, een niet-onredelijke belangenafweging vergt dat beslissingen worden genomen op basis van een (niet-onredelijke) abstracte, stelselmatige of consistente visie op de toepassing van de in het geding zijnde bevoegdheid. Eerst wordt getoetst of van zo'n visie sprake is en of deze niet-onredelijk is. Indien die 'horde' is genomen, dan wordt daarna bekeken of deze beleidsvisie in casu juist is toegepast resp. of het bestuur heeft ingezien dat inherent afwijken geboden is. Deze aanpak strookt geheel met de systematiek van art. 4:84 Awb. Uitgangspunt is handelen overeenkomstig beleid – zoals in een besluit vastgelegd.

Aannemende dat dit beleid in abstracto – lees, voor normale gevallen – rechtmatig en dus verbindend is, volgt nog de vraag naar de tweede fase; de toepassing in het concrete geval.

Die toepassing moet conform beleid(sregel) zijn tenzij de concrete omstandigheden van het geval een bijzonder karakter hebben en juist daardoor, bij toepassing van de beleidsregel, sprake zal zijn van onevenredig nadeel.

C.3.2. Bijzondere omstandigheid

Uitgangspunt is dat de beleidsregel een voor normale gevallen rechtmatig toepassingskader geeft. Dat wil zeggen dat de beleidsregel niet wegens strijd met een wettelijk voorschrift of strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, reeds voor normale gevallen gebrekkig moet worden geacht en dus onverbindend is.¹¹ Structureel of incidenteel afwijken in normale gevallen (zie C.2.4) kan een aanwijzing zijn dat de facto reeds is geconcludeerd dat de beleidsregel onverbindend is en verlangt natuurlijk dat op beleidsregelniveau wordt ingegrepen (door intrekking of herziening), maar met de inherente afwijkingsbevoegdheid heeft het niets van doen. Bijzondere omstandigheden zijn (namelijk) omstandigheden van een concreet geval. De bijzonderheid van de omstandigheden ligt niet in het individueel beoordelen of in het feit dat zich beweerdelijk nadeel voordoet, maar in het feit dat zich in het individuele geval omstandigheden voordoen die niet (expliciet of impliciet) zijn meegewogen bij de formulering van de beleidsregel¹² – d.w.z. als karakteristiek van de 'normale gevallen' – en dat juist die omstandigheid bij toepassing van de beleidsregel (beweerdelijk) leidt tot onevenredig nadeel. Met de nadeel veroorzakende omstandigheid moet niet reeds bij de vaststelling van de beleidsregel rekening zijn gehouden¹³ – zou dat anders zijn dan betreft het een 'normale omstandigheid' (van de 'normale gevallen') onder de beleidsregel en dan zou de onevenredigheid de gehele beleidsregel treffen.

C.3.3. Onevenredig nadeel

Zo sprake is van bijzondere omstandigheden dan moet – op aanreiken door belanghebbende – bezien worden of de nadelen die daarvan het gevolg zijn voor belanghebbende niet onevenredig zijn in verhouding tot de te dienen doelen.

Primair is dat de inherente afwijkingsbevoegdheid 'slechts' ziet op onevenredig nadeel voor de belanghebbende – niet op het bestuursorgaan dat gehouden is overeenkomstig de beleidsregel te handelen (zie C.2.4).¹⁴

Bij de vraag of sprake is van 'onevenredig nadeel' staat de relatie tussen de belangen van de belanghebbende en de met de beleidsregel te dienen doelen centraal. Het gaat wat betreft het laatste niet om de doelen in de sfeer van rechtszekerheid of rechtsgelijkheid, maar in de sfeer van het doel van de onderliggende bevoegdheid – zie ook art. 3:3 en art. 3:4, lid 2 Awb – kortom: het doel in de sfeer van de publieke of

algemene belangen die met behulp van de onderliggende bevoegdheid kunnen worden behartigd.

Hiermee is geïmpliceerd dat de inherente afwijkingsbevoegdheid relevant is bij beleidsregels die zien op de afweging van belangen – toepassing bij wetsinterpretierende beleidsregels of beleidsregels inzake feitenvaststelling is slechts voorstelbaar indien daarbij door ‘open normstelling’ een element van belangenafweging of concretisering op individuele maat in het geding is.¹⁵

Bedacht moet worden dat bijzondere omstandigheden weliswaar tot ‘bijzonder nadeel’ kunnen leiden – in de zin van niet optredend in normale gevallen – maar daarmee is niet gezegd dat elk bijzonder nadeel ook meteen onevenredig is. Het kan dus zijn dat het nadeel weliswaar bijzonder want onvoorzien was, maar dat dit tegenover het doel van de bevoegdheid wel degelijk acceptabel was. Die acceptatie is niet alleen een kwestie van proportionaliteit (lees, de voordelen zijn groter dan de nadelen) of van materiële zorgvuldigheid (lees, de nadelen zijn zo klein mogelijk), maar ook van égalité devant les charges publiques (lees, de nadelen komen zeer eenzijdig bij één of enkele belanghebbende terecht (juist vanwege hun bijzondere omstandigheid)).

