
Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992

Hoofdstuk 1. Toepassingsbereik

Aanwijzing 1

Deze aanwijzingen hebben betrekking op regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen en, voor zover uitdrukkelijk aangegeven, op verdragen, bindende besluiten van organen van de Europese Gemeenschappen en andere besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Toelichting:

Zie voor de toepasselijkheid van de aanwijzingen op internationale en EU-regelingen de hoofdstukken 7 en 8.

Aanwijzing 2

Onder regelingen worden in deze aanwijzingen verstaan:

- a. algemeen verbindende voorschriften;
- b. interne regelingen;
- c. beleidsregels.

Toelichting:

Zie voor een nadere omlijning van deze begrippen aanwijzing 19 en titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht.

Aanwijzing 3

Op beleidsregels zijn deze aanwijzingen van toepassing, voor zover de aard van de beleidsregels zich daartegen niet verzet.

Toelichting:

Aan beleidsregels behoeft niet altijd de eis te worden gesteld dat zij ook wat betreft vormgeving het karakter van regelgeving hebben. Indien mogelijk dienen echter beleidsregels te worden ingedeeld in artikelen. Op beleidsregels in artikelvorm zullen de op vormgeving van regelingen betrekking hebbende aanwijzingen onverkort kunnen worden toegepast. Aanwijzingen van inhoudelijke aard, met name die betreffende het gebruik van regelgeving (§ 2.1), zullen op alle vormen van beleidsregels toepassing kunnen vinden.

Aanwijzing 4

Deze aanwijzingen worden in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen die bij de voorbereiding en vaststelling van regelingen zijn betrokken.

Toelichting:

De aanwijzingen kunnen zich naar hun aard niet richten tot niet onder het gezag van ministers en staatssecretarissen werkzame participanten in het proces van regelgeving, zoals de Staten-Generaal, adviescolleges op het terrein van de wetgeving, zelfstandige bestuursorganen, organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en decentrale overheden. De Aanwijzingen kunnen deze organen dus niet binden. Niettemin verdient het aanbeveling dat de Staten-Generaal met de aanwijzingen

rekening houden. Wat de Tweede Kamer betreft, verdient het aanbeveling dat op de aanwijzingen acht wordt geslagen bij het opstellen van amendementen en initiatiefvoorstellen van wet. Met de beide kamers zijn overigens op sommige in deze aanwijzingen behandelde punten (§ 6.2 t/m 6.4) procedurele afspraken gemaakt. Dit laatste geldt ook voor de Raad van State. Desgewenst zal over de toepassing van de aanwijzingen door de Staten-Generaal nog nader overleg plaatsvinden. Voor zover adviescolleges en zelfstandige bestuursorganen betrokken zijn bij de opstelling van regelingen of de advisering daarover, is het van belang dat rekening wordt gehouden met de aanwijzingen. Wat betreft organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wordt verwezen naar het nader standpunt van het kabinet over de toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (Kamerstukken II 1996/97, 25 091, nr. 2) waarin gesteld wordt dat PBO-regelingen in het algemeen dienen te voldoen aan de Aanwijzingen voor de regelgeving, met name aan de aanwijzingen 6 tot en met 18. In de bijlage bij dit kabinetsstandpunt is een overzicht gegeven van algemene aandachtspunten bij het opstellen van PBO-regelingen, welke punten uit deze aanwijzingen voortvloeien. Voorts zij er op gewezen dat overleg over de wederzijdse aanpak bij de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving van de centrale overheid en van de decentrale overheden nuttig kan zijn.

Aanwijzing 5

Afwijking van deze aanwijzingen is slechts toegestaan, indien onverkorte toepassing daarvan uit een oogpunt van goede regelgeving niet tot aanvaardbare resultaten zou leiden.

Toelichting:

De aanwijzingen hebben voor de in aanwijzing 4 genoemden bindende kracht. Er kunnen zich echter gevallen voordoen waarin toepassing van een aanwijzing uit een oogpunt van goede regelgeving niet tot aanvaardbare resultaten leidt. Daartoe is in de onderhavige aanwijzing een geclausuleerde afwijkmogelijkheid opgenomen. Het is in het bijzonder de taak van de departementale wetgevingsafdelingen erop toe te zien dat van deze mogelijkheid een terughoudend en gemotiveerd gebruik wordt gemaakt.

Voor zover aanwijzingen elementen bevatten die reeds uit algemeen verbindende voorschriften voortvloeien, zal uiteraard van afwijking geen sprake kunnen zijn.

Hoofdstuk 2. Algemene onderwerpen van regelgeving

§ 2.1 Gebruik van regelgeving

Aanwijzing 6

1. Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan.
2. Met het doen van uitspraken en toezeggingen over nieuwe regelingen wordt grote terughoudendheid betracht.

Toelichting:

Terughoudendheid met het doen van uitspraken en toezeggingen over nieuwe regelgeving is onder alle omstandigheden geboden. Zij is echter volstreekte noodzaak, indien nog niet vaststaat dat een dergelijke uitspraak of toezegging gestand kan worden gedaan of duidelijk is welke lasten met de nieuwe regeling gemoeid zijn.

Aanwijzing 7

Alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten, worden de volgende stappen gezet:

- a. kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp;
- b. de doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld;
- c. onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het

- zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is;
- d. indien overheidsinterventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan;
 - e. de diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.

Toelichting:

Onderdeel a: Kennis feiten en omstandigheden. Kennis van de relevante feiten en omstandigheden is noodzakelijk om tot een verantwoorde besluitvorming te kunnen komen.

Allereerst moet de betrokken kennis worden gebruikt voor het formuleren van de doelstellingen. Vervolgens is zij nodig voor de beantwoording van de vraag in hoeverre overheidsinterventie nodig is en voor de afweging van de verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie. Gewoonlijk vindt het verzamelen van de gegevens overigens gefaseerd plaats. Voor elke nieuwe stap in het besluitvormingsproces zijn veelal weer nieuwe (meer gedetailleerde) gegevens nodig.

Onderdeel b: Nauwkeurige doelstellingen. Een zo concreet en nauwkeurig mogelijke vaststelling van doelstellingen houdt in dat verschillende doelstellingen duidelijk worden onderscheiden. Waar dat mogelijk en relevant is, dient ook te worden vastgesteld binnen welke termijn ernaar wordt gestreefd een doelstelling te bereiken. Indien kwantificering, financieel of anderszins, van een doelstelling mogelijk is, dient deze ook te geschieden.

Onderdeel c: Noodzaak overheidsinterventie. Slechts voor zover het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekortschiet, moet worden gedacht aan overheidsmaatregelen. Zie voor een voorbeeld van (wettelijk geconditioneerde) zelfregulering: artikel 26, vijfde lid, van de Wet op het consumentenkrediet. Zie verder aanwijzing 8.

Onderdeel d: Alternatieven overheidsinterventie. Bij het onderzoek naar de mogelijkheden die de overheid ten dienste staan om een doelstelling te bereiken, dienen de verschillende denkbare alternatieven de revue te passeren. Het gaat daarbij evenzeer om instrumenten die door middel van wetgeving worden gecreëerd, zoals ge- en verboden, een vergunningenstelsel en een heffingenstelsel, als om andere middelen, zoals feitelijk optreden van de overheid en subsidies. Overigens brengt het uitgangspunt van de rechtsstaat mee dat ten aanzien van deze andere middelen, in verband met het bieden van rechtswaarborgen, veelal ook wettelijke voorzieningen moeten worden getroffen. Het onderzoek naar de mogelijkheden tot overheidsinterventie kan overigens ook tot de slotsom leiden dat de overheid de betrokken doelstellingen niet kan realiseren. Dan moet van overheidsinterventie worden afgezien.

Wat wettelijke regelingen betreft kunnen te onderzoeken varianten zowel betrekking hebben op de opzet van een wettelijke regeling als zodanig als op onderdelen van een regeling (bij voorbeeld het systeem van rechtsbescherming waarvoor wordt gekozen).

Overigens zij opgemerkt dat het van de aard van het betrokken geval zal afhangen of de in deze aanwijzing bedoelde onderzoeken omvangrijk dienen te zijn of heel beperkt van aard kunnen blijven. Het is echter wel noodzakelijk dat de in deze aanwijzing bedoelde stappen in alle gevallen waarin het treffen van een regeling een van de mogelijkheden is, worden gezet.

Aanwijzing 7a

Bij het voorbereiden van een regeling die verband houdt met ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie wordt het toetsingskader uit de nota 'Wetgeving voor de elektronische snelweg' (Kamerstukken II 1997/98, 25 880, nr. 2, blz. 185-187) in acht genomen.

Aanwijzing 8

Bij het bepalen van de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren.

Toelichting:

Indien overheidsinterventie noodzakelijk is, kan aangesloten worden bij het zelfregulerend vermogen van de maatschappij door bijvoorbeeld gebruik te maken van systemen van normalisatie, certificatie of ketengarantiestelsels. Direct overheidsingrijpen is slechts op zijn plaats, indien van het zelfregulerend vermogen van de maatschappij - ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen - niet voldoende resultaten te verwachten zijn.

Ook wanneer overheidsinterventie noodzakelijk is, kan aangesloten worden bij het zelfregulerende vermogen door gebruik te maken van normalisatie en certificatie. Bij of krachtens de wet kan bijvoorbeeld worden bepaald dat door het naleven van normalisatienormen of het bezit van een certificaat aan wettelijke eisen wordt voldaan of dat het wettelijk vermoeden ontstaat daaraan te voldoen.

Voor de afweging wanneer en in welke mate dit aanvaardbaar is, is met name paragraaf 2.1 van de aanwijzingen relevant. In het bijzonder moet erop worden toegezien dat de mededinging niet onnodig wordt verstoord en dat wordt voorkomen dat de burger of het bedrijfsleven wordt geconfronteerd met dubbele uitvoeringslasten tengevolge van het naast elkaar gelden van publieke en private normen. Bij verwijzing naar normalisatienormen die verder gaan dan het publieke belang vereist, blijft de verwijzing beperkt tot het voor dat belang relevante deel van de normen. De wetgever zal steeds zoveel mogelijk moeten nagaan of bij totstandkoming van de normen alle relevante belangen betrokken zijn. Bezien moet worden of uit het Europees recht of ander internationaal recht voortvloeit dat naast Nederlandse ook buitenlandse normen, certificaten of certificerende instellingen dienen te worden erkend.

Bedacht moet worden dat de certificerende en accrediterende instellingen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht zijn voor zover hun openbaar gezag is toegekend. In dat geval is paragraaf 4.5a (zelfstandige bestuursorganen) van belang. Ook wordt gewezen op de aanwijzingen 92 (statische en dynamische verwijzing) en 190 (kenbaarheid van normen), die van belang zijn voor normen van niet-publiekrechtelijke oorsprong en buitenlandse of internationale normen.

Zie ook het kabinetsstandpunt bij het MDW-rapport Normalisatie en certificatie (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 15), het kabinetsstandpunt bij het MDW-rapport Ketengarantiestelsels (Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 155) en het ICHW-rapport Normalisatie en certificatie (april 1998).

Aanwijzing 9

Bij de afweging van verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt in ieder geval gelet op de volgende aspecten:

- a. de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken;
- b. de neveneffecten van een regeling;
- c. de lasten van een regeling voor de overheid enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds.

Toelichting:

Onderdeel a: Effectiviteit. Wat het onder *a* bedoelde aspect betreft verdienen bij een overwogen regeling onder meer de uitvoerbaarheid en de te verwachten mate van naleving ervan aandacht. Aandachtspunt moet daarbij ook de mogelijkheid tot handhaving zijn. In het oog dient in dit verband te worden gehouden dat naar mate de in een regeling vervatte normen en bestuurlijke instrumenten voor de justitiabelen minder vanzelfsprekend zijn, de naleving - en bijgevolg ook de handhaving - daarvan problematischer is. Zie ten aanzien van de handhaving verder aanwijzing 11.

Uit dit onderdeel vloeit ook voort dat erop gelet moet worden dat de bedrijfsvoering van het betrokken ministerie toereikend moet zijn om de doelen van de overwogen regeling te realiseren. Zie in dit verband de nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (Kamerstukken II 1998/99, 26 573, nr. 2).

Onderdeel b: Neveneffecten. Met betrekking tot het onder *b* bedoelde aspect zij het volgende opgemerkt. Is er sprake van een beoogd neveneffect, dan is een (secundaire) doelstelling van de regeling in het geding. Deze dient dan ook als zodanig te worden aangewezen. Bij onbedoelde neveneffecten moet worden bezien in hoeverre deze de aanvaardbaarheid van een regeling niet negatief beïnvloeden. Negatieve beïnvloeding kan aanleiding zijn van een regeling af te zien. Anderzijds dient slechts tot het tot stand brengen van een regeling te worden besloten indien zij geschikt lijkt de gekozen doelstelling(en) te realiseren. Er is sprake van een onzuivere afweging indien positieve maar onbedoelde neveneffecten de doorslag zouden geven om een regeling in te voeren die onvoldoende adequaat lijkt voor het verwezenlijken van de gekozen doelstelling(en).

Welke de negatieve neveneffecten van een maatregel zullen zijn, moet steeds in breed verband worden onderzocht. Aandacht verdient daarbij onder meer ook in hoeverre een maatregel van versturende invloed zal zijn op het effect dat bestaande regelingen hebben. De werking van een regeling kan worden verstoord doordat een nieuwe regeling het voor de justitiabele minder aantrekkelijk maakt aan eerstbedoelde regeling te voldoen. Voorts kan een nieuwe regeling naast reeds bestaande regelingen tot gevolg hebben dat een zodanige cumulatie van verplichtingen ontstaat dat de bereidheid tot naleving van de betreffende regelingen afneemt.

Gevolgen voor sociaal-economische ontwikkeling. Met name dient verder steeds te worden bezien welke gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling direct of indirect uit een maatregel kunnen voortvloeien. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan gevolgen voor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven (nationaal en internationaal), de flexibiliteit van de markt, de afzetontwikkeling (binnenlandse en buitenlandse markt), de werkgelegenheid, de rentabiliteit van ondernemingen, de investeringsgeneigdheid en de beloningsstructuur.

Bedacht moet verder worden dat het overgaan tot overheidsingrijpen op een tot dusver door de overheid

niet betreden terrein nogal eens het begin inhoudt van een langdurig proces van in intensiteit toeneemende overheidsbemoeienis, dat leidt tot maatschappelijke verstarringen. Zulke verstarringen zijn vaak slechts ten koste van grote inspanningen ongedaan te maken.

Onderdeel c: Uitvoeringslasten. Wat het onder c bedoelde aspect betreft zij verder verwezen naar de aanwijzingen 13, 14 en 15.

Tot slot zij vermeld dat ten aanzien van de verschillende te overwegen mogelijkheden tot overheidsinterventie de onder a, b en c bedoelde aspecten alle in onderlinge samenhang onder de loep dienen te worden genomen. Hierbij kunnen ex ante evaluatie-instrumenten, zoals de Tafel van Elf (Ministerie van Justitie), de Bedrijfseffectentoets (Ministerie van Economische Zaken), de Milieueffectentoets (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) en andere binnen de desbetreffende ministeries ontworpen toetsen behulpzaam zijn.

Aanwijzing 10

Gestreefd wordt naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan.

Toelichting:

Een regeling is bestendig indien zij niet frequent behoeft te worden gewijzigd. Het verdient aanbeveling naar zo groot mogelijke bestendigheid van regelingen te streven. Dit betekent dat het beleid in beginsel duidelijk moet zijn alvorens tot het treffen van een regeling wordt overgegaan.

Aanwijzing 10a

1. Indien het noodzakelijk is de mogelijkheid te bieden dat in een lagere regeling bij wijze van experiment van een hogere wordt afgeweken, wordt in de hogere regeling bepaald op welke onderdelen van de hogere regeling de mogelijkheid tot afwijking betrekking heeft. In de lagere regeling wordt vermeld van welke onderdelen van de hogere regeling wordt afgeweken.
2. Van een wet in formele zin wordt slechts afgeweken bij algemene maatregel van bestuur. Voor zover de experimenteerregeling nadere gedetailleerde uitwerking behoeft, kan de delegatiegrondslag met inachtneming van aanwijzing 26 voorzien in subdelegatie.

Toelichting

Zoals bij elke delegatiegrondslag dient ook in een experimenteergrondslag het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Daarbij is het van belang dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. In de experimentele regeling zelf moeten doel en functie vervolgens worden geconcretiseerd en moet worden aangegeven op welke punten van de afwijkingsbevoegdheid gebruik is gemaakt. Afwijking van een hogere regeling geschiedt in beginsel op het 'naast-lagere niveau'. Afwijkingen van de formele wet vinden dus slechts bij algemene maatregel van bestuur plaats, zij het dat aanwijzing 26 in zoverre nog toepassing kan vinden dat subdelegatie aan een minister van administratieve voorschriften en details mogelijk blijft. Indien een experimentele regeling van de wet afwijkende regels kan bevatten, ligt parlementaire betrokkenheid bij een dergelijke regeling in de rede. Daarvoor wordt bij voorkeur de figuur van de gecontroleerde delegatie gebruikt (zie de aanwijzingen 36 en 37). Indien brede inspraak gewenst is, kan tevens worden voorzien in publicatie van de ontwerpregeling in de Staatscourant.

Aanwijzing 10b

1. De wettelijke regeling die de grondslag biedt voor een experimentele regeling of een experiment bepaalt de maximale geldingsduur van de op basis daarvan vast te stellen experimentele regelingen of uit te voeren experimenten.
2. In de toelichting bij een experimentele regeling wordt aangegeven hoe evaluatie van de regeling plaatsvindt. Indien een experimentele regeling een evaluatiebepaling bevat wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

'Onze Minister van ... zendt (in overeenstemming met Onze Minister van ...) drie maanden voor het einde van de werkingsduur van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel .../dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk, alsmede een standpunt inzake de voortzetting van die maatregel/dit besluit, anders dan als experiment.'

Toelichting

Eerste lid: Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Het uitgangspunt van aanwijzing 10 laat onverlet dat soms behoefte bestaat aan regelingen met een experimenteel karakter. In bepaalde gevallen moet de wetgever tot het nemen van maatregelen kunnen besluiten ook zonder dat geheel kan worden overzien wat de effecten daarvan zullen zijn. Het kan aangewezen zijn om, terwijl een wet in hoofdzaak blijft gelden, in bepaalde regio's dan wel ten aanzien van bepaalde groepen personen of instellingen een ander dan het in de wet neergelegde beleid te voeren met het oog op een eventueel te overwegen wijziging van de wet. Gelet op de aard van een experiment dient aan die regeling een tijdelijk karakter te worden gegeven. Zie in dat verband de aanwijzingen 181 tot en met 183. Tot een experimentele regeling moet, mede gelet op mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, niet te snel worden overgegaan. De verwachting moet bestaan dat op het betrokken terrein zinvolle experimenten mogelijk zijn.

Indien na afloop van een experiment wordt besloten het experiment om te zetten in algemeen geldende wetgeving, moet worden overwogen of moet worden voorzien in tijdelijke verlenging van het experiment. Het kan uit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst en ook minder efficiënt zijn om voor de terreinen waarop het experiment betrekking heeft gedurende korte tijd weer het oude regime te laten gelden. De experimentele regeling moet dan blijven gelden tot het tijdstip waarop de aanpassing van de wet in werking treedt. Een experimentele regeling kan overigens slechts worden verlengd totdat een wetswijziging is ingevoerd, indien de grondslag voor die regeling de bevoegdheid biedt voor een zodanige verlenging. Het verdient voorts overweging in de wet een termijn op te nemen waarbinnen het voorstel tot wetsaanpassing bij de Tweede Kamer moet zijn ingediend. In andere gevallen zou het juist beter kunnen zijn om de oude situatie weer in ere te herstellen, in afwachting van nieuwe wetgeving. Zie met betrekking tot experimentele regelingen nog het rapport 'Het proberen waard', eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen, namens het kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie 4 augustus 2000.

Tweede lid: De beperkte werkingsduur van experimentele regelingen brengt met zich dat op enig moment het experiment afloopt en beslissingen dienen te worden genomen over het vervolg. Zonder van tevoren een uitkomst te bepalen, dienen enkele minimale procedurele waarborgen te bestaan om vast te stellen in hoeverre het experiment geslaagd kan worden genoemd. Een voor de hand liggende waarborg is dat de rechtstreeks bij het experiment betrokken burgers, maar onder omstandigheden bijvoorbeeld ook uitvoeringsorganisaties, tijdig voor het aflopen van het experiment hun zienswijze naar voren kunnen brengen over de wenselijkheid van omzetting van het experiment in een definitieve regeling. Een verplichting om in alle gevallen een expliciete evaluatiebepaling op te nemen, is echter onnodig. Wel dient in de toelichting bij een experimenteerbepaling te worden aangegeven hoe evaluatie zal plaatsvinden. Indien het wenselijk is expliciet te bepalen dat experimentele regelingen worden geëvalueerd, wordt het in het derde lid opgenomen model als uitgangspunt genomen. Het alternatief 'dit besluit' in het model is aangewezen voor die gevallen waarin voor een experimentele regeling expliciete evaluatie noodzakelijk wordt geacht, terwijl de experimenteergrondslag daartoe niet verplicht. In dat geval wordt de bepaling dus opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, dus de experimenteerregeling zelf.

Aanwijzing 11

1. Tot het treffen van een regeling wordt niet besloten dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt.
2. Hierbij wordt onderzocht of handhaving het beste langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op andere wijze kan plaatsvinden.

Toelichting:

Eerste lid: Handhavingsmogelijkheden. Voor het realiseren van een met een regeling beoogde doelstelling is onontbeerlijk dat de regeling wordt gehandhaafd. Of handhaving in voldoende mate mogelijk is, dient derhalve te worden onderzocht voordat tot het treffen van de regeling wordt besloten. In het bijzonder geldt dit indien de regeling ge- of verboden bevat, maar ook in andere gevallen - bij voorbeeld met betrekking tot voorschriften die aan een vergunning worden verbonden - is het handhavingsaspect van betekenis.

Uit het onderzoek moet blijken welke inspanningen nodig worden geacht voor de preventieve en

repressieve handhaving ervan. Bij wetsvoorstellen die uit een oogpunt van uitvoering en handhaving ingrijpende veranderingen tot gevolg hebben, worden die bevindingen neergelegd in handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidsrapporten. Over de handhavingsmogelijkheden moet reeds voordat tot het treffen van de regeling wordt besloten worden overlegd tussen de ontwerpers van de beoogde regeling en de instanties die met de uitvoering en handhaving van de regeling zullen worden belast.

De volgende aspecten zijn bij de beoordeling van de handhaafbaarheid in ieder geval van belang:

- een regel moet zo weinig mogelijk ruimte laten voor interpretatiegeschillen;
- uitzonderingsbepalingen moeten tot een minimum worden beperkt;
- regels moeten zo veel mogelijk zijn gericht op zichtbare dan wel objectief constateerbare feiten;
- regels moeten werkbaar zijn voor degenen tot wie de regels zijn gericht en voor de personen die met handhaving zijn belast.

Tweede lid: Handhavingsmethoden. In dit verband moeten ook de verschillende handhavingsmethoden tegen elkaar worden afgewogen. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Ook kan echter gedacht worden aan de mogelijkheden die het tuchtrecht biedt, en aan preventieve middelen zoals voorlichting. Voor elk van de repressieve handhavingsmethoden dient verder aandacht te worden besteed aan de mogelijke sancties. Bij de afweging van de verschillende mogelijkheden dienen de aspecten, bedoeld in aanwijzing 9, aan de orde te komen. In bepaalde gevallen is het aangewezen niet voor één handhavingsmethode te kiezen maar voor een combinatie van verschillende methoden. Overigens dient ervoor te worden gewaakt dat niet zonder noodzaak wordt voorzien in een cumulatie van sanctiemogelijkheden voor de handhaving van één verplichting.

Een keuze voor het strafrecht valt in het algemeen slechts te rechtvaardigen indien aannemelijk wordt gemaakt dat bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke en tuchtrechtelijke oplossingen te kort schieten. Bestuursrechtelijke handhaving kan een goed alternatief bieden, mits aan de eisen die uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volgen, wordt voldaan. Zie verder ook aanwijzing 139. Indien toch wordt gekozen voor strafrechtelijk te sanctioneren bepalingen, vereist de formulering van de elementen van de delictsomschrijvingen bijzonder veel zorg (zie aanwijzing 144). Hierover moet in voorkomende gevallen worden overlegd met het Ministerie van Justitie of rechtstreeks met het openbaar ministerie.

Bij het in deze aanwijzing bedoelde onderzoek moet in het oog worden gehouden dat de justitiële en bestuurlijke handhavingscapaciteit beperkt is.

Aanwijzing 11a

Indien de noodzaak tot het vaststellen van een wet is komen vast te staan, wordt in beginsel meteen een wetsvoorstel opgesteld, zonder daaraan een voorontwerp of beleidsnota vooraf te laten gaan.

Toelichting:

Met voorontwerpen en beleidsnota's moet alleen worden gewerkt als de snelheid van het wetgevingsproces daarmee is gediend, doordat in een vroeg stadium duidelijk moet worden welke voornemens op voldoende maatschappelijk draagvlak en parlementaire steun kunnen rekenen.

Aanwijzing 12

Een regeling wordt op zodanige wijze ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept. Daartoe wordt onder meer aan het volgende voldaan:

- a. het aantal beslismomenten waartoe toepassing van de regeling aanleiding geeft, wordt tot een minimum beperkt;
- b. ingeval bestuurlijke boetes mogelijk worden gemaakt, worden daarvoor bindende tarieven vastgesteld;
- c. de aard en omvang van uitkeringen, voorzieningen en andere voordelen worden zo duidelijk mogelijk in algemeen verbindende voorschriften of goed kenbaar gemaakte beleidsregels omschreven.

Toelichting:

Noodzaak conflictbeperking. Tot op zekere hoogte is het onvermijdelijk dat regelingen waarbij aan de burger lasten worden opgelegd of die hem aanspraak geven op bepaalde voordelen, aanleiding geven tot conflicten. Het is echter gewenst dat deze conflicten tot een minimum worden beperkt. Deze wenselijkheid is er allereerst vanuit een sociaal-maatschappelijk oogpunt. Daarnaast is beperking van het aantal conflicten gewenst om de lasten die verbonden zijn aan de rechtsbescherming ter zake van de toepassing van de regeling, zo laag mogelijk te houden.

Gelet hierop dient bij de keuze uit varianten van een regeling ook de mate waarin over de toepassing daarvan conflicten zijn te verwachten, in beschouwing te worden genomen.

Conflictopwekkende factoren. Onder meer zijn regelingen in bijzondere mate conflictopwekkend indien zij een van de volgende kenmerken vertonen:

- het verkrijgen van een uitkering, een voorziening, een restitutie of een ander voordeel wordt afhankelijk gesteld van individueel bepaalde omstandigheden zoals het hebben van een ziekte of gebreken dan wel het zijn van ondernemer;
- belanghebbenden worden met een reeks van beschikkingen geconfronteerd;
- aan een uitvoeringsorgaan wordt een ruime mate van discretionaire bevoegdheid gelaten;
- voor het bepalen van de hoogte van een uitkering of van de aard van een voordeel worden slechts vage normen gesteld;
- het verkrijgen van een uitkering of van een voordeel dan wel de verplichting om belasting of een heffing te betalen wordt bepaald door een groot aantal persoonlijke omstandigheden waarvan moet blijken uit door het uitvoeringsorgaan te verifiëren gegevens die de betrokkene verstrekt;
- de besluitvorming omtrent het toekennen van uitkeringen of andere voordelen vindt plaats nadat andere organen dan de met de besluitvorming belaste instantie een extern advies hebben uitgebracht dat aan betrokkene bekend wordt gemaakt, maar waarvan de met de besluitvorming belaste instantie nog mag afwijken;
- er worden gunstige besluiten met een voorlopig karakter genomen, die worden gevolgd door mindere gunstige;
- aan een orgaan dat bevoegd wordt verklaard tot het opleggen van bestuurlijke sancties, worden ruime grenzen gelaten om de aard en de omvang van de sancties te bepalen.

Wat fiscale regelgeving betreft zijn verder onder meer nog in het bijzonder conflictopwekkend regelingen die een van de volgende elementen bevatten:

- een financieel belang wordt verbonden aan bijzondere, niet strikt te omschrijven omstandigheden;
- ontwikkelingen in vele uiteenlopende en betrekkelijk smalle sectoren van het maatschappelijk leven worden door middel van het fiscale instrument overmatig gestuurd;
- doelgroepen worden onduidelijk afgebakend.

Zie met betrekking tot onderdeel c ook aanwijzing 24, tweede lid.

Aanwijzing 13

Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, voor zover niet uitdrukkelijk het opleggen van lasten wordt beoogd.

Toelichting:

Lasten voor burgers. Wat de gevolgen voor burgers betreft kan worden gedacht aan administratieve verplichtingen, de noodzaak tot inschakeling van deskundigen, het vertragend effect van termijnen en nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling voortvloeien.

Lasten voor bedrijven en instellingen. Voor het bedrijfsleven en non-profitinstellingen verdienen de aandacht:

- a. gevolgen voor het besluitvormingsproces binnen de onderneming of instelling, zoals die voortvloeien uit bepalingen inzake medezeggenschap en overleg;
- b. gevolgen voor ondernemingen of instellingen die voortvloeien uit het besluitvormingsproces bij de overheid, bij voorbeeld in verband met onzekerheid omtrent en tijdsbeslag van overheidsbeslissingen, dan wel in verband met inspraak of beroep;
- c. gevolgen voor de organisatie van de onderneming of instelling, zoals de noodzaak voorzieningen te treffen om te voldoen aan administratieve verplichtingen of om de benodigde deskundigheid in te schakelen;
- d. gevolgen voor de bedrijfsvoering binnen de onderneming of instelling, zoals veiligheidseisen, eisen met betrekking tot het te fabriceren of te verhandelen product of met betrekking tot de te verlenen dienst, dan wel eisen die van invloed zijn op de innovatiegeneigdheid;
- e. nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling voortvloeien;
- f. wat het bedrijfsleven betreft, gevolgen voor de positie van de ondernemers op de markt, bij voorbeeld ten gevolge van maatregelen die de prijs beïnvloeden, export- en importbeperking, ge- of verbruikersbeperkingen of regels met betrekking tot mededinging.

Lasten voor het bedrijfsleven dienen zowel in ogenschouw te worden genomen met betrekking tot ondernemingen waarop een regeling rechtstreeks betrekking heeft, als ten aanzien van andere sectoren van het bedrijfsleven die gevolgen van een regeling ondervinden.

Aanwijzing 14

Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt eveneens gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de overheid.

Toelichting:

Bij lasten voor de overheid kan worden gedacht aan:

- a. lasten die rechtstreeks zijn gemoeid met de uitvoering van de regeling (voorlichting, het behandelen van aanvragen voor vergunningen en ontheffingen, de inning van belastingen en heffingen en de uitvoering van in de regeling voorgeschreven feitelijke handelingen);
- b. lasten die voortvloeien uit in de regeling vervatte procedurele voorschriften, zoals voorschriften inzake verplichte advisering, inspraak, vormen van preventief toezicht, planning, verslagleggingsverplichtingen en evaluatieverplichtingen;
- c. lasten die verband houden met het toezicht op de naleving en met de handhaving van de regeling (wat de handhaving betreft gaat het om lasten in verband met onder meer de van overheidswege gefinancierde rechtshulp, het openbaar ministerie, de politie, het gevangeniswezen, andere justitiële diensten en de rechtspraak);
- d. lasten die voortvloeien uit de rechtsbescherming (lasten in verband met de van overheidswege gefinancierde rechtshulp, met de behandeling van bezwaarschriften en met de rechtspraak en lasten voor uitvoerende instanties als gevolg van procedures).

De onder *b* bedoelde lasten kunnen onder meer worden beperkt door te streven naar soberheid in procedurele voorschriften en naar een duidelijke toedeling en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden zowel op centraal als op decentraal niveau. Bij toedeling van bevoegdheden aan decentraal niveau zijn met name bemoeienis van hoger niveau met de uitoefening van deze bevoegdheden (bij voorbeeld preventief toezicht) en verplichtingen van het decentrale niveau jegens hoger niveau ter zake (bij voorbeeld verplichte verslaglegging) zoveel mogelijk te vermijden.

Bij het maken van een keuze tussen verschillende varianten voor een regeling kan het noodzakelijk zijn lasten voor de overheid af te wegen tegen lasten voor de burger. Het brengen van meer doelstellingen

binnen een regeling kan de uitvoering van die regeling ingewikkelder maken en daarmee de voor de overheid met die regeling gemoeide lasten doen toenemen. Aan de andere kant zal het voor de burger vaak belastender zijn om met diverse naast elkaar werkende regelingen te worden geconfronteerd dan met één geïntegreerde regeling.

Aanwijzing 15

De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een regeling mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen.

Toelichting:

Deze aanwijzing correspondeert met artikel 3:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht.

Aanwijzing 16

Taken en bevoegdheden worden op decentraal niveau gelegd, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door decentrale organen kan worden behartigd.

Toelichting:

Territoriale decentralisatie. Als uitgangspunt geldt dat, indien taken op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen worden verricht door besturen van provincies, gemeenten of waterschappen, zij niet behoren te worden opgedragen aan het Rijk. Evenzeer behoren taken die op doelmatige en doeltreffende wijze door besturen van gemeenten of waterschappen kunnen worden verricht, niet te worden opgedragen aan de besturen van provincies.

Algemeen of functioneel bestuur. Tevens zal per geval moeten worden afgewogen of territoriale dan wel bij voorbeeld gezien de aard van de betrokken taak of de schaal, waarop deze behartigd dient te worden - functionele decentralisatie het meest in aanmerking komt. Uitgangspunt hierbij is dat het zwaartepunt van de politieke en bestuurlijke activiteit berust bij organen van algemeen bestuur (Rijk, provincies en gemeenten). Functioneel bestuur kan onder omstandigheden een goede aanvulling bieden op het algemeen bestuur. Zie inzake organen van functioneel bestuur (zelfstandige bestuursorganen) § 4.5a van deze aanwijzingen.

Aanwijzing 17

1. Bij de toekenning van bestuursbevoegdheden wordt de uitoefening daarvan zoveel mogelijk genormeerd.
2. Met het oog hierop worden discretionaire bevoegdheden en bevoegdheden met vage toepassingscriteria niet toegekend, tenzij daarvoor goede gronden zijn.

Toelichting:

Ten einde de burger voldoende rechtswaARBorgen te bieden, moeten bestuursbevoegdheden zo nauwkeurig mogelijk wettelijk worden ingekaderd. Dit geldt evenzeer voor bestuursinstrumenten die de overheid op zich ook zonder wettelijke grondslag zou kunnen hanteren (bij voorbeeld het verlenen van incidentele subsidies). Zie ook aanwijzing 12.

Met het oog op de wenselijkheid rechtswaARBorgen te bieden dient ook ten aanzien van elke bevoegdheid te worden bezien in welke mate rechtsbescherming noodzakelijk is. Daarbij geldt als uitgangspunt het in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde stelsel van rechtsbescherming. Zie verder de aanwijzingen 148 tot en met 160.

Aanwijzing 18

Bij het ontwerpen van regelingen wordt onderzocht welke hogere regels de vrijheid van regeling ten aanzien van het betrokken onderwerp hebben ingeperkt.

Toelichting:

Bij hogere regels kan het gaan om internationale of EU-regels, het Statuut, grondwettelijke voorschriften, rechtsbeginselen en - bij regelingen die worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling - regels die zijn neergelegd in een wet in formele zin. Wat de internationale regels betreft is in het bijzonder te denken aan de Europese regelgeving, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Wat betreft artikel 1 van de Grondwet wordt erop gewezen dat de in dat artikel opgenomen zinsnede 'op welke grond dan ook' uitdrukt dat ook ongerechtvaardigd onderscheid op andere gronden dan de in het artikel expliciet genoemde - bijvoorbeeld leeftijd of handicap - verboden is. Voor de onderscheidingsgrond leeftijd geldt bovendien dat ook de hoogte van de leeftijdsgrens geen ongerechtvaardigd onderscheid tot gevolg mag hebben.

Van de rechtsbeginselen kunnen met name worden genoemd het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Wat de regels aangaat die zijn neergelegd in een wet, dient niet alleen te worden gelet op de wet waarop de betrokken algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling berust, maar ook op andere wetten.

§ 2.2 Algemeen verbindende voorschriften

Aanwijzing 19

Als algemeen verbindend voorschrift, vastgesteld vanwege het Rijk, wordt beschouwd een naar buiten werkende algemene regel, vastgesteld bij of krachtens wet dan wel, in bijzondere gevallen, bij of krachtens zelfstandige algemene maatregel van bestuur.

Toelichting:

De in deze aanwijzing opgenomen omschrijving van het begrip algemeen verbindend voorschrift is gebaseerd op de huidige stand van de jurisprudentie.

Naast algemeen verbindende voorschriften behoren interne regels en beleidsregels tot de algemene regels, vastgesteld vanwege het Rijk. Interne regels ontberen het element "naar buiten werkende" van algemeen verbindende voorschriften. Zie voor de omschrijving van het begrip "beleidsregels" artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Zie met betrekking tot de zelfstandige algemene maatregel van bestuur aanwijzing 21.

Deze aanwijzing geeft ook aan dat algemeen verbindende voorschriften zonder delegatie door een wet of een algemene maatregel van bestuur niet kunnen worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

Volledigheidshalve zij vermeld dat algemeen verbindende voorschriften niet alleen van het Rijk afkomstig kunnen zijn. Zij kunnen ook zijn neergelegd in besluiten van EU-instellingen, van decentrale overheden en van openbare lichamen als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.

Aanwijzing 20

Algemeen verbindende voorschriften worden vanwege het Rijk niet op andere wijze vastgesteld dan bij:

- a. wet,
- b. algemene maatregel van bestuur,
- c. ministeriële regeling of
- d. regeling van een zelfstandig bestuursorgaan met inachtneming van aanwijzing 124f.

Toelichting:

Uit deze aanwijzing vloeit voort dat algemeen verbindende voorschriften vanwege de regering moeten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Zij mogen derhalve niet worden vastgesteld bij zogenaamd klein koninklijk besluit, dat wil zeggen een koninklijk besluit dat niet voldoet aan de bijzondere vereisten voor een algemene maatregel van bestuur, te weten dat de ministerraad en de Raad van State erover zijn gehoord en dat het is gepubliceerd in het Staatsblad.

Wijziging van bestaande kleine koninklijke besluiten die algemeen verbindende voorschriften bevatten, dient ook bij algemene maatregel van bestuur te geschieden. De vorm van een klein koninklijk besluit kan wel gebruikt worden voor regelgeving van interne aard. Voorbeelden hiervan zijn het koninklijk besluit van 18 oktober 1988, *Stb.* 499, houdende regeling van de functie en verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal, en het Besluit Rijks Geneeskundige Dienst.

Deze aanwijzing houdt ook in dat de bevoegdheid tot vaststelling van algemeen verbindende voorschriften niet mag worden toegekend aan een ambtelijke functionaris die geen zelfstandig bestuursorgaan is. Aan zo'n functionaris kan wel de bevoegdheid worden toegekend regels te geven omtrent het functioneren van zijn eigen organisatie.

Aanwijzing 21

Voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt een zelfstandige algemene maatregel van bestuur niet gebruikt behoudens in uitzonderlijke situaties bij wijze van tijdelijke voorziening.

Toelichting:

Toepassingsmogelijkheden. Een zelfstandige algemene maatregel van bestuur berust niet op een wet. Naar huidige rechtsopvatting is er slechts in enige uitzonderlijke gevallen ruimte voor een dergelijk type regeling. Gezien het uitzonderlijk karakter moet in de toelichting bij een zelfstandige algemene maatregel van bestuur het gebruik daarvan worden gemotiveerd. In de aanhef van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur wordt dan verwezen naar artikel 89 van de Grondwet.

Grondwettelijke beperkingen. Allereerst perkt de Grondwet de ruimte voor zelfstandige algemene maatregelen van bestuur sterk in. Artikel 89, tweede lid, van de Grondwet verzet zich tegen het opnemen van door straffen te handhaven voorschriften in een dergelijke algemene maatregel van bestuur. Onderwerpen ten aanzien waarvan de Grondwet voorschrijft, dat de wet deze regelt of dat bepalingen daarover bij of krachtens de wet worden vastgesteld, lenen zich evenmin voor regeling bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur.

Beperkingen vanwege het primaat van de wetgever. Maar ook in de gevallen waarin de Grondwet het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur niet uitsluit, is die weg ongewenst aangezien daarmee geen recht wordt gedaan aan het primaat van de wetgever (zie aanwijzing 22). Bepalingen die de aan de betrokkenen toekomende rechten en vrijheden inperken, kunnen naar huidige rechtsopvatting niet bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Dit geldt steeds voor het stellen van voorschriften die door middel van bestuursdwang worden gehandhaafd. In andere gevallen, zoals algemeen verbindende voorschriften die financiële aanspraken regelen, kan in uitzonderlijke situaties zo nodig een zelfstandige algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, doch ook dan nog slechts voor het treffen van een tijdelijke voorziening.