C.3.4. Hardheidsclausules

Mogelijk wordt binnen een beleidsregel een hardheidsclausule gebruikt – zie ook C.2.5.

Het kan zijn dat de beleidsregel daarmee niets meer of minder beoogt dan de inherente afwijkingsbevoegdheid van art. 4:84 Awb te regelen – bijvoorbeeld als handreiking aan de burger die, doorgaans, de Awb niet op het nachtkastje heeft staan. Tegen een dergelijke clausule bestaat, hoewel formeel juridisch overbodig, niet verboden – lees, geen grond tot onverbindendheid. Cruciaal is wel dat, bij dit oogmerk, de toepassing conform art. 4:84 Awb geschiedt. Indien niet dan kan de burger natuurlijk nog gewoon dit artikel inroepen, maar dan is mogelijk wel verwarring ontstaan waardoor rechtsbescherming wordt geschaad. Daarom is bij een dergelijk oogmerk een verwijzing naar art. 4:84 Awb beter dan opname van een apart artikel.

Alternatief kan een hardheidsclausule worden gebezigd voor gevallen waarin de beleidsregelgever de mogelijkheid wil hebben om omwille van beleidsoverwegingen af te wijken van de hoofdregels uit de beleidsregel. Ook dit is niet verboden en natuurlijk doet het niet af aan een mogelijk beroep op de inherente afwijkingsbevoegdheid van art. 4:84 Awb, zo die hoofdregels zijn toegepast. Duidelijk is wel dat een dergelijke hardheidsclausule het oogmerk van de beleidsregel – in de zin van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, alsmede van motiveringsgemak – sterk relativeert. Onder in de clausule genoemde omstandigheden verklaart het bestuursorgaan de beleidsregel niet van toepassing en volgt een open afweging volgens het model van art. 3:4 Awb,¹⁶ of binnen een specifiek kader als in de clausule zelf aangegeven.

D. Jurisprudentie uitgebreid

D.1. Recht in de zin van art. 79 RO resp. 8:69, lid 2 Awb

D.1.1 Burgerlijke rechter

HR 28 maart 1990 AB 1990, 306 Leidraad arrest

De rechter is niet tot ambtshalve toetsing van beleidsregels gehouden, zodat de (cassatie)rechter slechts gehouden is over schending van beleidsregels te oordelen

indien en voor zover over zodanige schending (in cassatie) is geklaagd

D1.2. Bestuursrechter

ABRS 25 februari 2004 AB 2004, 286.

De bestuursrechter is niet gehouden tot ambtshalve toepassing van beleidsregels aangezien deze niet zijn vastgesteld krachtens enige wettelijke bevoegdheid en dus niet zijn aan te merken als recht in de zin van art. 8:69, lid 2 Awb.

D.2. Exceptief beroep op beleidsregel

CBb (voorzieningenrechter) 28 november 2008 AB2009, 66 LJN BG5280

Beroep op onverbindendheid van aan een gehandhaafde tariefbeschikking ten grondslag liggende beleidsregels, faalt en het bestreden besluit is derhalve op die grond onrechtmatig.

D.3. Bij gebrekkige beleidsregel binding aan vaste gedragswijze

ABRS 17 september 2008 JB2008/235

Het niet bekend maken van een beleidsregel heeft niet tot gevolg dat de inhoud van het daarin neergelegde beleid zonder betekenis is, doch slechts dat de aanvaardbaarheid van dat beleid in elk afzonderlijk geval dient te worden aangetoond.

D.4. Stelselmatig afwijken van vigerende beleidsregel

CBb 19 december 2007 JB 2008/67.

Het staat verweerder niet vrij om tijdens de besluitvormingsfase over te gaan tot een wijziging van de beleidsregels. Gezien de wijze waarop verweerder de criteria van de beleidsregels heeft gehanteerd kan van een verduidelijking daarvan niet worden gesproken.

D.5. Inherente afwijkingsbevoegdheid niet bedoeld voor beleidsdoelen

D.5.1 Beleidsregelgever is geen belanghebbende ex art. 4:84

ABRS 10 juli 2002 JB 2002/245

Het betoog van appellant dat afwijking van de beleidsregels was toegestaan kan reeds niet slagen omdat het bestuursorgaan dat de beleidsregels heeft vastgesteld geen belanghebbende in de zin van art. 4:84 Awb is. Indien appellant meent dat toepassing van de beleidsregel leidt tot een resultaat dat het doel van het beleid voorbijschiet, kan hij niet met toepassing van art. 4:84 Awb van de beleidsregel afwijken, maar zal hij de beleidsregel moeten wijzigen.

D.5.2 Geen actualisering van beleid via inherente afwijkingsbevoegdheid

ABRS 4 maart 2009 JB2009/98 LJN BH4633

De in art. 4:84 van de Awb neergelegde bevoegdheid kan niet worden aangewend om op grond van algemene beleidsmatige overwegingen in een individueel geval van blijkens die overwegingen niet meer actueel beleid af te wijken.