Zie ook de aanwijzingen 181 en 182.

Beperkingen ingevolge afzonderlijke wetten. Er zij nog op gewezen dat de Provinciewet en de Gemeentewet bijzondere bepalingen bevatten inzake de geoorlooftheid om bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur regels inzake specifieke uitkeringen voor provincies of gemeenten te stellen (artikel 185 van de Provinciewet en artikel 182 van de Gemeentewet),

Algemene maatregelen van rijksbestuur. Het Statuut voor het Koninkrijk geeft voor het gebruik van de zelfstandige maatregel van rijksbestuur specifieke ruimere mogelijkheden (zie artikelen 14 en 38 Statuut).

Aanwijzing 22

Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau bevat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.

Toelichting:

Betrokkenheid parlement. Het primaat van de wetgever dient niet aldus te worden verstaan dat het parlement bij alle onderdelen van een regeling rechtstreeks moet worden betrokken. Lang niet alle onderdelen van een regeling zijn van die betekenis dat directe parlementaire invloed op de vaststelling daarvan in de rede ligt. De mogelijkheid die het parlement heeft het regeringsbeleid achteraf te

controleren, is dan voldoende.

Gelet op het vorenstaande dient voor de keuze welke elementen van een regeling in de wet moeten worden geregeld en ter zake van welke delegatie toelaatbaar is, steeds te worden onderzocht welke elementen van een regeling zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken. Aldus moeten ten minste de hoofdelementen van een regeling in de wet worden opgenomen.

Hoofdelementen van de regeling. Hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Veelal zullen daartoe ook de voornaamste duurzame normen behoren. Het kan echter uit een oogpunt van toegankelijke regelgeving beter zijn om in de wet over een bepaald onderwerp geen materiële normen op te nemen, maar aan de lagere wetgever over te laten een integrale materiële regeling tot stand te brengen.

De aanwijzing ziet niet op rechtspositionele regelingen ten aanzien van overheids personeel, aangezien deze in belangrijke mate een intern karakter hebben.

Aanwijzing 23

1. In ieder geval worden in de wet opgenomen voorschriften ten aanzien van onderwerpen waarvoor de Grondwet een regeling bij wet eist en geen delegatie toelaat.
2. Een in de Grondwet neergelegd verbod tot delegatie houdt in dat
 - a. alle wezenlijke bepalingen ten aanzien van het betrokken onderwerp in de wet moeten worden vastgelegd en
 - b. in de wet niet mag worden volstaan met het ter zake van het betrokken onderwerp toekennen van vage bestuursbevoegdheden in de wet, waarbij de invulling van de regeling in feite geheel aan lagere organen wordt overgelaten.

Toelichting:

Delegatie is slechts toegestaan, indien in de Grondwet de formule "bij of krachtens de wet" of enigerlei vorm van het werkwoord "regelen" of de zelfstandige naamwoorden "regels" of "regeling" zijn gebruikt. Een grondwettelijk delegatieverbod laat overigens onverlet dat het stellen van als uitvoering te beschouwen regels over details toch aan een lagere regelgever mag worden overgelaten. Dit laatste is echter niet het geval bij grondwettelijke 'delegatieverboden' inzake klassieke grondrechten (zie Kamerstukken II 1975/76, 13 872, nr. 3, blz. 22 e.v.).

Laat de Grondwet wel delegatie toe, dan dient een afweging plaats te vinden zoals in aanwijzing 22 is beschreven.

Als voorbeelden van voorschriften waarvoor de Grondwet eist dat deze bij wet worden vastgesteld, kunnen worden genoemd regelingen, inhoudende beperkingen van bepaalde grondrechten (artikelen 2, vierde lid, 4, 6, 7, eerste en derde lid, 8, 9, 12, tweede lid, 13 en 23, tweede lid), vaststelling van straffen die de rechter terzake van een delict kan opleggen (artikel 89, tweede lid) en regeling van de berechting van andere dan civielrechtelijke geschillen (artikel 112, tweede lid).

Een bijzonder geval wordt gevormd door artikel 104 van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Met de formule "uit kracht van een wet" wordt aangegeven dat delegatie ten aanzien van rijksbelastingen wel is toegestaan maar slechts in zeer beperkte mate. Onderwerpen als belastinggrondslag, het belastbare feit, de kring van belastingplichtigen en de basis van het tarief dienen in ieder geval in de wet zelf te worden vastgelegd. Zie verder Kamerstukken II 1978/79, 15 575, nrs. 1-5, blz. 4-5.

Aanwijzing 24

1. Zoveel mogelijk worden in de wet opgenomen:
 - a. voorschriften die de grondslag vormen van een stelsel van vergunningen of een stelsel waarbij anderszins de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk wordt gesteld van verloop van de overheid;
 - b. voorschriften die andere overheden in medebewind roepen;
 - c. voorschriften waarbij nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen;
 - d. voorschriften betreffende rechtsbescherming;
 - e. voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke aard;
 - f. voorschriften waarbij toezichts- of opsporingsbevoegdheden worden toegekend;
 - g. voorschriften omtrent rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar;
 - h. voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid.

2. Ook worden zoveel mogelijk in de wet opgenomen voorschriften omtrent het bestaan van financiële aanspraken jegens de overheid, de kring van voor die aanspraken in aanmerking komende personen en de verschillende elementen die bij de bepaling van de uit te keren bedragen een rol moeten spelen, tenzij de financiële aanspraken slechts zeer tijdelijk of incidenteel van aard zijn dan wel het slechts om een zeer beperkt aantal gevallen gaat.

Toelichting:

Het eerste lid somt een aantal categorieën van voorschriften op ten aanzien waarvan niet reeds uit de Grondwet voortvloeit dat zij bij wet moeten worden vastgesteld maar vaststelling bij wet niettemin, gelet op het primaat van de wetgever, wenselijk is. Het gaat om een opsomming met een enuntiatief karakter.

Onderdeel a: Vergunningenstelsels. Het bepaalde in de aanhef en onder *a* laat de mogelijkheid open dat een vergunningenstelsel niet in de wet zelf in het leven wordt geroepen maar in de wet wordt volstaan met het uitdrukkelijk opnemen van de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur voor nader omschreven gedragingen een vergunningplicht wordt ingesteld.

Het bepaalde in de aanhef en onder *a* geldt ook indien vergunningen niet met die term worden aangeduid maar met een andere benaming zoals erkenning. Het voorschrift heeft echter geen betrekking op die gevallen waarin op basis van bijzondere omstandigheden ontheffing kan worden verleend van een verbod of gebod.

Onderdeel c: Zie voor zelfstandige bestuursorganen § 4.5a.

Onderdeel h: Procedurele waarborgen voor burgers. Onderdeel *h* heeft betrekking op procedurele waarborgen die aan de burger worden geboden met betrekking tot het handelen van de overheid. Dit onderdeel ziet niet op voorschriften van administratieve aard die ertoe strekken een ordelijk en vlot verloop van het contact tussen burger en overheid en het functioneren van het overheidsapparaat te vergemakkelijken.

Procedurele waarborgen zijn bij voorbeeld voorschriften die het horen van belanghebbenden alvorens te beslissen voorschrijven, recht op inzage van bepaalde stukken bieden, de verplichting scheppen tot vaststellen en bekendmaken van beleidsvoornemens of de plicht opleggen bepaalde instanties om advies te vragen.

Voorschriften van administratieve aard, zoals hiervoor bedoeld, zijn voorschriften omtrent modellen of formulieren, het verplichten tot het meezenden van bepaalde bescheiden of de wijze van indienen van stukken.

§ 2.3 Delegatie en mandaat van regelgevende bevoegdheid

Aanwijzing 25

Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid dient in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.

Toelichting:

Voor de begrenzing van gedelegeerde regelgevende bevoegdheid kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt.

Aanwijzing 26

1. Delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

2. Delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften is ook toegestaan indien het gaat om het verwerken in de Nederlandse wetgeving van internationale regelingen die de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard.

Toelichting:

Indien delegatie plaatsvindt verdient het in het algemeen de voorkeur dat de bevoegdheid wordt toegekend bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Slechts in bepaalde gevallen is delegatie of subdelegatie aan een minister geoorloofd. Deze aanwijzing geeft aan welke gevallen dit zijn. Onder omstandigheden kan het ook gaan om een (tijdelijke) ministeriële regeling die de instelling van een vergunningplicht inhoudt (zie bijvoorbeeld artikel 7 jo. 2, derde lid, In- en uitvoerwet).

De aanwijzing ziet niet op rechtspositionele regelingen ten aanzien van overheidspersoneel, aangezien deze in belangrijke mate een intern karakter hebben.

Aanwijzing 27

Delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften geschiedt, indien mogelijk, rechtstreeks in de wet.

Toelichting:

Indien bij het formuleren van een wet reeds vaststaat dat bepaalde voorschriften bij ministeriële regeling moeten worden gegeven, dient, indien dit wetgevingstechnisch niet tot problemen leidt, het stellen van die regels in de wet rechtstreeks aan de betrokken minister te worden gedelegeerd. Er wordt dan niet gekozen voor delegatie aan de regering, die op haar beurt dan weer aan de minister delegeert. Daarvoor is slechts reden als ten tijde van het formuleren van de wet wel voorzienbaar is dat er onderwerpen zullen zijn die voor opname in een ministeriële regeling in aanmerking komen (volgens de criteria van aanwijzing 26), maar het tegelijkertijd nog onvoldoende duidelijk is in welke mate de meer wezenlijke aspecten van die onderwerpen in een algemene maatregel van bestuur een plaats behoren te krijgen.

Aanwijzing 28

1. Voor delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften aan de regering wordt de formule "*bij algemene maatregel van bestuur*" gebruikt.
2. Is het de bedoeling subdelegatie van deze bevoegdheid door de regering mogelijk te maken, dan wordt de formule "*bij of krachtens algemene maatregel van bestuur*" gebruikt.

Toelichting:

Door het gebruik van de formule "*bij algemene maatregel van bestuur*" wordt subdelegatie van regelgevende bevoegdheid door de regering uitgesloten (zie HR 25 januari 1926, NJ blz. 246, en HR 26 november 1957, NJ 53). Niettemin is in de jurisprudentie wel geaccepteerd dat, indien deze formule wordt gehanteerd, in de betrokken algemene maatregel van bestuur aan een minister wordt overgelaten een regeling vast te stellen ter uitwerking van, in de maatregel genoemde, detailpunten ten behoeve van de toepassing van de bij de maatregel getroffen regeling in de praktijk (zie HR 8 mei 1953, NJ 614, en HR 11 januari 1977, NJ 467). Dit wordt dan niet beschouwd als subdelegatie van regelgevende bevoegdheid, maar als het aan een minister overlaten van uitvoering van de bij algemene maatregel van bestuur getroffen regeling. Overigens verdient het aanbeveling bij het ontwerpen van een wetsvoorstel niet van deze mogelijkheid uit te gaan maar in alle gevallen waarin het wenselijk voorkomt dat aan een minister wordt overgelaten nadere regels te stellen, van welke aard dan ook, in de wet voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering de formule "*bij of krachtens*" te gebruiken. Vermelding verdient dat het in oude wetgeving kan voorkomen dat niet de formule "*bij of krachtens*" is gebruikt, terwijl het toch niet in de bedoeling heeft gelegen subdelegatie uit te sluiten. In een dergelijk geval kan soms uit de wetgeschiedenis of de jurisprudentie worden afgeleid dat subdelegatie geoorloofd is te achten.

In de Grondwet wordt de bevoegdheid tot delegatie van regelgevende bevoegdheid door de wetgever, behalve door de formule "*bij of krachtens*", tot uitdrukking gebracht door het gebruik van enigerlei vorm van het werkwoord "regelen" dan wel van de zelfstandige naamwoorden "regels" of "regeling". Een

dergelijk gebruik van deze termen is evenwel beperkt tot de Grondwet.

Aanwijzing 29

Ten aanzien van de voordracht en ondertekening van een algemene maatregel van bestuur worden in de delegerende wet slechts voorschriften gegeven, indien bij het ontbreken daarvan onduidelijkheid zou kunnen ontstaan.

Toelichting:

In het algemeen blijkt uit de ondertekening van de delegerende wet en uit de te regelen materie welke minister(s) een algemene maatregel van bestuur moet(en) ondertekenen (zie voor de daarvoor geldende criteria aanwijzing 201). Dit kan anders liggen indien het bij voorbeeld gewenst wordt geacht de verantwoordelijkheid voor een algemene maatregel van bestuur te leggen bij een minister die de betrokken wet niet heeft ondertekend.

De minister of ministers die een algemene maatregel van bestuur ondertekenen, moeten er voor zorgen dat andere ministers aan wier werkterrein de regeling raakt, zo nodig bij de voorbereiding daarvan betrokken worden. Dat geldt zowel indien verwacht mag worden dat de desbetreffende algemene maatregel van bestuur het beleid van die andere ministers ondersteunt, als indien dat juist niet het geval is. Die afstemming is voor algemene maatregelen van bestuur uiteindelijk gewaarborgd door de behandeling van de ontwerpen daarvan in de ministerraad.

Het is niet nodig, en daarom ook ongewenst, wettelijk te regelen dat een voordracht voor een algemene maatregel van bestuur gedaan wordt in overeenstemming met of na overleg met een of meer andere ministers. Bij het ontwerpen van de delegerende wet kunnen daarover afspraken worden gemaakt. Deze afspraken kunnen worden vermeld in de toelichting.

Aanwijzing 30

1. Voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt de formule "*bij ministeriële regeling*" of de formule "*bij regeling van Onze Minister van*" gebruikt.
2. De delegerende wet of algemene maatregel van bestuur geeft aan door welke minister of ministers een ministeriële regeling wordt vastgesteld, tenzij daarover geen misverstand kan bestaan.

Toelichting:

Ook voor een ministeriële regeling geldt dat in het algemeen uit de ondertekening van de delegerende wet of algemene maatregel van bestuur en uit de te regelen materie blijkt welke minister(s) moet(en) ondertekenen (zie voor de daarvoor geldende criteria aanwijzing 201). Indien daarover echter misverstand kan bestaan, dient in de delegerende regeling voor de delegatie de formule "bij regeling van Onze Minister van ..." te worden gebruikt. Aangezien bij ministeriële regelingen, anders dan bij wetten en algemene maatregelen van bestuur, de ondertekening door de minister(s) de vaststelling van de regeling inhoudt, kan in laatstbedoeld geval de regeling slechts worden ondertekend door de minister(s) aan wie de delegatie van de regelgevende bevoegdheid heeft plaatsgevonden.

Omdat hier de waarborg van een verplichte behandeling in de ministerraad ontbreekt, is er eerder dan ten aanzien van algemene maatregelen van bestuur aanleiding voor voorschriften over ondertekening. Zie in dit verband ook aanwijzing 31.

Ook een door een staatssecretaris vastgestelde regeling wordt aangeduid als ministeriële regeling. Zie aanwijzing 77.

Aanwijzing 31

1. De uitdrukking dat een minister een bevoegdheid uitoefent "*in overeenstemming met*" een ambtgenoot, wordt gebruikt, indien vereist is dat het overleg tot overeenstemming leidt.
2. In de overige gevallen wordt "*na overleg met*" gebruikt.

Toelichting:

Er is geen inhoudelijk verschil tussen het vaststellen van een regeling door meer dan één minister en het vaststellen door één minister in overeenstemming met een andere. In het eerste geval is er echter meer dan één handtekening nodig. In dat verband zij gewezen op het belang om het aantal medeondertekenaars zoveel mogelijk te beperken (zie aanwijzing 201, eerste lid).

De uitdrukking "in overleg met" wordt vermeden.

Aanwijzing 32

Bij delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt over "*regels*" gesproken, indien in de delegerende regeling over het betrokken onderwerp nog niets is geregeld. In andere gevallen wordt over "*nadere regels*" gesproken.

Aanwijzing 33

In een regeling wordt, behoudens in bijzondere omstandigheden, niet voorzien in mandaatverlening van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.

Toelichting:

De figuur van mandaat tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften aan bijvoorbeeld een secretaris-generaal of directeur-generaal is over het algemeen onwenselijk en onnodig. Het is van belang dat de politiek verantwoordelijke bewindspersoon zelf de regeling vaststelt.

Aanwijzing 34

In een hogere regeling wordt in beginsel niet toegestaan dat deze bij lagere regeling wordt gewijzigd.

Toelichting:

Een lagere regelgever heeft als zodanig niet de bevoegdheid een regeling van een hogere regelgever te wijzigen. Denkbaar is evenwel dat de hogere regelgever de lagere bevoegd verklaart in de hogere regeling materieel wijziging te brengen. Een dergelijke constructie leidt evenwel tot onoverzichtelijke regelgeving en dient derhalve in beginsel niet te worden toegepast. Een uitzondering kan worden gemaakt voor het routinematig aanpassen van bij voorbeeld tarieven, voor afwijkende regelingen die bij wijze van experiment worden ingevoerd en voor aanpassingen die ter uitvoering van internationale of EU-regelgeving vereist zijn. De bij wijze van experiment en ter uitvoering van internationale regelgeving vastgestelde afwijkende voorschriften dienen wel een tijdelijk karakter te hebben. Zie ook de aanwijzingen 10, 38, 181, 182 en 183.

Van een dergelijke constructie dient te worden onderscheiden dat wordt toegestaan dat bij lagere regeling uitzonderingen op een voorschrift in een hogere regeling worden gemaakt. Een dergelijke opzet is zeker aanvaardbaar en soms zelfs de meest voor de hand liggende. Zie ook aanwijzing 223.

Aanwijzing 34a

1. Een algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder vastgesteld dan nadat de wet waarop deze is gebaseerd, is vastgesteld.
2. In uitzonderlijke situaties kan een algemene maatregel van bestuur reeds worden vastgesteld nadat het wetsvoorstel dat aan de algemene maatregel van bestuur ten grondslag ligt door de Tweede Kamer is aanvaard.
3. Voor de inwerkingtredingsbepaling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het tweede lid, wordt het in aanwijzing 180, onder G, bedoelde model gebruikt.
4. Deze aanwijzing is van overeenkomstige toepassing op het vaststellen van een ministeriële regeling.

Toelichting:

Een uitvoeringsregeling kan niet eerder in werking treden of verder terugwerken dan de delegerende regeling. Voor de vaststelling ervan kan dat anders liggen. Van een uitzonderlijke situatie kan sprake zijn wanneer zaken die niet doelmatig in de wet zelf te regelen zijn (administratieve voorschriften, aangelegenheden omtrent de uitvoering) tijdig bekend dienen te zijn aan justitiabelen of uitvoeringsinstanties, ten einde hun de gelegenheid te bieden zich hierop adequaat voor te bereiden, en

de wet zelf op zeer korte termijn in werking moet treden. Steeds moet hierbij echter bezien worden of op andere wijze, bijvoorbeeld door circulaire of voorlichting, tijdig in de gewenste duidelijkheid kan worden voorzien. Uiteraard dient voldoende zekerheid te bestaan over de uiteindelijke redactie en nummering van de artikelen van de delegerende wet, zodat niet achteraf onduidelijkheid kan ontstaan over de wettelijke basis van het besluit.

§ 2.4 Parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving

Aanwijzing 35

In de wet wordt geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan.

Toelichting:

Terughoudendheid met parlementaire betrokkenheid. Het is wenselijk dat bij de verdeling van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau duidelijke keuzes worden gemaakt waarbij ofwel een onderwerp in de wet wordt geregeld, ofwel het geven van voorschriften daaromtrent wordt gedelegeerd aan een lagere regelgever. Bij voorkeur moet worden vermeden dat de vaststelling van bepaalde voorschriften aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij deze regelgeving moet worden betrokken. In een enkel geval valt aan gedelegeerde regelgeving met parlementaire betrokkenheid echter niet te ontkomen. Zie de toelichting bij aanwijzing 176 voor de afstemming tussen de inwerkingtreding van een voorhangbepaling en een met inachtneming daarvan tot stand te brengen gedelegeerde regeling.

Vormen van parlementaire betrokkenheid. Er zijn drie hoofdvormen van parlementaire betrokkenheid te onderscheiden, te weten: gecontroleerde, tijdelijke en voorwaardelijke delegatie. Zie hiervoor verder onderscheidenlijk de aanwijzingen 36, 38 en 42. Een bijzondere vorm is verder delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet. Zie daarvoor aanwijzing 40.

In het algemeen wordt parlementaire betrokkenheid geregeld met betrekking tot bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels. Het is echter ook denkbaar dat in een dergelijke betrokkenheid wordt voorzien ten aanzien van bij ministeriële regeling te stellen voorschriften. Gelet op de aard van dergelijke regels (zie aanwijzing 26) ligt een dergelijke betrokkenheid bij gecontroleerde en voorwaardelijke delegatie echter weinig voor de hand. Anders ligt dit evenwel bij tijdelijke delegatie en delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet.

Aanwijzing 36

Gecontroleerde delegatie wordt slechts toegepast ingeval een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels.

Toelichting:

Gecontroleerde delegatie houdt in dat voorschriften bij lagere regeling kunnen worden vastgesteld maar dat een voorontwerp daarvan, ter kennis van het parlement wordt gebracht. Het parlement moet dan enige tijd in de gelegenheid worden gesteld opmerkingen over het ontwerp of de regeling te maken en daarover met de betrokken bewindspersoon van gedachten te wisselen.

Aanwijzing 37

Voor gecontroleerde delegatie wordt een van de volgende modellen gebruikt:

- a. De voordracht voor een krachtens artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
- b. De voordracht voor een krachtens artikel ... vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Minister van te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Toelichting:

Model onder a. Het onder a opgenomen model ziet op de situatie waarin het wenselijk wordt geacht dat de Staten-Generaal zich over een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur kunnen uitspreken, zonder dat daarover inspraak in den brede wordt geregeld (zie daarvoor model b).

Indien wordt gekozen voor het onder a bedoelde model, verdient het de voorkeur niet reeds in de betrokken algemene maatregel van bestuur zelf de datum van inwerkingtreding vast te leggen. Dit kan tot problemen leiden indien de Staten-Generaal bedenkingen blijken te hebben die het kabinet wil overnemen. Het is dan beter dat de algemene maatregel van bestuur het vaststellen van de datum van inwerkingtreding overlaat aan een klein koninklijk besluit.

Model onder b. Het onder b opgenomen model ziet op de situatie waarin het wenselijk voorkomt niet alleen de Staten-Generaal de gelegenheid te geven vóór de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur hun standpunt over de regeling kenbaar te maken maar tevens om inspraak in den brede mogelijk te maken.

Wordt voor model b gekozen, dan kan, naar analogie van de Bekendmakingswet, voor de daarin genoemde gevallen worden gekozen voor een andere vorm van publicatie dan bekendmaking in de *Staatscourant*. Vergelijk verder de aanwijzingen 187 en 188.

Bij beide modellen geldt dat het ontwerp voorafgaand aan overlegging aan de beide Kamers der Staten-Generaal in de ministerraad moet zijn behandeld. Zie in dit verband artikel 4, tweede lid, aanhef en onder d, van het reglement van orde voor de ministerraad. Daarbij geldt dat de eerstverantwoordelijke minister tevens wordt gemachtigd tot het doen van de voordracht aan de Koningin met het oog op toezending van het ontwerp om advies aan de Raad van State na afloop van de voorhangprocedure, mits geen ingrijpende wijzigingen worden aangebracht.

Ten einde zeker te stellen dat de Staten-Generaal binnen de termijn hun mening kenbaar kunnen maken, is het gewenst dat rekening wordt gehouden met de recesperioden van de Staten-Generaal. Zie hierover aanwijzing 43a.

Aanwijzing 38

Tijdelijke delegatie blijft beperkt tot gevallen waarin te stellen voorschriften gelet op hun betekenis bij wet moeten worden vastgesteld maar de totstandkoming van een wet niet kan worden afgewacht.

Toelichting:

Tijdelijke delegatie houdt in dat voorschriften tijdelijk bij een algemene maatregel van bestuur of eventueel een ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld maar dat deze algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op korte termijn moet worden vervangen door een wet. Voor deze constructie kan aanleiding zijn indien met betrekking tot een materie die op zich regeling bij wet behoeft, snelle interventie is geboden of anticipatie op nieuwe maatregelen moet worden voorkomen (dit doet zich vooral voor bij sociaal-economische en fiscale regelgeving).

Duidelijk nadeel van de constructie is dat zij dubbel werk oplevert: eerst moeten de voorschriften bij lagere regelgeving worden vastgesteld en vervolgens moet nog een regeling bij wet tot stand worden gebracht. Dit nadeel wordt ondervangen door delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet. Zie aanwijzing 40.

Aanwijzing 39

Voor tijdelijke delegatie wordt het volgende model gebruikt:

Na de plaatsing in het Staatsblad (in de Staatscourant) van een krachtens artikel ... vastgestelde algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) wordt een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp zo spoedig mogelijk bij de Staten-Generaal ingediend. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.

Toelichting:

Het verdient de voorkeur dat in het in de laatste zin van deze aanwijzing bedoelde geval de intrekking van de algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt geregeld in de betrokken wet.

Aanwijzing 40

Delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet blijft beperkt tot gevallen waarin tijdelijke delegatie aanvaardbaar is en het gaat om regelingen die de Tweede Kamer in beginsel slechts kan goedkeuren of weigeren goed te keuren.

Toelichting:

Bezwaar van de figuur van delegatie onder goedkeuring bij wet is dat de Tweede Kamer aanleiding kan zien om bij de behandeling van de goedkeuringswet wijziging te brengen in de goed te keuren regeling. Hierdoor ontstaat een onoverzichtelijke situatie. Om die reden is deze figuur te beperken tot regelingen die zich niet lenen voor partiële aanpassing maar die de Tweede Kamer in beginsel slechts kan goedkeuren of weigeren goed te keuren.

Aanwijzing 41

Voor delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet wordt het volgende model gebruikt: Na het tot stand komen van een krachtens artikel ... vastgestelde algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) wordt zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen acht weken een voorstel van wet tot goedkeuring van de algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de kamers van de Staten-Generaal tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, wordt de algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) onverwijld ingetrokken.

Aanwijzing 42

Met toepassing van voorwaardelijke delegatie wordt grote terughoudendheid betracht. Zij wordt slechts toegepast indien in het algemeen voor de regeling van een materie kan worden volstaan met een lagere regeling, maar het wenselijk is de mogelijkheid open te houden dat in bepaalde gevallen voor de totstandkoming de wetsprocedure wordt gevolgd.

Toelichting:

Van voorwaardelijke delegatie is sprake indien een lagere regeling voor haar inwerkingtreding moet worden voorgelegd aan het parlement en het parlement of een gedeelte daarvan dan binnen een bepaalde termijn vaststelling van de betrokken regeling bij wet kan eisen.

Aanwijzing 43

Voor voorwaardelijke delegatie wordt het volgende model gebruikt: Een krachtens artikel ... vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. Hij treedt in werking op een tijdstip dat nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp/de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of indien een van de beide kamers van de Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken.

Toelichting:

Het is praktisch om een algemene maatregel van bestuur in de vorm van de publicatie daarvan in het *Staatsblad* over te leggen aan de Staten-Generaal. Desgewenst kan een algemene maatregel van bestuur, spoedshalve ook vóórdat zij in het *Staatsblad* is geplaatst, in andere vorm aan de Staten-Generaal worden overgelegd. In dat geval is het echter wel gewenst dat de tekst gelijktijdig met de toezending aan de Staten-Generaal wordt aangeboden aan het Ministerie van Justitie voor publicatie in het *Staatsblad*.

Ten einde zeker te stellen dat de Staten-Generaal hun rechten ter zake ook inderdaad kunnen uitoefenen, is het gewenst dat de overlegging van de algemene maatregel van bestuur aan de Staten-Generaal op een zodanig tijdstip plaatsvindt dat althans het grootste gedeelte van de termijn van vier weken buiten een reces van de Staten-Generaal valt. Zie hierover aanwijzing 43a.

Aanwijzing 43a

1. Voor een mededeling of overlegging aan de beide kamers der Staten-Generaal als bedoeld in de aanwijzingen 37 en 43 wordt een zodanig tijdstip gekozen dat ten minste drie vierde deel van de in die aanwijzingen bedoelde termijn buiten een reces van de kamers valt.
2. Indien het eerste lid niet in acht genomen kan worden, wordt dit bij de mededeling of overlegging uitdrukkelijk en gemotiveerd vermeld.
3. Indien bij een mededeling of overlegging als bedoeld in aanwijzing 37 het eerste lid niet in acht kan worden genomen, wordt bovendien zo mogelijk een na het reces liggende datum genoemd vóór welke de kamers hun zienswijze kenbaar kunnen maken.
4. Indien een verlenging van de termijn als bedoeld in het derde lid naar het oordeel van de betrokken minister niet mogelijk is, wordt dat uitdrukkelijk en gemotiveerd vermeld.

Toelichting:

Eerste lid: Voor gecontroleerde delegatie (aanwijzing 37) betekent dit dat na de mededeling dat een algemene maatregel van bestuur in het Staatsblad is geplaatst (variant A), zes van de acht weken buiten een reces moeten liggen, c.q. dat na de overlegging van een ontwerp-algemene maatregel van bestuur (variant B) drie van de vier weken buiten een reces moeten liggen. Hiermee moet dus rekening worden gehouden bij de keuze van het tijdstip van plaatsing in het Staatsblad c.q. het tijdstip van voorpublicatie overeenkomstig aanwijzing 37.

Voor voorwaardelijke delegatie (aanwijzing 43) betekent dit dat na de overlegging van een vastgestelde algemene maatregel van bestuur drie van de vier weken buiten een reces moeten liggen.

Tweede lid: In zeer spoedeisende gevallen is het denkbaar dat toch meer dan een kwart van de termijn binnen een reces valt. De betrokken minister meldt dan in de begeleidende brief aan de kamers waarom van de drievierde-regel is afgeweken.

Derde en vierde lid: Bij gecontroleerde delegatie (aanwijzing 37) laten de modelbepalingen toe dat de reactietermijn voor de kamers wordt verlengd. Indien de betrokken minister echter problemen heeft met een verlenging, bijvoorbeeld omdat een internationaal orgaan vóór die termijn tot besluitvorming zal komen, dan moet ook dat probleem expliciet in de begeleidende brief worden vermeld.

Bij voorwaardelijke delegatie (aanwijzing 43) vloeit dwingend uit de modelbepaling voort dat de kamers binnen vier weken na de overlegging moeten hebben gereageerd. In dat geval is verlenging van de reactietermijn dus niet mogelijk.

§ 2.5 Beleidsregels

Aanwijzing 44 [Vervallen per 01-12-2000]

Aanwijzing 44a

In een wettelijk voorschrift op grond waarvan een beleidsregel wordt vastgesteld en in het opschrift en de citeertitel van de regeling waarbij een beleidsregel wordt vastgesteld, wordt het woord 'beleidsregel' uitdrukkelijk gebruikt.

Toelichting:

In de bestaande wetgevingstraditie wordt met het toekennen van een regelgevende bevoegdheid in het algemeen de bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende voorschriften bedoeld, tenzij duidelijk blijkt van een andere bedoeling van de wetgever. Die andere bedoeling wordt tot uitdrukking gebracht door in de wettekst uitdrukkelijk het woord beleidsregel te gebruiken. Voorbeeld: ... (aanduiding bestuursorgaan) kan beleidsregels vaststellen omtrent ...

Ook indien de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels niet uit een wettelijk voorschrift voortvloeit (zie artikel 4:81, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht) dient in de regeling waarbij deze worden vastgesteld, duidelijk te blijken dat sprake is van beleidsregels. Dit geschiedt door gebruik van deze term in het opschrift en de citeertitel van de regeling. Voorbeelden:

- A. Beleidsregels van ... (aanduiding bestuursorgaan) omtrent ...
- B. Beleidsregels uitvoering ...wet.

Aanwijzing 45 [Vervallen per 01-12-2000]

Aanwijzing 46

Bij de vaststelling van beleidsregels krachtens mandaat geschiedt deze vaststelling ten minste op het niveau van directeur-generaal of een daarmee vergelijkbare functionaris.

§ 2.6 Harmonisatie

Aanwijzing 47

In gevallen waarin soortgelijke onderwerpen worden geregeld, wordt zoveel mogelijk gestreefd naar harmonisatie van regelgeving.

Toelichting:

Harmonisatie verdient des te meer aandacht indien het gaat om onderwerpen binnen één beleidsterrein. Indien het gaat om binnen één regeling geregelde onderwerpen, is harmonisatie in ieder geval geboden. Overigens mag harmonisatie uiteraard niet aan het doorvoeren van wenselijke vernieuwingen in de weg staan.

Aanwijzing 48

Bij wijziging van een regeling wordt nagegaan welke wijzigingen uit een oogpunt van harmonisatie kunnen worden meegenomen.

Toelichting:

Wijziging van een regeling kan soms een goede aanleiding zijn om gelijktijdig de regeling zoveel mogelijk naar vorm en inhoud met vergelijkbare regelingen in overeenstemming te brengen. In dergelijke gevallen zal noodzakelijkerwijs de wens van harmonisatie wel moeten worden afgewogen tegen de wetgevingslasten en het tijdsbeslag die met de harmonisatie gemoeid zijn. In verband met de implementatietermijnen van de EG-richtlijnen is het niet wenselijk aan de verwerking van een dergelijke richtlijn in de Nederlandse wetgeving wijzigingen uit een oogpunt van harmonisatie te koppelen.

Aanwijzing 49

In bijzondere wetten wordt alleen afgeweken van algemene wetten, indien dit noodzakelijk is. Een afwijking wordt in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet gemotiveerd.

Toelichting:

Met algemene wetten worden bedoeld wetten die algemene regels voor een rechtsgebied geven. Als algemene wetten moeten in ieder geval worden beschouwd de wetboeken, de Algemene termijnenwet, de Algemene wet bestuursrecht, de Bekendmakingswet, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet, de Kaderwet adviescolleges, de Wet op de bedrijfsorganisatie, de Wet op de economische delicten, de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet openbaarheid van bestuur en de Algemene wet op het binnentreden. Deze aanwijzing is in het bijzonder van belang met betrekking tot algemene wetten op het terrein van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Bestaande voorzieningen, zoals de verplichte bezwaarschriftprocedure op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht, dienen niet te worden vervangen door andere en onderdelen van bestaande

voorzieningen dienen niet te worden uitgezonderd. Zie voor een opsomming van algemene wetten op het terrein van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming de toelichting op aanwijzing 149. Ook het opnemen in een wet van een bijzondere klachtenregeling naast of in plaats van de regeling van de Wet Nationale ombudsman is als een afwijking in de zin van deze aanwijzing te beschouwen. De aanwijzing heeft mede betrekking op algemene wetten voor een deelterrein. Als zodanig moeten in ieder geval worden beschouwd de Wet milieubeheer, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Douanewet, de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en de Coördinatiewet Sociale Verzekering.

Aanwijzing 50

1. De termen *bestuursorgaan*, *belanghebbende*, *besluit*, *beschikking*, *aanvraag*, *beleidsregel*, *administratieve rechter*, *bezwaar*, *beroep*, *administratief beroep*, *subsidie*, *toezichthouder*, *bestuursdwang*, *mandaat en delegatie* worden in bestuursrechtelijke regelingen gebruikt in de betekenis die daaraan is gegeven in de Algemene wet bestuursrecht.
2. De termen *adviseur* en *goedkeuring* worden in bestuursrechtelijke regelingen zoveel mogelijk gebruikt in de betekenis die daaraan is gegeven in de Algemene wet bestuursrecht.

Toelichting:

In de wetgeving wordt eenheid in terminologie nagestreefd. Dit streven is in het bijzonder van belang bij het gebruik van de centrale begrippen uit het bestuursrecht. De in het eerste lid genoemde begrippen hebben in de Algemene wet bestuursrecht een algemeen geldende betekenis gekregen en behoren daarom ook in andere bestuursrechtelijke regelgeving in die betekenis te worden gebruikt. Ook overigens verdient het aanbeveling de begrippen in deze zin te gebruiken. De in het tweede lid genoemde begrippen gelden formeel alleen binnen de Algemene wet bestuursrecht zelf. Het is echter van belang in de bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving ook bij die begrippen aan te sluiten.

Voor reacties in het kader van inspraakprocedures wordt niet de term 'bezwaren' gebruikt, maar 'zienswijzen' of 'bedenkingen'.

Voor een nadere toelichting op het gebruik van enige van deze begrippen zie de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet derde tranche Awb I (Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, blz. 9-67).

Aanwijzing 51

1. Voor de kennisgeving van een besluit aan de daarbij betrokkenen waardoor het besluit zijn werking als rechtshandeling kan verkrijgen, wordt de term *bekendmaking* gebruikt.
2. In de overige gevallen wordt de term *mededeling* gebruikt.

Toelichting:

Het onderscheid tussen "bekendmaking" en "mededeling" is van belang met het oog op afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht.

Hoofdstuk 3. Algemene aspecten van vormgeving

§ 3.1 Algemene terminologische punten

Aanwijzing 52

Bepalingen worden zo beknopt mogelijk geformuleerd.

Toelichting:

Indien bij het ontwerpen van een bepaling een sluitende, maar ingewikkelde formulering is gevonden, dient steeds te worden nagegaan of het niet eenvoudiger kan.

Ook dient men bedacht te zijn op het weglaten van overbodige woorden. Dus bij voorbeeld niet: "Het bepaalde in het tweede lid van artikel 5 is van toepassing", maar: "Artikel 5, tweede lid, is van toepassing".

Aanwijzing 53

Voorschriften worden, tenzij dit onvermijdelijk is, niet met behulp van de werkwoorden "moeten" of "dienen" geformuleerd.

Toelichting:

Dus bijvoorbeeld niet: "Het verzoekschrift dient te worden gemotiveerd", maar: "Het verzoekschrift wordt gemotiveerd".

Aanwijzing 54

1. Het normale spraakgebruik wordt zoveel mogelijk gevolgd.
2. Woorden waarvan de betekenis te weinig bepaald of onduidelijk is, worden niet gebruikt.

Toelichting:

Zie ook aanwijzing 121.

Aanwijzing 55

Voor de terminologie van een uitvoeringsregeling wordt aangesloten bij die van de regeling waarop zij is gebaseerd.

Toelichting:

Zie ook aanwijzing 123 en de toelichting daarop.

Aanwijzing 56

1. Voor de terminologie in nationale regelingen wordt in beginsel aangesloten bij die van verwante EU- en internationale regelingen.
2. Hiervan kan worden afgeweken, indien:
 - a. de terminologie van de EU- of internationale regelingen niet voldoende is gepreciseerd,
 - b. daardoor beter wordt aangesloten bij elders in nationale regelingen gehanteerde terminologie, of
 - c. dit beter Nederlands oplevert.

Toelichting:

Deze aanwijzing is met name van belang voor implementatieregelingen. Aansluiting bij de terminologie van verwante EU- en internationale regelgeving kan worden bewerkstelligd door bepalingen daaruit in dezelfde bewoordingen over te nemen, door daarnaar te verwijzen of door een combinatie van deze mogelijkheden.

Aanwijzing 57

Vreemde woorden of woorden die van vreemde talen zijn afgeleid, worden vermeden, behalve indien deze de bedoeling duidelijker weergeven dan Nederlandse en in de Nederlandse taal ingang hebben gevonden.

Aanwijzing 58

1. Hetzelfde begrip wordt niet met verschillende termen aangeduid.

2. Dezelfde term wordt niet voor verschillende begrippen gebruikt.

Toelichting:

Vooraf binnen één regeling dient deze aanwijzing in acht te worden genomen. Ook bij verwante regelgeving is zij echter van belang.

Aanwijzing 59

1. Indien mogelijk, worden persoonsaanduidingen gebruikt die zowel mannen als vrouwen omvatten.
2. Combinaties van aanduidingen van mannen en vrouwen worden niet gebruikt.

Voorbeeld bij eerste lid: "verloskundige" in plaats van "vroedvrouw", "degene die" in plaats van "hij die".

Toelichting bij eerste lid: In het bijzonder moet rekening worden gehouden met aanwijzing 54, eerste lid.

Toelichting bij tweede lid: Formuleringen als "werknemer/werkneemster", "werknemer(-ster)" of "hij/zij die" worden dus niet gebruikt.

Aanwijzing 60

Afkortingen worden alleen gebruikt indien dit redelijkerwijs niet te vermijden is. Bij gebruik ervan worden zij in de begripsbepalingen opgenomen.

Toelichting:

Zie ook aanwijzing 185, eerste lid. Zie voor enkele afkortingen die wel worden gebruikt de aanwijzingen 90, eerste lid, en 91, eerste lid.

Aanwijzing 61

1. Formulering van een regel in de vorm van een fictie wordt zoveel mogelijk vermeden.
2. In elk geval blijft een fictie achterwege indien daarmee wordt beoogd de werkingssfeer van een hogere regeling uit te breiden.