D.6. Inherente afwijking niet alleen bij beleidsregels omtrent belangenafweging

ABRS 8 juli 1996 LJN: AB1446

Dat het gaat om een imperatieve wetsbepaling die geen ruimte biedt voor een belangenafweging, neemt niet weg dat de door de wetgever geformuleerde maatstaf een open norm behelst die door appellant binnen zekere grenzen kan - en in individuele gevallen ook moet - worden gepreciseerd.

D.7. Onderzoek bijzondere omstandigheden

ABRS 7 mei 2003 LJN: AF8300 JB2003/152

De toepassing van de beleidsregel laat echter de in art. 3:2 Awb neergelegde verplichting dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen onverlet.. Uit art. 8:84 in samenhang met art. 3.4.2 Awb vloeit immers voort dat het college moet onderzoeken of in het concrete geval een uitzondering moet worden gemaakt op de beleidsregel.

D.9 Omstandigheden reeds meegewogen bij opstellen beleidsregel

D.9.1. Onvoorziene omstandigheden

ABRS 16 februari 2005 LJN AS6225

Dit betekent dat van de hier bedoelde bijzondere omstandigheden slechts sprake kan zijn indien het gaat om omstandigheden die niet reeds in de beleidslijnen van het streekplan zijn verdisconteerd en waarin strikte navolging van een beleidslijn zou leiden tot een uitkomst die Provinciale Staten niet geacht kunnen worden te hebben beoogd.

D.9.1. Argumentatie

ABRS 29 oktober 2008 LJN: BG1839 JB2009/6

Onvoldoende werd beargumenteerd welke ten tijde van de totstandkoming van het beleid niet voorziene feiten en/of omstandigheden met zich brachten dat het beleid niet onverkort uitgevoerd behoefde te worden.

D.10 Hardheidsclausule in beleidsregel

ABRS 18 februari 2009 LJN BH3249 JB2009/98

Artikel 4:84 van de Awb staat er niet aan in de weg in de desbetreffende beleidsregels te voorzien in een zelfstandige mogelijkheid om van de in de regels gestelde voorwaarden af te wijken. DE in dat artikel opgenomen zogeheten inherente afwijkingsbevoegdheid ziet juist op de niet voorziene bijzondere gevallen waarvoor de beleidsregels zelf geen ruimte bieden om daar rekening mee te houden. Daarvan is hier geen sprake.

F. Literatuurverwijzing

Boek

- Bröring, H.E., *Beleidsregels*, Deventer: Kluwer 2004.
- Tollenaar, A., *Gemeentelijk beleid en beleidsregels*, prft. RUG, Boom Juridisch, Den Haag 2008
- Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 14e druk, Den Haag 2008
- Van Kreveld, J.H., *Beleidsregels in het recht*, Deventer: Kluwer 1983.
- Daalder, E.J., G.R.J. de Groot en J.M.E. van Breugel (reds.), *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht*, Derde tranche, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1998 (aangehaald als PG AwbIII, p...)
- Valenteijn, J.E., H.E.Bröring, A.J.G.M. Montfort en L.J.A. Damen, *Algemeen bestuursrecht: Beleidsregels (Onderdeel 2e evaluatie Awb)*, Boom Juridisch, Den Haag 2001.

Tijdschrift/Boekbijdrage

- Heldeweg, M.A., *Beleidsregels*, JB Select 2004, nr. 4.

- Tollenaar, A., Het is maar wat je beleid noemt, rechterlijke toetsing aan beleid en beleidsregels, JBplus 2006, p. 175 e.v.

Noten

1. Wet van 20 juni 1996, Stb. 1996, 333
2. HR 28 maart 1990, AB 1990, 306 (Leidraad arrest).
3. ABRS 25 februari 2004, AB 2004, 286.
4. Vgl. CBb (voorzieningenrechter) 28 november 2008, AB2009, 66
5. ABRS 9 januari 1998, JB1998/35 m.n. dzz.
6. Zie tevens ABRS 17 september 2008, JB2008/235, m.n. dzz.
7. CBb 19 december 2007, JB 2008/67.
8. ABRS 10 juli 2002, JB 2002/245 m.n. dzz.; ABRS 4 maart 2009, LJV BH4633, JB2009/98 m.n. dzz
9. ABRS 7 mei 2003, JB 152 m.n. Stroink
10. Zie ook Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 14e druk, Den Haag 2008, p. 236-237. Zie voor de relatie beleidsregels art. 3:4, tweede lid Awb ook PG AwbIII, p. 302.
11. Zie PG AwbIII, p. 302.
12. Vgl. ABRS 16 februari 2005, LJV AS6225 en ABRS 6 februari 2008, JB 2008/62.
13. Zie ook ABRS 29 oktober 2008, JB2009/6, m.n. dzz
14. ABRS 10 juli 2002, JB 2002/245 m.n. dzz.
15. ABRS 8 juli 1996, LJV: AB1446.
16. Mijn combinoot bij ABRS 18 februari 2009, LJV BH3249, JB2009/98