Toelichting:

Een fictie in een wettelijk voorschrift levert een onweerlegbaar rechtsvermoeden op. Vaak is het mogelijk in plaats van een fictie de vorm te kiezen van het van overeenkomstige toepassing verklaren van andere regels. Zie ook aanwijzing 121, tweede lid.

Aanwijzing 62

In plaats van "indien en voor zover" wordt de uitdrukking "*voor zover*" gebruikt.

Aanwijzing 63

Het gebruik van de uitdrukking "en/of" blijft achterwege.

Toelichting:

Indien in een opsomming van gevallen "of" wordt gebruikt, is daaronder mede begrepen de situatie dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk voordoen. Dit laat uiteraard onverlet dat het woord 'of' in opsommingen ook nog in de andere gebruikelijke betekenissen moet worden gebruikt.

Aanwijzing 64

Volzinnen of zinsneden worden niet tussen haakjes geplaatst.

Toelichting:

Plaatsing van volzinnen of zinsdelen tussen haakjes leidt tot onduidelijkheden in de regelgeving. Wel kan dit aanvaardbaar zijn, als het een enkel woord betreft. Zie bijvoorbeeld artikel 70 Grondwet.

Aanwijzing 65

Het einde van een periode of reeks wordt aangeduid met de uitdrukking "*tot en met*".

Voorbeeld: De artikelen 5 tot en met 10 zijn van overeenkomstige toepassing.

Toelichting:

Het gebruik van een streepje of het woord "tot" kan tot misverstand aanleiding geven. Zie ook aanwijzing 168, tweede lid.

Aanwijzing 66

1. De uitdrukking "*onderscheidenlijk*" wordt gebruikt overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Indien het betreft de verkiezing van de leden van provinciale staten of de gemeenteraad, geschiedt de kennisgeving op de in de provincie, onderscheidenlijk de gemeente, gebruikelijke wijze.

2. Het gebruik van de uitdrukking "c.q." blijft achterwege.

Toelichting:

In plaats van "onderscheidenlijk" kan ook "respectievelijk" worden gebruikt.

Aanwijzing 67

Een ontwerp voor een formele wet wordt vanaf de voordracht aan de Koningin in officiële stukken aangeduid als "*voorstel van wet*". Bij rijkswetgeving wordt gesproken van "*voorstel van rijkswet*".

Toelichting:

Deze grondwettelijke aanduiding wordt in ieder geval gebruikt in de voordracht aan de Koningin (de brief aan de Koningin ter aanhangigmaking van een wetsvoorstel bij de Raad van State), de aanhef en het slot van het nader rapport, de brief waarbij een vervolgstuk aan de Tweede of de Eerste Kamer wordt gezonden en wetsartikelen waarin naar een wetsvoorstel wordt verwezen. Overigens kan de term "wetsvoorstel" of "wetsontwerp" worden gebruikt. Dit geldt ook in het stadium voorafgaand aan de voordracht aan de Koningin.

Aanwijzing 68

1. Voor het aanduiden van door de regering vast te stellen of vastgestelde besluiten wordt de term "*algemene maatregel van bestuur*" of "*koninklijk besluit*" gebruikt.

2. De term "*Wij*" of "*Ons*" wordt alleen gebruikt, indien een redactie met gebruikmaking van de term "*koninklijk besluit*" niet mogelijk is.

Toelichting:

Zie ook aanwijzing 28.

In sommige gevallen wordt "koninklijk" voor "besluit" weggelaten. Zie de aanwijzingen 106, 178, 180, 194 en 195.

Aanwijzing 69

Een door een minister of staatssecretaris vastgesteld algemeen verbindend voorschrift of ander besluit van regelende aard wordt aangeduid als "*ministeriële regeling*".

Toelichting:

In sommige gevallen wordt "ministeriële" voor "regeling" weggelaten. Zie de aanwijzingen 106, 179 en 196 tot en met 199.

Besluiten van algemene strekking die niet (primair) van regelende aard zijn, zoals besluiten tot instelling van een commissie, plegen als "besluit" te worden aangeduid. De term "beschikking" wordt alleen gebruikt voor besluiten inzake een concreet geval.

Aanwijzing 70

Het geheel van dienstonderdelen onder leiding van een minister wordt aangeduid als "*ministerie*". Als bijvoeglijke aanduiding voor ministerie wordt de term "*departementaal*" gebruikt.

Toelichting:

Aangezien de Grondwet van "ministerie" spreekt, dient de term "departement" niet meer te worden gebezigd.

De onder een minister ressorterende diensten, instellingen en bedrijven behoren tot het ministerie. Dient een regeling daarop geen betrekking te hebben, dan moeten ze uitdrukkelijk worden uitgezonderd, tenzij al uit de aard der zaak volgt dat de regeling daarvoor niet geldt.

De term "ministerieel" heeft alleen betrekking op "minister", niet op "ministerie".

Aanwijzing 71

1. Bij de aanduiding van het grondgebied van Nederland wordt het woord "*Nederland*" gebruikt.
2. Bij de aanduiding van het grondgebied van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba gezamenlijk wordt het woord "*Koninkrijk*" gebruikt.
3. Het woord "*land*" wordt gebruikt ter aanduiding van Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba als component van het Koninkrijk.
4. Het woord "*Rijk*" kan aanduiding zijn van Nederland of van het Koninkrijk. Indien de betekenis onduidelijk zou zijn, wordt gebruik van dit woord vermeden.

Toelichting:

De uitdrukking "Rijk in Europa" als aanduiding van Nederland is verouderd. Wel kan in toelichtingen worden gesproken van het Europese deel of de Caraïbische delen van het Koninkrijk. Als partij bij een verdrag wordt de aanduiding 'Koninkrijk der Nederlanden' gebruikt (zie aanwijzing 304).

Aanwijzing 71a

Voor de aanduiding van bedragen in euro's wordt het euroteken '€' gebruikt.

Aanwijzing 72

Voor meeteenheden worden de wettelijk vastgestelde aanduidingen gebruikt.

Toelichting:

Zie voor deze aanduidingen de IJkwet en het Eenhedenbesluit. Hierin wordt uitvoering gegeven aan de desbetreffende EG-richtlijnen.

Aanwijzing 72a

1. Indien uit een regeling rechten of verplichtingen van niet-financiële aard voortvloeien voor twee meerderjarigen die, anders dan als elkaars echtgenoot of geregistreeerde partner, met elkaar een nauwe persoonlijke betrekking onderhouden, worden zij aangeduid als: levensgezel.
2. Indien uit een regeling rechten of verplichtingen van financiële aard voortvloeien voor twee meerderjarigen die, anders dan als elkaars echtgenoot of geregistreeerde partner, een gezamenlijke huishouding voeren, worden zij aangeduid als: ongehuwd samenlevende.
3. In een regeling als bedoeld in het tweede lid worden enkele begripsbepalingen opgenomen, waarvoor zoveel mogelijk het volgende model wordt gebruikt:
 1. In deze wet (dit besluit/deze regeling) (en de daarop berustende bepalingen) wordt verstaan onder ongehuwd samenlevende: de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert (met uitzondering van bloedverwanten in de eerste graad).
 2. In het eerste lid wordt mede verstaan onder ongehuwd:
 - a. zonder geregistreeerde partner;
 - b. duurzaam gescheiden levend van zijn echtgenoot.
 3. In het eerste lid wordt verstaan onder het voeren van een gezamenlijke huishouding de situatie waarin de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, en
 - a. zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins;
 - b. zij met elkaar gehuwd zijn geweest;
 - c. zij elkaars geregistreeerde partner zijn geweest;
 - d. zij eerder met elkaar ongehuwd samenlevend zijn geweest, of
 - e. de man het kind van de vrouw heeft erkend.
 4. Voor de toepassing van artikel .../de artikelen ... wordt een persoon eerst aangemerkt als ongehuwd samenlevende, indien hij gedurende ... (aantal weken, maanden of jaren) een gezamenlijke huishouding heeft gevoerd.)
 5. Voor de toepassing van artikel .../de artikelen .../deze wet (dit besluit/deze regeling) wordt een ongehuwd samenlevende gelijkgesteld met een echtgenoot of een geregistreeerde partner.)

Toelichting:

Eerste lid: Voorbeelden van de in het eerste lid bedoelde regelingen zijn de regeling waarbij de bevoegdheid wordt toegekend tot het geven van toestemming tot een medische behandeling namens iemand met wie men een nauwe persoonlijke betrekking onderhoudt (vgl. artikel 465, derde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) of de regeling waarbij men tot curator van die ander kan worden benoemd (vgl. artikel 383, derde lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek).

Tweede en derde lid: In veel regelingen worden financiële rechtsgevolgen verbonden aan het ongehuwd samenleven. Wanneer iemand als ongehuwd samenlevende wordt aangemerkt, is in een modelbepaling aangegeven. Sommige uitdrukkingen en begrippen gebruikt in die modelbepaling zullen in een wettelijke regeling op grond van de context waarin de bepaling staat, niet altijd kunnen worden overgenomen. Het gaat daarbij niet alleen om het niet getrouwd zijn, maar ook om het ontbreken van een geregistreeerd partnerschap. Geregistreeerd partnerschap en huwelijk hebben immers dezelfde rechtsgevolgen. Zo kan "betrokkenen" in de betreffende regeling worden vervangen door "belanghebbenden" of "belastingplichtigen". Op inhoudelijke punten dient de bepaling overeen te stemmen met deze modelbepaling.

In sommige gevallen zou een gelijkstelling van bloedverwanten in de eerste graad met ongehuwd samenlevenden tot maatschappelijk ongewenste situaties leiden. Zo is het niet wenselijk dat indien het kind en de ouder allebei alleenstaand zijn, het kind er om financiële redenen van zou worden weerhouden om die ouder ter verzorging in huis te nemen, omdat ze dan beiden voortaan als ongehuwd samenlevenden worden aangemerkt en het kind, de ouder of beiden gekort worden op hun uitkering, terwijl die korting niet plaatsvindt indien het kind of de ouder niet-alleenstaand is, op het moment dat de ouder bij het kind intrekt.

In uitzonderlijke situaties kan aan de modelbepaling een termijn gekoppeld worden voor de

inwerkingtreding van de rechtsgevolgen voor de ongehuwd samenlevenden. Daarvoor wordt het model gebruikt dat als vierde lid is aangegeven. Een termijn kan slechts bij uitzondering worden gesteld, bijvoorbeeld ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling. Zo bestaat in de successiewetgeving een termijn om te voorkomen dat personen, zodra het voorzienbaar is dat één van hen op korte termijn zal overlijden, gaan samenleven om op die manier voor een verlaagd successietarief in aanmerking te komen. In de toelichting dient niet alleen gemotiveerd te worden waarom gekozen wordt voor een termijn, maar ook waarom gekozen wordt voor juist die termijn. Indien in een regeling een termijn gebruikt wordt, kan in beginsel in die regeling tevens bepaald worden dat die termijn eerst begint te lopen op het tijdstip waarop volgens de woonadresgegevens in de gemeentelijke basisadministratie betrokkenen op hetzelfde woonadres staan ingeschreven. Op deze wijze kan worden voorkomen dat onduidelijk is hoe lang betrokkenen precies een gezamenlijke huishouding hebben gevoerd.

Sommige regelingen kennen specifieke rechtsgevolgen toe aan het ongehuwd samenleven. De meeste regelingen beogen echter aan het ongehuwd samenleven dezelfde rechtsgevolgen te verbinden als aan het huwelijk of het geregistreerd partnerschap. Daarvoor is wel een gelijkstellingsbepaling noodzakelijk. Het vijfde lid voorziet in een dergelijke bepaling.

Ingevolge deze modelbepaling worden niet als ongehuwd samenlevenden beschouwd voormalig ongehuwd samenlevenden, van wie één van beide partners bijvoorbeeld voor het werk voor langere tijd in het buitenland gedetacheerd wordt, terwijl de ander in Nederland blijft wonen. Er is dan immers geen sprake meer van een situatie waarin de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning. Dit laat onverlet dat, indien noodzakelijk, in een regeling kan worden bepaald dat die personen voor de toepassing van die regeling met ongehuwd samenlevenden worden gelijkgesteld.

§ 3.2 Aanduiding van ministers en staatssecretarissen

Aanwijzing 73

In een wet of koninklijk besluit wordt een minister aangeduid met "*Onze Minister van*" of, indien die aanduiding in de begripsbepalingen nader is gedefinieerd, met "*Onze Minister*".

Aanwijzing 74

1. In geval van formele betrokkenheid van meer dan één minister bij de uitvoering van een wet of algemene maatregel van bestuur, worden dezen, indien mogelijk, met de naam van hun ministerie genoemd.
2. Indien vermelding bij naam niet doelmatig is, kan de uitdrukking "*Onze Minister(s) wie het mede aangaat*" worden gebruikt.

Toelichting:

Eventueel kan bepaald worden dat de aanwijzing van bij de uitvoering van de regeling betrokken ministers bij koninklijk besluit geschiedt. Indien de uitdrukking "*Onze Ministers wie het mede aangaat*" wordt gebezigd, verdient het aanbeveling in de toelichting uiteen te zetten aan welke ministers wordt gedacht. Overigens wordt verwezen naar aanwijzing 30.

De aanduidingen "*Onze met de uitvoering van deze wet belaste minister*" en "*Onze minister, belast met de zorg voor*" worden niet gebruikt.

Aanwijzing 75

In een regeling wordt een minister zonder portefeuille aangeduid met de voor hem vastgestelde benaming.

Voorbeeld: Onze (de) Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Aanwijzing 76 [Vervallen per 01-01-2005]

Aanwijzing 77

1. In de aanhef en de ondertekening van een regeling wordt een staatssecretaris aangeduid als "*de Staatssecretaris van* (naam van het ministerie)". Indien voor een ministerie meer

staatssecretarissen zijn benoemd, wordt hieraan in de aanhef van de regeling de naam van de staatssecretaris toegevoegd.

2. In een regeling worden taken en bevoegdheden altijd aan een minister opgedragen, ook indien een staatssecretaris op het desbetreffende terrein als verantwoordelijk bewindspersoon fungeert.

Toelichting:

Het tweede lid geldt ook voor het slotformulier van een klein koninklijk besluit. Zie aanwijzing 195.

§ 3.3 Aanhaling en verwijzing

Aanwijzing 78

1. Verwijzing naar andere bepalingen wordt vermeden, indien de toegankelijkheid van de regeling daardoor onnodig wordt geschaad.
2. Verwijzing naar bepalingen die zelf een verwijzing inhouden en verwijzing naar latere bepalingen van de regeling worden bij voorkeur vermeden.
3. In een regeling wordt niet verwezen naar een met name genoemde lagere regeling.

Toelichting:

Verwijzing kan wenselijk zijn, indien anders meermalen in een regeling dezelfde bepaling zou moeten worden uitgeschreven.

Met name bij begripsbepalingen zal verwijzing naar latere bepalingen onvermijdelijk kunnen zijn.

Aanwijzing 79

1. De verwijzing naar een regeling wordt zo mogelijk verbijzonderd tot verwijzing naar artikelen.
2. Indien dit de duidelijkheid van de verwijzing vergroot, wordt de verwijzing naar een artikel verbijzonderd tot een verwijzing naar een onderdeel van het artikel.

Aanwijzing 80

1. Verwijzing naar een lid van een artikel geschiedt overeenkomstig het volgende voorbeeld: Artikel 5, tweede lid, is van toepassing.
2. Naar het voorafgaande artikel of lid van een artikel wordt verwezen door vermelding van het nummer van dat artikel of lid.
3. Verwijzing naar een onderdeel van een opsomming geschiedt met behulp van de aanduidingen "onder" of "onderdeel". Verwijzing naar een verdere onderverdeling geschiedt met een combinatie van deze aanduidingen.
4. Slechts indien de aard van een verwijzing dit noodzakelijk maakt, wordt bij verwijzing naar een onderdeel van een opsomming mede verwezen naar de aanhef van de opsomming.

Toelichting:

Vermeldingen als "lid 2", "sub a", "of letter b" worden dus vermeden. Bij verwijzing naar een onderdeel van een opsomming wordt achter de letter- of cijferaanduiding geen punt geplaatst.

Voorbeelden bij derde lid:

- de personen, genoemd in artikel 5, onder *b*.
- Artikel 8, onderdeel *c*, vervalt.
- de gevallen, bedoeld in artikel 10, onderdeel *a*, onder 2°.

Aanwijzing 81

1. Een volledige zin wordt aangehaald als "*volzin*" of "*zin*".
2. Een zinsnede of zinsdeel wordt aangehaald door vermelding van de volledige tekst of van het begin en einde daarvan.

Voorbeelden bij tweede lid:

- de zinsnede "wanneer hij daarin heeft toegestemd".
- de zinsnede beginnend met "tenzij het stemcijfer" en eindigend met "bedoeld in artikel P 5".

Aanwijzing 82

1. Met de uitdrukking "*genoemd*" wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die met name worden aangeduid.
2. Met de aanduiding "*bedoeld*" wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die in algemene of omschrijvende zin worden aangeduid.
3. De aanduiding "*als bedoeld*" wordt gebruikt, indien het voorafgaande begrip een onbepaald lidwoord of geen lidwoord heeft.

Voorbeelden:

- de organen, genoemd in artikel 5, (met komma's);
- de omstandigheden, bedoeld in artikel 8, (met komma's);
- een aantekening als bedoeld in artikel 15 (zonder komma's).

Aanwijzing 83

1. De uitdrukking "*is van toepassing*" wordt gebruikt, indien de bepaling waarnaar wordt verwezen, letterlijk kan worden toegepast.
2. De uitdrukking "*is van overeenkomstige toepassing*" wordt gebruikt, indien de bepaling waarnaar wordt verwezen, niet geheel letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de toe te passen tekst uitgesloten is.
3. De uitdrukking "*is van toepassing, met dien verstande dat*" wordt gebruikt, indien de bepaling waarnaar wordt verwezen, gedeeltelijk of met wijziging van bepaalde onderdelen moet worden toegepast.

Aanwijzing 83a

1. De term 'deze wet' wordt uitsluitend gehanteerd bij verwijzing naar een ander onderdeel van de wet zelf waarin de verwijzing is opgenomen.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling.

Toelichting:

Gebruik van deze term bij verwijzing naar een andere wet leidt tot verwarring en dient daarom achterwege te blijven. Bij verwijzing naar een andere wet wordt die andere wet aangeduid als 'die wet'.

Aanwijzing 83b

Verwijzing naar een artikel uit het Burgerlijk Wetboek geschiedt overeenkomstig het volgende voorbeeld: artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Toelichting:

Anders dan in wetteksten kan in toelichtingen e.d. een kortere aanduiding worden gebruikt, zoals: artikel 6:162 BW.

Aanwijzing 84

Indien het wenselijk is om een van de openbare voorbereidingsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren, wordt het volgende model gebruikt:
Op de voorbereiding van een besluit/beschikking als bedoeld in artikel ..., is de in (aanduiding afdeling of paragrafen) van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing.

Aanwijzing 85

De uitdrukkingen "onverminderd artikel ..." en "in afwijking van artikel ..." worden alleen gebruikt, indien dit noodzakelijk is om de onderlinge verhouding tussen de ene en de andere bepaling duidelijk te maken.

Toelichting:

De term "onverminderd" houdt in dat het genoemde artikel in het omschreven geval onverkort van toepassing is. Daarbij kan het zowel gaan om de onderlinge verhouding van bepalingen binnen één wet als om die van bepalingen in verschillende wetten. Dit geldt ook voor de term "in afwijking van", die onder andere moet worden gebruikt als in een bijzondere wet wordt afgeweken van een algemene wet (overigens slechts bij hoge uitzondering: zie aanwijzing 49), tenzij de algemene wet uitdrukkelijk de mogelijkheid tot afwijken opent door middel van een zinsnede als "tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald".

Aanwijzing 86

Bij aanhaling van een regeling met de citeertitel wordt het *Staatsblad* of de *Staatscourant* waarin zij is geplaatst, niet vermeld.

Toelichting:

Een regeling die een citeertitel heeft, wordt daardoor afdoende geïdentificeerd. Als verwijzing naar de vindplaats van de tekst van de regeling heeft vermelding van het *Staatsblad*- of *Staatscourant*nummer geen zin, omdat die tekst veelal later gewijzigd zal zijn. Zie voor vermelding van dit gegeven bij wijziging van een regeling aanwijzing 191.

Aanwijzing 87

Een regeling zonder citeertitel wordt aangehaald overeenkomstig het volgende model:
rijkswet/wet/koninklijk besluit/regeling van de Minister van van (datum) (bij ministeriële regeling; nr.) tot, houdende (Stb/Stcrt.).

Aanwijzing 88

1. Een verdrag wordt aangehaald overeenkomstig het volgende voorbeeld:

het op 20 juni 1956 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake verhaal in het buitenland van uitkeringen tot onderhoud (Trb. 1957, 121).

2. Bij verdragen met een citeertitel of daarmee vergelijkbare aanduiding kunnen datum en plaats van totstandkoming en het nummer van het *Tractatenblad* worden weggelaten.

Voorbeelden bij tweede lid: Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie.

Toelichting:

Het aangehaalde *Tractatenblad* dient de authentieke tekst van het verdrag te bevatten.

Aanwijzing 88a

Verkorte verwijzing in de toelichting bij een regeling naar artikelen van het Verdrag betreffende de oprichting van de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie geschiedt respectievelijk overeenkomstig de volgende voorbeelden:

artikel 7 EU;
artikel 88 EG;
artikel 41 KS;
artikel 150 EA.

Toelichting:

In verband met de leesbaarheid van toelichtingen kan een verkorte verwijzing naar artikelen van de gemeenschapsverdragen aangewezen zijn. Deze verwijzingen zijn conform de door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gepubliceerde Mededeling over de citeerwijze van verdragsartikelen in teksten van het Hof van Justitie en van het Gerecht (PbEG 1999, C 246).

Aanwijzing 89

1. Een communautair besluit wordt aangehaald overeenkomstig het volgende voorbeeld: *richtlijn nr. 1999/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 februari 1999 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de behandeling van voedsel en voedsel ingrediënten met ioniserende straling (PbEG L 66)*.
2. Een communautair wijzigingsbesluit wordt aangehaald overeenkomstig het volgende voorbeeld: *verordening (EG) nr. 1253/1999 van de Raad van de Europese Unie van 17 mei 1999 (PbEG L 160) tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1766/92 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector granen en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2731/75 tot vaststelling van de standaardkwaliteit van zachte tarwe, rogge, gerst, maïs en durumtarwe*.

Toelichting:

Deze wijze van aanhalen moet zowel bij statische als bij dynamische verwijzing in acht worden genomen (zie aanwijzingen 341 en 343).

De voorbeelden betreffen communautaire regelgeving die na de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie (op 1 november 1993) tot stand is gekomen. Uit dit verdrag vloeide een aantal naamswijzigingen van de instellingen van de Europese Gemeenschappen voort (zie aanwijzing 340b). Bij aanhaling van vóór die datum tot stand gekomen communautaire besluiten moeten de toenmalige aanduidingen van de instellingen van de EG worden aangehouden. Bij het aanhalen van communautaire besluiten van andere instellingen (bijvoorbeeld van Euratom) of van andere communautaire besluiten (bijvoorbeeld beschikkingen) vinden de genoemde voorbeelden overeenkomstige toepassing.

Indien in een regeling veelvuldig naar een verordening of richtlijn wordt verwezen, wordt in de begripsbepalingen een verkorte aanduiding opgenomen (zie aanwijzing 122). Bij verwijzing naar communautaire besluiten die voor 1 januari 1999 zijn gepubliceerd worden slechts de laatste twee cijfers van het jaartal in het nummer vermeld.

Aanwijzing 90

1. Vermelding van vindplaatsen in het *Staatsblad*, de *Staatscourant* en het *Tractatenblad* geschiedt door toevoeging tussen haakjes van aanduidingen overeenkomstig de volgende voorbeelden: *Stb.* 1981, 35; *Stcrt.* 1985, 247; *Trb.* 1976, 175.
2. Indien het jaartal van het *Staatsblad* of de *Staatscourant* in de aanduiding van de regeling zelf voorkomt, wordt dit in de aanduiding van de vindplaats weggelaten. Het jaartal van het *Tractatenblad* wordt altijd vermeld.
3. Indien de regeling waarnaar wordt verwezen nog niet in het *Staatsblad*, de *Staatscourant* of het *Tractatenblad* is bekendgemaakt, wordt de vindplaats in ontwerpen van die regeling aangeduid door aanduiding van het jaartal en nummer van het publicatieblad met puntjes, overeenkomstig de volgende voorbeelden:

Stb.; Stcrt.; Trb. ...

4. Het invullen van het jaartal en nummer van het desbetreffende publicatieblad geschiedt door het betrokken ministerie, uiterlijk bij de bekendmaking van de regeling.

Toelichting:

Vierde lid: Het invullen van het jaartal en nummer in wetten en algemene maatregelen van bestuur kan derhalve uiterlijk geschieden bij het corrigeren van de drukproeven. Hiervoor is geen uitdrukkelijke opdracht in de desbetreffende regeling vereist, zoals bijvoorbeeld wel het geval is voor het publiceren van de integrale tekst van een regeling (zie aanwijzing 246).

Aanwijzing 91

1. Voor het *Publicatieblad van de Europese Unie* wordt de afkorting *PbEU* gebezigd. Bij aanduiding van een nummer van het Publicatieblad gaat aan het nummer vooraf de aanduiding " L" (Legislatio) of " C" (Communicatio).
2. Indien het jaartal van het Publicatieblad in de aanduiding van de regeling zelf voorkomt, wordt dit in de aanduiding van de vindplaats weggelaten.

Voorbeelden: *PbEU* 2003, L 54; *PbEU* L 379.

Toelichting

Tot 1 februari 2003 werd het Publicatieblad aangeduid als 'Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen'. Indien naar nummers van vóór 1 februari 2003 wordt verwezen, wordt de afkorting PbEG gebezigd.

Aanwijzing 92

1. Indien een regeling verwijst naar normen die zijn vervat in een andere Nederlandse publiekrechtelijke regeling, omvat die verwijzing mede nadien in werking getreden wijzigingen van die regeling, tenzij uitdrukkelijk anders is vermeld.
2. Indien een regeling verwijst naar normen die niet publiekrechtelijk van aard zijn, geschiedt de verwijzing in beginsel naar die normen zoals zij op een gegeven tijdstip luiden. Omvat de verwijzing mede latere wijzigingen, dan wordt tevens voorzien in mededeling van deze wijzigingen in de Staatscourant.

Voorbeeld bij tweede lid: In deze regeling wordt verstaan onder NEN-N 81-1:

Veiligheidsvoorschriften voor het vervaardigen en het aanbrengen van personen- en goederenliften, Deel 1, Elektrische personenliften, uitgegeven door het Nederlands Normalisatie-Instituut, zoals deze luiden op 1 juni 1979.

Toelichting:

Met verwijzing naar een andere regeling kan bedoeld zijn een verwijzing naar de tekst zoals die met inbegrip van sinds de totstandkoming vastgestelde wijzigingen luidt of zal luiden (dynamische verwijzing), of een verwijzing naar de tekst zoals die op een bepaald tijdstip luidde (statische verwijzing). Bij verwijzing naar andere regelingen van de centrale overheid is dynamische verwijzing het normale geval. Uitzonderingen zijn echter denkbaar, bij voorbeeld in het overgangsrecht.

Bij normen die niet van publiekrechtelijke aard zijn, kan worden gedacht aan normalisatienormen en aan bepalingen die in het kader van zelfregulering tot stand zijn gebracht. Bij verwijzing naar dergelijke normen is een met de maatstaven van de Bekendmakingswet vergelijkbaar niveau van bekendmaking niet gegarandeerd. Daarom dient naar deze normen in het algemeen altijd statisch te worden verwezen.

Aanwijzing 92a

1. Indien een regeling verwijst naar normen die niet in de Nederlandse taal zijn gesteld en op overtreding van die normen een strafrechtelijke of bestraffende bestuursrechtelijke sanctie is gesteld, worden die normen in het Nederlands vertaald.

2. De vertaling wordt in de Staatscourant geplaatst. Indien de vertaalde normen slechts van belang zijn voor een kleine groep personen of de kenbaarheid van de vertaling op een andere wijze voldoende is verzekerd voor alle belanghebbenden, kan de vertaling worden gepubliceerd in een ander van overheidswege verkrijgbaar gesteld publicatieblad of door middel van terinzagelegging. Van deze wijze van publicatie wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.
3. Het tweede lid is niet van toepassing op normen die worden vertaald krachtens de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

Toelichting

Eerste lid: Het verdient in het algemeen de voorkeur dat bij verwijzing in de regelgeving naar niet-wettelijke normen, die normen in het Nederlands gesteld of vertaald zijn. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 24 juni 1997, NJ 1998, 70, vastgesteld dat uit artikel 16 van de Grondwet en artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht volgt dat dit een dwingende eis is ingeval van strafrechtelijk te handhaven normen. Gezien de analogie tussen beide sanctietypen ligt het voor de hand om deze eis tevens te stellen aan normen op overtreding waarvan een bestraffende bestuursrechtelijke sanctie is gesteld.

Het vereiste van vertaling geldt voor normen die rechtstreeks zijn gericht tot burgers of bedrijven. Dat betekent dat een vertaling eventueel achterwege kan blijven, ingeval de betrokken normen:

- niet gericht zijn tot burgers of bedrijven zelf, maar uitsluitend tot bijvoorbeeld keuringsinstanties, zodat overtreding van de voor goedkeuring gestelde eisen op zichzelf geen delict oplevert;
- een facultatief karakter hebben.

Dit laatste doet zich voor als bij een regeling 'primaire' normen worden gesteld, op overtreding waarvan de sanctie is gesteld (die normen moeten dan wel in het Nederlands luiden) en daarnaast wordt bepaald dat in ieder geval aan die normen wordt voldaan, indien betrokkene volgens een bepaalde door een andere instantie beschreven manier handelt.

Derde lid: Uiteraard moeten ook de strafrechtelijk of bestuursrechtelijk te handhaven normen in verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties in de Nederlandse taal beschikbaar zijn. Het derde lid doet recht aan het feit dat de bekendmaking van vertalingen daarvan primair geregeerd wordt door de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. De Rijkswet bevat overigens geen verplichting tot vertalen of het bekendmaken van vertalingen.

§ 3.4 Hoofdletters

Aanwijzing 93

1. Het gebruik van hoofdletters wordt zoveel mogelijk beperkt.
2. Het gebruik van hoofdletters in de Grondwet wordt zoveel mogelijk gevolgd of als uitgangspunt genomen.
3. Voor officiële benamingen wordt de schrijfwijze in de desbetreffende basisregeling gevolgd.
4. Bij nieuwe benamingen wordt in beginsel alleen het eerste woord met een hoofdletter geschreven.
5. Aanduidingen van afzonderlijke ministers en ministeries, als eigenaam gebruikt, worden met een hoofdletter geschreven.

Toelichting bij vijfde lid: Uit deze aanwijzing volgt mede dat de term "minister-president" wordt geschreven als Minister-President, indien op een bepaalde persoon wordt gedoeld, en als minister-president, indien de term als soortnaam wordt gebruikt.

Voorbeelden:

- a. Met hoofdletter: Koningin, Kroon, Eerste (Tweede) Kamer, Staten-Generaal, Raad van State, Algemene Rekenkamer, Hoge Raad (der Nederlanden), Koninkrijk (der Nederlanden), Rijk, 's Rijks kas, Kabinet der Koningin, Minister van Justitie, Onze Minister(s) (gebruikt als aanduiding van bepaalde in begripsbepalingen genoemde minister(s)), Ministerie van Justitie, Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht.
- b. Met kleine letter: parlement, kamer, regering, kabinet, minister, ministerraad, staat, lid-staat, gemeente, provinciale staten, gedeputeerde staten, commissaris van de Koning(in), voorzitter, koninklijk besluit, voorstel van wet, algemene maatregel van bestuur, memorie van toelichting,

nota van wijziging, regeringscommissaris, presidium, rijksoverheid, rijkswet, kroonberoep, kroonlid, raad, commissie.

Voorbeeld bij vierde lid: Voorlopige raad voor verkeer en waterstaat.

§ 3.5 Indeling

Aanwijzing 94

Een regeling is opgebouwd uit de volgende elementen:

- a. opschrift van de regeling;
- b. aanhef;
- c. lichaam van de regeling;
- d. slotformulier;
- e. ondertekening;
- f. eventuele bijlagen

Toelichting:

Tot de aanhef behoort mede de in een wet op te nemen considerans. Zie aanwijzing 109.

Een inhoudsopgave is geen onderdeel van een regeling. Wel kan zij bij de bekendmaking van de regeling in het *Staatsblad* of de *Staatscourant* worden opgenomen. Zie aanwijzing 192.

Aanwijzing 95

1. Het lichaam van een regeling wordt vervat in een of meer artikelen.
2. De artikelen worden doorlopend genummerd met Arabische cijfers. In een omvangrijke regeling kunnen de artikelen per hoofdstuk worden genummerd, onder vermelding van het hoofdstuknummer voor het artikelnummer.
3. Bestaat een regeling uit één artikel, dan wordt daarboven de aanduiding "*Enig artike!*" geplaatst.

Toelichting:

Voorbeelden van regelingen met de in het tweede lid, tweede volzin, beschreven wijze van nummering zijn de Wet milieubeheer en het Vreemdelingenbesluit 2000. De artikelnummering geschiedt in die gevallen als volgt: 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3 enz. Er worden geen artikelnummers opgenomen zonder tekst of met de aanduiding "gereserveerd". Zie voor de nummering van artikelen van wijzigingsregelingen aanwijzing 234.

Aanwijzing 96

De hierna genoemde bepalingen van een regeling worden in voorkomende gevallen in afzonderlijke artikelen en in de aangegeven volgorde aan het slot van een regeling opgenomen:

- a. bepaling over intrekking van een regeling;
- b. bepaling inzake publicatie van de integrale tekst van een regeling;
- c. bepaling inzake inwerkingtreding;
- d. bepaling tot vaststelling van een citeertitel.

Aanwijzing 97

1. Indien dit voor de toegankelijkheid van een regeling van belang is, wordt deze systematisch in Arabisch genummerde onderdelen verdeeld.
2. Bij een verdeling op één niveau worden de onderdelen "*hoofdstuk*" of "*paragraaf*" genoemd.
3. Bij een verdeling op twee niveaus worden de onderdelen van het eerste niveau "*hoofdstuk*" en de

onderdelen van het tweede niveau "*paragraaf*" genoemd.

4. Bij een verdeling op meer dan twee niveaus worden de onderdelen in volgorde van omvang "*deel*", "*hoofdstuk*", "*titel*", "*afdeling*" en "*paragraaf*" genoemd, met dien verstande dat in ieder geval de aanduidingen "*hoofdstuk*" en "*paragraaf*" worden gebruikt.

Toelichting:

De benaming "boek" wordt alleen voor een deel van een wetboek gebruikt.

Het verdient aanbeveling voor de aanduiding van paragrafen het §-teken te gebruiken.

Aanwijzing 98

1. De in aanwijzing 97 bedoelde onderdelen van een regeling worden voorzien van een opschrift, waarin de inhoud van het onderdeel beknopt wordt aangeduid.
2. Artikelen worden slechts van een opschrift voorzien, indien dit voor de toegankelijkheid van de regeling noodzakelijk is.

Toelichting:

De gewoonte om opschriften van onderdelen met "Van" te laten beginnen is verouderd.

De toegankelijkheid van een regeling dient in de eerste plaats verzekerd te worden door een systematische indeling. Het plaatsen van kopjes boven de artikelen is slechts een additioneel hulpmiddel.

Aanwijzing 99

1. Artikelen kunnen worden verdeeld in leden welke worden aangeduid met Arabische cijfers.
2. Een lid wordt niet verdeeld in alinea's.
3. Indien de inhoud van een artikel zou leiden tot een groot aantal leden, wordt het artikel zo mogelijk gesplitst in meer artikelen.

Aanwijzing 100

Indien het bij een opsomming in een artikel ter wille van de duidelijkheid wenselijk is elk onderdeel daarvan op een nieuwe regel te laten beginnen, wordt de volgende werkwijze gevolgd:

- a. de onderdelen worden aangegeven met de letters *a*, *b*, *c* enzovoort, een eventuele verdere onderverdeling met 1°, 2°, 3° enzovoort, waarbij achter deze letters en cijfers een punt wordt geplaatst;
- b. binnen de onderdelen wordt niet met een nieuwe zin begonnen;
- c. de onderdelen worden, met uitzondering van het laatste onderdeel, afgesloten met een puntkomma of een komma.

Toelichting:

Is bij een onderdeel van een opsomming een in een afzonderlijke volzin vervatte nadere bepaling nodig, dan wordt deze in een afzonderlijk artikellid opgenomen.

Aanwijzing 101

1. Indien dit voor de duidelijkheid nodig is, wordt door gebruik van het woord "*of*" dan wel "*en*" aan het slot van het voorlaatste onderdeel van een opsomming het alternatieve, onderscheidenlijk cumulatieve karakter van de opsomming tot uitdrukking gebracht.

2. Uit de formulering van het artikel moet blijken of een opsomming een limitatief of een enuntiatief karakter heeft.

Toelichting:

Het enuntiatieve karakter van een opsomming kan worden uitgedrukt door de woorden "in ieder geval" of "ten minste", het limitatieve karakter door de woorden "slechts", "uitsluitend", "alleen".

Aanwijzing 102

Bij een regeling worden geen bijlagen opgenomen, tenzij het gaat om de vaststelling van een tabel, formulier, model, kaart of lijst van regelingen of bepalingen dan wel dit anderszins onvermijdelijk is.

Toelichting:

De inhoud van een bijlage is in gelijke mate bindend als de regeling waarbij zij behoort. Bijlagen waarin louter toelichtende informatie wordt verschaft, behoren niet bij een regeling te worden opgenomen. Eventueel kunnen dergelijke bijlagen worden opgenomen bij de toelichting op de regeling.

Aanwijzing 103

Op een bijlage bij een regeling wordt vermeld bij welk artikel van de regeling zij hoort, tenzij dit door het grote aantal artikelen niet doelmatig is.

Aanwijzing 104

In een uitvoeringsregeling wordt zo mogelijk de volgorde van de artikelen van de hogere regeling in acht genomen.

Aanwijzing 104a

In een regeling worden, tenzij dit onvermijdelijk is, bepalingen uit een andere regeling, die hetzelfde onderwerp regelen, niet herhaald.

Toelichting:

Het gaat hierbij met name om het vermijden van herhaling in een uitvoeringsregeling van bepalingen uit de delegerende regeling en herhaling in een bijzondere regeling van bepalingen uit algemenere regelingen, zoals het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht, de Gemeentewet en de Wet milieubeheer.

Hoofdstuk 4. Bijzondere bestanddelen van regelingen

§ 4.1 Opschrift

Aanwijzing 105

Regelingen worden voorzien van een opschrift.

Toelichting:

Het "opschrift" komt overeen met wat voorheen werd aangeduid als "intitulé".

Aanwijzing 106

1. Bij de formulering van het opschrift wordt het volgende model gevolgd: Rijkswet/Wet/Besluit/Regeling (van de Minister van) van (datum) (bij ministeriële regeling: , nr.) tot/, houdende

2. In het opschrift van een wetsvoorstel worden de woorden "*Rijkswet/Wet van tot/, houdende*" niet opgenomen.

Voorbeelden:

- (Wet van 12 december 1985 tot) wijziging van een aantal bepalingen in de wetgeving in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba
- Besluit van (3 juni 1992), houdende regels voor de horecabedrijven

Toelichting:

Voor een algemene maatregel van bestuur wordt de aanduiding "Besluit" gebezigd, voor een ministeriële regeling de aanduiding "Regeling".

De woorden "Wet van tot/, houdende" worden pas toegevoegd bij de bekendmaking van de wet in het *Staatsblad*. Degene die de drukproef aanvraagt, draagt hiervoor zorg. In het opschrift van (het ontwerp van) een algemene maatregel van bestuur worden de woorden "Besluit van ... tot/, houdende" wel reeds van begin af aan opgenomen.

Na het opschrift wordt geen punt geplaatst.

Aanwijzing 107

1. Het opschrift bevat zo mogelijk enige materiële aanduiding van het onderwerp van de regeling.
2. Het opschrift wordt beknopt gehouden.

Voorbeelden:

- Wet van 26 oktober 1983 tot wijziging van de Kieswet met betrekking tot het stemmen per brief
- Wet van 21 juni 1989 tot wijziging van de Veewet (ziekte van Aujeszky)

Toelichting:

Opschriften die slechts een verwijzing inhouden naar artikelen, data en nummers van verdragen, wetten of besluiten, zijn in het algemeen onwenselijk, omdat ze geen informatie geven over het onderwerp van de regeling. Dit geldt ook bij wijzigingsregelingen.

Aanwijzing 108

Indien aan een regeling een citeertitel wordt gegeven, wordt deze aan het slot van het opschrift tussen haakjes vermeld.

Voorbeeld: Wet van 20 december 1984, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (Wet gemeenschappelijke regelingen)

Toelichting:

Bij een wijzigingsregeling kan aan het slot van het opschrift tussen haakjes een aanduiding van het onderwerp van de wijziging worden opgenomen. Zie het tweede voorbeeld bij aanwijzing 107. Dit is echter geen citeertitel en daarin komt niet de term wet, besluit of regeling voor. Slechts in bijzondere gevallen wordt bij een wijzigingsregeling een citeertitel opgenomen (zie aanwijzing 184).

Zie ook aanwijzing 185.

§ 4.2 Aanhef

Aanwijzing 109

1. Voor de aanhef van een wet wordt het volgende model gebruikt:

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat (considerans);

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedgevonden en verstaan bij deze:

2. Indien het een rijkswet betreft, luidt de laatste alinea:

Zo is het, dat Wij, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedgevonden en verstaan bij deze:

Aanwijzing 110

1. Voor de aanhef van een algemene maatregel van bestuur of een ander koninklijk besluit van regelende aard wordt het volgende model gebruikt:

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister(s)/de Staatssecretaris(sen) van van (datum en nummer), gedaan mede namens/in overeenstemming met/na overleg met Onze Minister(s)/de Staatssecretaris(sen) van

Gelezen

Gelet op

De Raad van State gehoord (advies van (datum en nummer));

Gezien het nader rapport van Onze Minister(s)/de Staatssecretaris(sen) van van (datum en nummer), uitgebracht mede namens/in overeenstemming met/na overleg met Onze Minister(s)/de Staatssecretaris(sen) van

Hebben goedgevonden en verstaan:

2. Indien het een algemene maatregel van rijksbestuur betreft, wordt gesproken van de Raad van State van het Koninkrijk en wordt als voorlaatste zinsnede ingevoegd:

De bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde;

3. In een koninklijk rijksbesluit, geen algemene maatregel van rijksbestuur zijnde, wordt niet naar het Statuut verwezen, tenzij de raad van ministers van het Koninkrijk ter zake heeft overlegd. In dat geval wordt als voorlaatste zinsnede ingevoegd:

Artikel 10 van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde;

Toelichting:

Een voordracht "mede namens" houdt in dat de minister of staatssecretaris namens wie de voordracht plaatsvindt, zelf ook een van de voordragende bewindslieden is (zie aanwijzing 111).

Een voordracht "in overeenstemming met" houdt in dat de betrokken minister of staatssecretaris niet zelf mede voordraagt, maar wel uitdrukkelijk met de vaststelling van het besluit heeft ingestemd.

Een voordracht "na overleg met" houdt in dat bij de voorbereiding van het besluit met de betrokken minister of staatssecretaris overleg is gepleegd.

Voor de wijze waarop de keuze voor een van deze vormen van medebetrokkenheid wordt bepaald zie ook aanwijzing 201 en de toelichting bij aanwijzing 29.

De zinsneden, volgend op de vermelding van de voordracht, worden alleen opgenomen, indien zij van toepassing zijn.

Aanwijzing 111

Indien bij de voordracht tot een voorstel van wet, een algemene maatregel van bestuur of een ander koninklijk besluit van regelende aard meer dan één minister of staatssecretaris is betrokken, verdient een voordracht, uitgaande van één van hen mede namens de andere(n), in het algemeen de voorkeur boven een gezamenlijke voordracht.

Toelichting:

Een gezamenlijke voordracht komt alleen in aanmerking, indien van belang is dat de gelijkwaardigheid van de bemoeienis van de verschillende bewindslieden ook in de voordracht tot uitdrukking wordt gebracht.

Een voordracht "mede namens" veronderstelt uiteraard dat er tussen de betrokken bewindslieden overeenstemming bestaat.

Bij een voordracht 'mede namens' kan volstaan worden met ondertekening van de memorie of nota van toelichting door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. De medebetrokken bewindspersonen dienen wel allen de wet of het besluit te contrasigneren (zie de aanwijzingen 202 en 221).

Na een voordracht "mede namens" wordt ook het nader rapport "mede namens" uitgebracht, tenzij in het advies een bijzondere reden is gelegen het nader rapport gezamenlijk te ondertekenen. Bij een voordracht "in overeenstemming met" vindt geen medeondertekening van stukken plaats.

Aanwijzing 112

Voor de aanhef van een ministeriële regeling wordt het volgende model gebruikt:

*De Minister/Staatssecretaris van,
Handelende in overeenstemming met de Minister/Staatssecretaris van /in overeenstemming met
het gevoelen van de ministerraad/na overleg met de Minister/Staatssecretaris van;
Gelezen;
Gelet op;
Besluit:*

Aanwijzing 113

De uitdrukking "Gelezen" wordt gebruikt bij verwijzing naar een ingediend verzoekschrift.

Toelichting:

Verwijzing naar een ingediend verzoekschrift dient in ieder geval plaats te vinden, indien het verzoek een constitutief vereiste is voor het tot stand brengen van de betrokken regeling. Zie bijvoorbeeld artikel 4, tweede lid, van de Vestigingswet Bedrijven 1954.

Aanwijzing 114

1. De uitdrukking "Gelet op" verwijst naar de hogere regeling waarop de regelgevende bevoegdheid berust en in voorkomend geval naar de internationale of EU-regeling ter uitvoering waarvan de regeling strekt.
2. Bij uitvoering van een bepaling van een algemene maatregel van bestuur wordt alleen naar deze

bepaling verwezen en niet tevens naar de wetsbepaling waarop de algemene maatregel van bestuur steunt.

3. Verwezen wordt naar de afzonderlijke artikelen van de hogere regeling, tenzij dit door het grote aantal artikelen niet doelmatig is.

Toelichting:

Indien een bepaling die regelgevende bevoegdheid verleent, in een andere bepaling van overeenkomstige toepassing is verklaard op een ander gebied, wordt, ingeval ten aanzien van dat gebied regels worden gesteld, verwezen naar laatstbedoelde bepaling. Indien dat voor de duidelijkheid wenselijk is, kan daaraan een verwijzing naar de van toepassing verklaarde bepaling worden toegevoegd. Voorbeeld: artikel 35 in samenhang met artikel 8.

In een wijzigingsregeling wordt niet "gelet op" het te wijzigen besluit.

In geval van verwijzing naar een internationale of EU- en een nationale regeling wordt de internationale of EU-regeling eerst vermeld.

Bij wijziging van een bijlage bij een uitvoeringsregeling moet worden verwezen naar de bepaling waarop de uitvoeringsregeling steunt en niet (tevens) naar de bepaling in de uitvoeringsregeling die de bijlage daarmee verbindt.

Zie ook aanwijzing 119.

Aanwijzing 115 [Vervallen per 08-03-1998]

Aanwijzing 116 [Vervallen per 08-03-1998]

§ 4.3 Considerans

Aanwijzing 117

1. In de aanhef van een wet wordt een considerans opgenomen.
2. In een andere regeling wordt geen considerans opgenomen.

Toelichting:

Zie met betrekking tot wijziging van een considerans aanwijzing 226.

De reden voor de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling kan kenbaar worden gemaakt in de (nota van) toelichting (zie aanwijzing 211). Bij wetten verplicht additioneel artikel XIX van de Grondwet tot opnemng van een considerans. Voor de term "considerans" wordt in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer de term "beweegreden" gebruikt.

Aanwijzing 118

In een considerans worden de strekking van en, indien daartoe aanleiding is, het motief tot de vaststelling van de wet in hoofdzaak kort weergegeven.

Toelichting:

Vaak is het voldoende te vermelden dat het wenselijk is ten aanzien van een bepaald onderwerp een regeling te treffen, bij voorbeeld "dat het wenselijk is de bepalingen met betrekking tot de vermelding van de kandidaten op de lijsten voor de verkiezing van de leden van de vertegenwoordigende lichamen te wijzigen". Niet kan echter worden volstaan met bij voorbeeld de overweging "dat het wenselijk is enige wijzigingen aan te brengen in de Kieswet".

Aanwijzing 119

Strekt een wet tot uitvoering van de Grondwet, een verdrag of een bindend besluit van een orgaan van de Europese Gemeenschappen, dan wel ander besluit van een volkenrechtelijke organisatie, dan wordt

dit in de considerans vermeld.

Toelichting:

Bij een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling wordt het verband met een hogere regeling tot uitdrukking gebracht door de formule "gelet op" (zie aanwijzing 114).

Deze aanwijzing geeft tevens invulling aan het tegenwoordig in EG-richtlijnen opgenomen voorschrift dat naar de geïmplementeerde richtlijn wordt verwezen in de nationale uitvoeringsbepalingen of bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, op een wijze die door de Lidstaten wordt vastgesteld.

Zie voor zelfstandige algemene maatregelen van bestuur de toelichting op aanwijzing 21.

Aanwijzing 120

In de considerans worden geen elementen opgenomen die niet in het lichaam van de regeling zelf voorkomen.

Toelichting:

De werkingssfeer van een regeling moet uit de regeling zelf blijken.

§ 4.4 Begripsbepalingen

Aanwijzing 121

1. Termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben, worden gedefinieerd.
2. In een begripsbepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.

Toelichting:

Soms zullen op zichzelf duidelijke termen uit juridisch oogpunt nadere definiëring behoeven, bijvoorbeeld "ambtenaar" en "bouwen".

In een begripsbepaling onder "landbouw" mede verstaan tuinbouw is aanvaardbaar. Onder "landbouw" mede verstaan visserij is daarentegen onjuist.

Het tweede lid is te beschouwen als een specificering van aanwijzing 61 ten aanzien van begripsbepalingen. Zie ook aanwijzing 54.

Aanwijzing 122

Veelvuldige herhaling in een regeling van omvangrijke omschrijvingen wordt vermeden door in de begripsbepalingen een verkorte aanduiding op te nemen.

Aanwijzing 123

1. Voor een begripsbepaling wordt de volgende formulering gebruikt:

In deze wet (dit besluit/deze regeling) (en de daarop berustende bepalingen) wordt (mede) verstaan onder:

2. De term "verstaan" wordt gebruikt, indien een begrip in algemene zin wordt gedefinieerd.
3. De term "mede verstaan" wordt gebruikt, indien aan de, al dan niet gedefinieerde, betekenis van een begrip uitbreiding wordt gegeven.
4. In een begripsbepaling worden geen aanhalingstekens gebruikt.

Toelichting:

Door toevoeging van de zinsnede "en de daarop berustende bepalingen" wordt vermeden dat begrippen in een uitvoeringsregeling een afwijkende betekenis hebben van die in de delegerende regeling (zie ook aanwijzing 55).

De formulering "wordt begrepen onder" (synoniem van "wordt mede verstaan onder") dient niet meer gebruikt te worden, omdat deze misverstand kan wekken.

In begripsbepalingen kan ook worden verwezen naar de definiëring van een begrip in een andere regeling.

§ 4.5 Adviescolleges en interdepartementale commissies

Aanwijzing 123a

1. In de toelichting bij een regeling waarbij een adviescollege wordt ingesteld of een adviestaak wordt opgedragen, wordt gemotiveerd waarom onafhankelijke advisering op het desbetreffende terrein noodzakelijk wordt geacht.
2. In de toelichting bij een regeling waarbij een adviescollege wordt ingesteld, wordt gemotiveerd waarom de adviestaak niet aan een bestaand adviescollege wordt opgedragen.

Toelichting:

Deze aanwijzing ziet op alle adviescolleges, ongeacht of het gaat om een vast of tijdelijk college of een college voor de eenmalige advisering over een bepaald vraagstuk en ongeacht of het gaat over wetgeving of te voeren beleid dan wel over uitvoeringsaanlegenheden.

Aanwijzing 123b

In een regeling wordt niet voorzien in de verplichting advies te vragen over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.

Aanwijzing 124

Bij de opnemng in een regeling van bepalingen over een interdepartementale commissie worden de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies in acht genomen.

§ 4.5a Zelfstandige bestuursorganen

Aanwijzing 124a

Onder zelfstandig bestuursorgaan wordt verstaan: bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.

Toelichting:

Het belangrijkste kenmerk van een zelfstandig bestuursorgaan is dat het niet, zoals een departementsonderdeel, hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Een zelfstandig bestuursorgaan kan een bestuurstaak verrichten voor het gehele Nederlandse rechtsgebied of voor een onderdeel daarvan, zoals bij een Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. Als zelfstandige bestuursorganen worden niet beschouwd: binnen de departementale organisatie verzelfstandigde eenheden, zoals agentschappen, en evenmin privaatrechtelijke instellingen die geen openbaar gezag uitoefenen, zoals geprivatiseerde instellingen en instellingen waaraan op grond van een overeenkomst overheidswerkzaamheden zijn uitbesteed.

Aanwijzing 124b

1. Een zelfstandig bestuursorgaan heeft in beginsel een publiekrechtelijke organisatievorm.
2. Aan een privaatrechtelijke organisatie kan openbaar gezag worden toegekend indien:
 - a. dat in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en
 - b. er voldoende waarborgen zijn dat de bestuurstaak onafhankelijk van de overige bestaande en toekomstige werkzaamheden van die organisatie kan worden uitgeoefend.
3. In gevallen als bedoeld in het tweede lid, zijn uitsluitend de aanwijzingen 124a, 124c, 124d, 124e, tweede en derde lid, 124f, 124g, 124i, tweede lid, 124l, met uitzondering van het vierde lid, 124m, 124n, derde lid, 124s, tweede lid, 124t, 124x en 124ij van toepassing.
4. Uit de memorie van toelichting blijkt waarom wordt voorgesteld de privaatrechtelijke organisatie niet op andere wijze bij de bestuurstaak te betrekken.
5. Door de overheid worden geen privaatrechtelijke organisaties opgericht met het oogmerk daaraan openbaar gezag toe te kennen.
6. Indien nieuwe taken worden toegekend aan een zelfstandig bestuurs-orgaan zijn de aanwijzingen in deze paragraaf zo veel mogelijk van overeenkomstige toepassing.

Toelichting:

Eerste lid: Een wet tot instelling van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan wordt in deze paragraaf aangeduid als instellingswet.

Tweede lid: Naast de hoofdregel van de publiekrechtelijke organisatievorm bestaat de mogelijkheid voor privaatrechtelijke vormgeving van een zelfstandig bestuursorgaan. In het bijzonder moet dan worden gedacht aan het toekennen van openbaar gezag aan een op de markt werkzame privaatrechtelijke organisatie die bij uitstek geschikt is voor het behartigen van een bestuurstaak (omdat deze bij voorbeeld specifieke technische deskundigheid vergt) die bij haar normale werkzaamheden aansluit, zoals keuringen of certificatie.

In de toelichting wordt uiteraard aandacht besteed aan de verhouding tussen de bestuurstaken en de overige werkzaamheden, zowel huidige als toekomstige, van het privaatrechtelijk vormgegeven bestuursorgaan en aan de waarborgen die zijn getroffen om vermenging van beide te voorkomen (zoals maatregelen tegen kruissubsidiëring).

Vierde lid: Voorbeelden van het op andere wijze betrekken bij de bestuurstaak zijn: advisering ten behoeve van en voorbereiding van de besluitvorming door een minister of een ander bestuursorgaan.

Vijfde lid: Nieuwe zelfstandige bestuursorganen worden in beginsel publiekrechtelijk vormgegeven. Vanwege dit uitgangspunt worden in elk geval onder verantwoordelijkheid van de ministers geen privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht.

Een heldere inrichting van het openbaar bestuur is daarmee gediend.

Zesde lid: Met name de aanwijzingen in deze paragraaf over de aansturing van een zelfstandig bestuursorgaan zijn hier van belang, doch onder omstandigheden kunnen ook de aanwijzingen over de inrichting van een zelfstandig bestuursorgaan van betekenis zijn.

Aanwijzing 124c

Een zelfstandig bestuursorgaan kan uitsluitend in het leven worden geroepen indien:

- a. er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- b. er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen, of
- c. participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht en bovendien: de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken

bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal.

Toelichting:

Het voldoen aan de in deze aanwijzing opgenomen noodzakelijke voorwaarden laat onverlet dat er overigens politiek-bestuurlijke overwegingen kunnen zijn om een bestuurstaak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid te blijven behartigen. Zo zal van geval tot geval een politieke afweging worden gemaakt bij verzelfstandiging van een onderdeel van de rijksdienst.

Onderdeel b: Het betreft hier het geven van beschikkingen (voorbeeld: de uitvoering van de Wet op de studiefinanciering).

Onderdeel c: Het gaat hier om zelfstandige bestuursorganen waarin deelname aan het bestuur door personen afkomstig van maatschappelijke organisaties (zoals organisaties van werkgevers en werknemers of beroepsorganisaties), al dan niet naast anderen (onafhankelijke leden), een toegevoegde waarde heeft. Men denke hier aan de wenselijkheid om (tevens) over het benodigde inzicht te beschikken in de betrokken maatschappelijke sector, of dat maatschappelijke organisaties (mede)verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van een bestuurstaak. Voorbeelden: subsidieverlening door een kunstenvonds, de publiekrechtelijke beroeps- en bedrijfsorganisatie en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Aanwijzing 124d

In de toelichting bij de regeling waarbij taken aan een zelfstandig bestuursorgaan worden opgedragen, wordt het voornemen daartoe gemotiveerd. Daarbij worden in ieder geval de volgende vragen beantwoord:

- a. waarom moet de overheid de taak behartigen of blijven behartigen?
- b. waarom is toekenning van de taak aan provincie- en gemeentebesturen niet aangewezen?
- c. waarom wordt de taak niet onder volledige ministeriële verantwoording uitgeoefend?
- d. welke afweging is er gemaakt inzake de kosten, bestuurlijke lasten en doelmatigheid in vergelijking met het toekennen of blijven toekennen van de taak aan een minister?
- e. hoe is de taakuitoefening afgestemd op de taken van andere bestuursorganen op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau?

Toelichting:

Het gaat hierbij om het instellen van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan en het daaraan toekennen van taken, het aan een bestaand publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan toekennen van nieuwe taken en het toekennen van openbaar gezag aan privaatrechtelijke organisaties. Zie in dit verband aanwijzing 16.

Onderdeel a: Het Handboek privatisering van de Commissie Bundeling ervaringen bij privatisering (Sdu, Den Haag 1990) biedt een leidraad indien wordt geconcludeerd dat de taak niet meer door de overheid moet worden behartigd.

Onderdeel c: In de toelichting wordt uiteengezet dat de voordelen van het onderbrengen van een bestuurstaak bij een zelfstandig bestuursorgaan zwaarder wegen dan de nadelen van een vermindering van de mogelijkheden van ministeriële verantwoording aan en controle door de Staten-Generaal (zie ook aanwijzing 124c).

Aanwijzing 124e

1. Een zelfstandig bestuursorgaan wordt bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet ingesteld.
2. Het toekennen van openbaar gezag geschiedt bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet.
3. Wat het verstrekken van subsidies betreft, kan in bijzondere gevallen worden afgeweken van het tweede lid.

Toelichting:

Eerste lid: Instelling bij wet is aangewezen in verband met de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid voor een zelfstandig bestuursorgaan. Omdat de mogelijkheden van parlementaire controle op de uitoefening van de desbetreffende taak niet volledig zijn, is het noodzakelijk dat de Staten-Generaal zich over het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan kunnen uitspreken. In bijzondere gevallen is instelling krachtens wet mogelijk, bij voorbeeld indien de regeling een hele categorie gelijksoortige zelfstandige bestuursorganen betreft (bij voorbeeld landelijk gespreide organen op een bepaald taakgebied). In een dergelijk geval worden de algemene kenmerken van deze organen bij wet geregeld, maar de afzonderlijke organen kunnen dan krachtens wet worden ingesteld.

Tweede lid: Uitgangspunt is dat toekenning van openbaar gezag aan een zelfstandig bestuursorgaan bij formele wet geschiedt. Niet iedere toekenning van openbaar gezag is echter zo gewichtig dat de volksvertegenwoordiging daarbij rechtstreeks moet worden betrokken. Afhankelijk van de aard van de taak kan volstaan dan worden met opneming in een lagere regeling. Overigens is ook voor belangrijke bestuurstaken die niet gepaard gaan met het uitoefenen van openbaar gezag (zoals het verrichten van feitelijke uitvoeringshandelingen, bijv. het geven van onderwijs), een wettelijke basis wenselijk of vereist. Het toekennen van verschillende taken wordt gemotiveerd.

Derde lid: Zie voor de mogelijkheden hiertoe artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel III van de wet van 20 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Stb. 333).

Aanwijzing 124f

1. Regelgevende bevoegdheden worden aan een zelfstandig bestuursorgaan uitsluitend toegekend:
 - a. voor zover het betreft organisatorische of technische onderwerpen, of
 - b. in bijzondere gevallen mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een minister.
- 2) Aan een zelfstandig bestuursorgaan wordt geen adviestaak opgedragen ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.

Toelichting:

Algemeen verbindende voorschriften worden in beginsel niet vastgesteld door anderen dan regering (en Staten-Generaal), provincies en gemeenten. Daarnaast kan aan een orgaan van een openbaar lichaam van beroep of bedrijf of een ander openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet die bevoegdheid worden toegekend. Het is in dat licht in beperkte mate aanvaardbaar dat aan een zelfstandig bestuursorgaan regelgevende bevoegdheid wordt toegekend. Niet uitgesloten is dat in bijzondere gevallen over andere dan organisatorische of technische onderwerpen regels worden gesteld, doch uitsluitend indien voorzien is in ministeriële goedkeuring. Aan de motivering hiervan in de toelichting worden vanwege het uitzonderlijk karakter zware eisen gesteld.

Aanwijzing 124g

Bij of in bijzondere gevallen krachtens de wet wordt een nauwkeurige omschrijving van de taak van een zelfstandig bestuursorgaan opgenomen.

Toelichting:

Zelfstandige bestuursorganen hebben een gesloten huishouding. Zij verrichten als bestuursorgaan geen taken, ongeacht of dit nu hoofd- of neventaken zijn, die niet bij of krachtens de wet aan hen zijn opgedragen en kunnen derhalve niet zelf bepalen of zij nieuwe bestuurstaken gaan verrichten. Op de markt werkzame privaatrechtelijke organisaties die met openbaar gezag zijn bekleed, kunnen dat uiteraard wel ten aanzien van hun andere (private) werkzaamheden. Gelet op de rechtsfiguur van zelfstandig bestuursorgaan verleent een minister, behoudens in overgangssituaties bij verzelfstandiging, uiteraard geen mandaat aan een zelfstandige bestuursorgaan.

Aanwijzing 124h

1. Indien het toekennen van rechtspersoonlijkheid wenselijk wordt geacht, wordt in de instellingswet het volgende model gebruikt:

(Naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt) bezit rechtspersoonlijkheid.

2. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid wordt in de memorie van toelichting gemotiveerd.

Toelichting:

Tweede lid: De toekenning is ingegeven door de wens om een vermogen af te zonderen; dit is met name van belang voor de vermogensrechtelijke positie van een zelfstandig bestuursorgaan.

Vermogensrechtelijke bevoegdheden kunnen overigens uitsluitend worden uitgeoefend ter verwezenlijking van de bestuurstaak van het zelfstandig bestuursorgaan; vgl. artikel 14 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Aanwijzing 124i

1. De inrichting van het bestuur, de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van bestuursleden door een minister of de Kroon, alsmede de termijn waarvoor bestuursleden worden benoemd, worden in de instellingswet geregeld.
2. In het bestuur worden geen aan een minister ondergeschikte ambtenaren benoemd.
3. In een geval als bedoeld in aanwijzing 124c, onderdeel c, worden personen afkomstig van maatschappelijke organisaties in het bestuur benoemd, indien dat bijzonder aangewezen is in verband met de aard van de bestuurstaak.
4. Deze aanwijzing is van overeenkomstige toepassing indien er naast het bestuur andere organen worden ingesteld.

Toelichting:

Eerste lid: Met de 'inrichting van het bestuur' wordt bedoeld de omvang van het bestuur, alsmede de kwalificaties waaraan de te benoemen bestuursleden moeten voldoen. Voorbeeld: artikel 5 van de Wet op de Pensioen- en Uitkeringsraad en artikel 7 van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank.

Tweede lid: Op deze wijze wordt voorkomen dat een minister via aan hem ondergeschikte ambtenaren invloed kan uitoefenen op de besluitvorming in het bestuur.

Derde lid: Hier wordt aanwijzing 124c, onder c, nader uitgewerkt voor de bestuurssamenstelling van een zelfstandig bestuursorgaan. Benoeming geschiedt uit de kring van, dan wel op aanbeveling van de betrokken maatschappelijke organisaties.

Aanwijzing 124j

Indien naast het bestuur nog andere organen worden ingesteld worden in de instellingswet de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden van deze organen vastgelegd.

Toelichting:

Bestuursbevoegdheden worden veelal ongedeeld opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan. Vooral bij complexe taken en grotere organisaties kan het echter raadzaam zijn de bevoegdheden over meer organen te verdelen. Gedacht kan worden aan de constructie van een dagelijks bestuur met daarnaast een toezichthoudend orgaan. Zij worden dan elk als zelfstandig bestuursorgaan aangemerkt. Indien voor een gedeelde opzet wordt gekozen, dient duidelijk te zijn welke bevoegdheden aan elk orgaan toekomen en wat de onderlinge verhouding tussen de organen is. In dat geval is deze paragraaf van toepassing op die organen in hun onderling verband.

Voorbeeld: paragraaf 3 van hoofdstuk IA van de Wegenverkeerswet 1994.

Aanwijzing 124k

In de instellingswet wordt voor de regeling van interne aangelegenheden het volgende model gebruikt: (Naam zelfstandig bestuursorgaan) stelt een bestuursreglement vast.

Toelichting:

In het reglement wordt onder andere geregeld hoe het bestuur vergadert, hoe het besluiten neemt, hoe de eventuele andere organen vergaderen. Aldus worden de inrichting, voor zover zij niet uit de instellingsregeling volgt, en de werkwijze vastgelegd.

Aanwijzing 124l

1. Bij wet wordt de verhouding tussen minister en zelfstandig bestuursorgaan geregeld.
2. Ten einde de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren worden voldoende bevoegdheden toegekend aan een minister dan wel de Kroon in de verhouding tot een zelfstandig bestuursorgaan.
3. In de wet wordt aan een minister de bevoegdheid toegekend tot goedkeuring van tarieven en heffingen voor het verrichten van de bestuurstaak, indien deze door een zelfstandig bestuursorgaan worden vastgesteld. In geval er sprake is of kan zijn van concurrentie tussen meer aanbieders, zoals bij wettelijk verplichte certificatie, kan de goedkeuringsbevoegdheid achterwege blijven, dan wel worden volstaan met het vaststellen van een maximumtarief.
4. In de instellingswet wordt aan een minister de bevoegdheid toegekend tot goedkeuring van het bestuursreglement en, voor zover het betreft een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, de bevoegdheid tot instemming met de begroting en de meerjarenraming.
5. Afhankelijk van de aard van de taak van het zelfstandig bestuursorgaan kunnen voorts de volgende bevoegdheden aan een minister worden toegekend:
 - a. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften inzake in de wet limitatief opgesomde onderwerpen;
 - b. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels ten aanzien van de uitoefening van de taak;
 - c. de bevoegdheid tot goedkeuring, schorsing of vernietiging van daarbij aan te geven besluiten of de bevoegdheid tot instemming met andere bestuurshandelingen van het orgaan.
6. Aan een minister wordt niet de bevoegdheid toegekend bijzondere aanwijzingen te geven.
7. Zodra blijkt dat een minister over ontoereikende bevoegdheden beschikt om de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren, bevordert de minister een wijziging van de wettelijke regeling.

Toelichting:

Tweede lid: Bij een duidelijke doelstelling en de behartiging van een afgebakend belang dat vooral goed door deskundigen is te beoordelen, kan worden volstaan met een minimum-pakket aan ministeriële bevoegdheden (zoals benoeming, inlichtingenrecht, bekostigingsregeling en verslaglegging). Op het ministerie dienen uiteraard adequate voorzieningen te worden getroffen met het oog op het gebruik van deze bevoegdheden.

Het geven van meer bevoegdheden aan de minister kan aangewezen zijn indien het bij voorbeeld gaat om een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in aanwijzing 124c, onderdeel c.

Vijfde lid: Het toekennen van boven het minimumpakket uitgaande aanvullende bevoegdheden is facultatief, doch met name van belang indien er sprake is van uitvoering van EG-regelgeving of een complexe taakuitoefening, waarbij op alle niveaus van de besluitvorming een afweging moet worden gemaakt en waarbij naast deskundigheid ook de afweging van veel belangen aan de orde is.

De toezichtsbevoegdheden worden met name toegekend ten aanzien van bepaalde besluiten van algemene strekking (naast de in het derde lid genoemde besluiten kan worden gedacht aan het werkplan).

Naarmate wordt overwogen vele extra bevoegdheden aan een minister toe te kennen, doet zich overigens de vraag voor of het wel aangewezen is een zelfstandig bestuursorgaan in het leven te roepen (vgl. ook de toelichting op aanwijzing 124c). Dat kan bij voorbeeld het geval zijn in het geval sprake is van complexe, meer omvattende taken, waarbij op alle niveaus van de besluitvorming een afweging van veel belangen moet worden gemaakt.

Onderdelen a en b: Het spreekt overigens voor zich dat met het oog op de uitvoering een minister aan een zelfstandig bestuursorgaan tijdig de nodige inlichtingen verstrekt over de hier genoemde maatregelen.

Zesde lid: Hier wordt alleen over bijzondere aanwijzingen gesproken en niet over algemene aanwijzingen, omdat deze laatste in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht geen zelfstandige categorie vormen naast de in de tekst onderscheiden algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels.

Voorbeeld bij het vierde lid: artikel 16 van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank.

Aanwijzing 124m

In de wet wordt in beginsel een taakverwaarlozingsregeling opgenomen.

Toelichting:

Deze regeling biedt een voorziening in gevallen van ernstige verwaarlozing van de bestuurstaak waarbij ontwrichting van de uitoefening van de taak dreigt en ingrijpen door een minister niet achterwege kan blijven. Een reden voor het opnemen van een taakverwaarlozingsregeling is onder meer de aansprakelijkheid van de Staat bij eventuele taakverwaarlozing indien het zelfstandig bestuursorgaan een rol speelt bij de uitvoering van EG-regelgeving. Gedacht kan dan worden aan het bij ministeriële regeling treffen van de nodige voorzieningen, maar ook aan een voorziening tot intrekking van de aanwijzing van een rechtspersoon die is aangewezen om een bepaalde taak te verrichten. Van de voorziening wordt, gelet op de zelfstandigheid van het zelfstandig bestuursorgaan, alleen gebruik gemaakt bij ernstige taakverwaarlozing. Een taakverwaarlozingsregeling wordt slechts opgenomen indien de mogelijkheid tot wetswijziging bedoeld in aanwijzing 124l, zevende lid, niet toereikend wordt geacht.

Voorbeeld: Artikel 4x van de Wegenverkeerswet 1994.

Aanwijzing 124n

1. In de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden wordt de wijze van bekostiging geregeld.
2. Indien bekostiging niet uitsluitend geschiedt door heffingen en tarieven verdient het aanbeveling om titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. In dat geval kunnen de aanwijzingen 124o en 124p buiten beschouwing blijven. Zo nodig worden bepaalde artikelen van die titel uitdrukkelijk uitgezonderd.
3. Uit de memorie van toelichting blijkt hoe een zelfstandig bestuursorgaan ten behoeve van de door hem te verrichten bestuurstaken zal worden bekostigd.

Toelichting:

Eerste en derde lid: De bekostiging van een zelfstandig bestuursorgaan kan op verschillende wijzen plaatsvinden. In veel gevallen zal een minister ten laste van de rijksbegroting een bijdrage leveren. Zelfstandige bestuursorganen die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden worden via de begroting, al dan niet op een afzonderlijke begrotingspost, van het betrokken ministerie bekostigd.

Ook zijn er zelfstandige bestuursorganen -in het bijzonder privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige

bestuursorganen waarvan de bestuurstaak niet de hoofdactiviteit van de werkzaamheden betreft - die (geheel of gedeeltelijk) bekostigd worden uit heffingen of tarieven. Uit artikel 104 van de Grondwet vloeit reeds voort dat bij zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van het Rijk de bekostiging dan bij of krachtens de wet wordt geregeld.

Afhankelijk van de aard van de taak kan daarnaast van belanghebbenden of van gebruikers van een bepaalde dienst van het zelfstandig bestuursorgaan een vergoeding of retributie gevraagd worden. Indien geen sprake is van concurrentie geldt als uitgangspunt dat tarieven kostendekkend zijn. Bij voorkeur is de bekostiging gerelateerd aan prestaties.

Ingevolge artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 kan de Algemene Rekenkamer onderzoek instellen naar deze zelfstandige bestuursorganen.

Voorbeeld: artikel 23 van de Wet op de Pensioen- en Uitkeringsraad, hoofdstuk III van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en artikel 4p van de Wegenverkeerswet 1994.

Tweede lid: Door het van toepassing verklaren van het genoemde onderdeel uit de Algemene wet bestuursrecht is tevens voorzien in de mogelijkheid van controle op de besteding van de gelden. De subsidietitel uit de Algemene wet bestuursrecht biedt een handzaam kader voor regeling van de bekostigingsrelatie, waarbinnen nadere keuzes kunnen worden gemaakt (men denke aan de artikelen 4:41, 4:54, 4:63 en 4:64). Gelet op de zelfstandige positie van het zelfstandig bestuursorgaan wordt de bekostigingsverhouding in beginsel in de wet geregeld (zie ook aanwijzing 124I). In dit verband is ook van belang dat afdeling 4.2.4 van de Algemene wet bestuursrecht een minister aanzienlijke sturingsmogelijkheden biedt om zijn verantwoordelijkheid te effectueren.

Voorbeelden van uit te zonderen artikelen: de artikelen 4:37, eerste lid, onderdeel a, 4:38, en 4:40.

Aanwijzing 124o

1. De instellingswet bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden een begroting opstelt. Daarvoor wordt het volgende model gebruikt:

.....(Naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt) stelt voor(vermelding datum) een begroting vast voor het volgende boekjaar/kalenderjaar.

2. De wet regelt het financieel toezicht.
3. De wet bepaalt voor welke privaatrechtelijke rechtshandelingen een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, voorafgaande toestemming van de minister, onderscheidenlijk de minister en de Minister van Financiën behoeft.

Toelichting:

Eerste lid: De begroting vormt enerzijds het instrument om inkomsten en uitgaven te plannen en dient anderzijds als basis voor de financiële controle achteraf.

Tweede lid: Ten behoeve van de aansturing van het zelfstandig bestuursorgaan heeft de minister het nodige inzicht in de planning, financiële vooruitzichten en controle. Zie in het bijzonder aanwijzing 124I, derde en vierde lid. Naarmate het financieel beslag op publieke middelen omvangrijker is, zal ook het inzicht groter moeten zijn. In dit verband ligt het in de rede dat, voor zover de algemene wetgeving (Algemene wet bestuursrecht, boek 2 Burgerlijk Wetboek) daarin niet reeds voorziet, bij privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen regels worden opgenomen over in elk geval het uitbrengen van een financieel verslag, voorzien van een accountantsverklaring, een jaarverslag en zo nodig een begroting en meerjarenraming inzake de bestuurstaak.

Voorbeeld: artikel 24 van de Organisatiewet Kadaster.

Derde lid: Bij de toestemming ten aanzien van privaatrechtelijke rechtshandelingen die bepaalde grensbedragen te boven gaan kan aansluiting worden gezocht bij het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen. Deze bepaling ziet op zelfstandige bestuursorganen die geheel of grotendeels worden bekostigd uit de collectieve middelen. De aard of omvang van het beslag op die middelen kan de betrokkenheid van de Minister van Financiën met zich brengen.

Voorbeeld: het (mede) oprichten van of deelnemen in rechtspersonen, het wijzigen van de statuten, het aangaan van lease-overeenkomsten of leningen.

Aanwijzing 124p

1. De instellingswet bepaalt dat een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, jaarlijks een financieel verslag opmaakt en aan de minister uitbrengt, dat vergezeld gaat van een verklaring van een accountant. Daarvoor wordt het volgende model gebruikt:
 1.(Naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt) brengt jaarlijks aan Onze Minister voor(vermelding datum) een financieel verslag uit, dat vergezeld gaat van een verklaring omtrent de getrouwheid en de rechtmatigheid, afgegeven door een accountant als bedoeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.
 2.(Naam dienst) stelt de in het eerste lid bedoelde stukken algemeen verkrijgbaar.
2. In de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden wordt de volgende bepaling opgenomen:

Onze Minister kan regels stellen over de inrichting van de begroting, het financieel verslag en aandachtspunten voor de accountantscontrole.

Toelichting:

Eerste lid: Het financieel verslag dient als basis voor het afleggen van rekening en verantwoording tegenover de minister. Het omvat ten minste een overzicht van inkomsten en uitgaven (exploitatierekening), een balans, alsmede een toelichting op beide stukken. Voor de inhoud van deze stukken kan aansluiting worden gezocht bij de bepalingen van de afdelingen 1 tot en met 6 van titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De inrichting van de begroting en van het financieel verslag zijn op elkaar afgestemd. Het financieel verslag wordt zowel op zijn getrouwheid als op rechtmatigheid onderzocht.

Tweede lid: Deze mogelijkheid is onder meer van belang voor de beoordeling van de naleving van (bekostigings)voorwaarden en voor de reikwijdte en intensiteit van de accountantscontrole.

Aanwijzing 124q [Vervallen per 01-12-2000]

Aanwijzing 124r

De openbaarheid van vergaderingen wordt voorgeschreven volgens in de instellingswet te stellen regels.

Toelichting:

Waar mogelijk en relevant wordt openbaarheid van vergaderingen voorgeschreven, zodat de door het bestuur gemaakte afwegingen kenbaar zijn. Dat doet zich bij voorbeeld voor bij vergaderingen waarin beslissingen van algemene aard worden genomen, zoals over de begroting, de jaarrekening, beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften, of bij beslissingen waarbij tegengestelde of uiteenlopende belangen worden afgewogen zoals in zelfstandige bestuursorganen waarin maatschappelijke organisaties participeren.

Aanwijzing 124s

1. Bij of krachtens de instellingswet wordt een zelfstandig bestuursorgaan verplicht jaarlijks aan de minister verslag uit te brengen. Hiervoor wordt het volgende model gebruikt:

....(Naam zelfstandig bestuursorgaan) stelt jaarlijks voor(vermelding datum) een verslag op van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze in het bijzonder in het afgelopen kalenderjaar. Het verslag wordt aan Onze Minister toegezonden en algemeen verkrijgbaar gesteld.

2. Overwogen wordt om bij of krachtens de wet te bepalen aan welke eisen het jaarverslag moet voldoen, en welke onderwerpen daarin in ieder geval worden behandeld.

Toelichting:

Tweede lid: Bij het toekennen van openbaar gezag aan een privaatrechtelijke organisatie wordt overwogen of volstaan kan worden met de regeling in het Burgerlijk Wetboek van de verslaglegging door die organisaties. Indien in de instellingswet titel 4.2, met inbegrip van titel 4.2.8, van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is verklaard, maakt het in afdeling 4.2.8 vereiste activiteiten verslag onderdeel uit van het hier bedoelde verslag.

Aanwijzing 124t

In de wet wordt de volgende bepaling opgenomen:

.....(Naam zelfstandig bestuursorgaan) verstrekt desgevraagd aan Onze Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Aanwijzing 124u

In de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel is van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden wordt de volgende bepaling opgenomen:

1. *Op de rechtspositie van het personeel van (naam zelfstandig bestuursorgaan) zijn de regels die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries van toepassing, met dien verstande dat waar in deze regels een bevoegdheid is toegekend aan een andere minister dan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, deze bevoegdheid wordt uitgeoefend door (het daarvoor aangewezen orgaan).*
2. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van de in het eerste lid bedoelde regels.

Toelichting:

Uitgangspunt is dat het personeel wordt aangesteld als ambtenaar; vermelding daarvan in de instellingswet is gelet op de Ambtenarenwet niet nodig. Vanwege de coördinatie van de arbeidsvoorwaarden wordt aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden in de sector Rijk. Het uitgangspunt is dat de regelingen van de rechtspositie van deze sector, zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren 1984, van overeenkomstige toepassing zijn. Veelal zal het bestuur worden belast met de hier bedoelde bevoegdheid.

Aanwijzing 124v

1. In de instellingswet wordt in voorkomende gevallen bepaald hoe de overgang van personeel, rechten, bezittingen en verplichtingen van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden op een andere rechtspersoon waarvan het zelfstandig bestuursorgaan onderdeel uitmaakt, wordt geregeld.
2. Hiervoor worden de volgende modellen gebruikt:

(Artikel ..)

1. Met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet zijn de personeelsleden van(naam dienstonderdeel), van wie naam en functie zijn vermeld op een door Onze Minister vastgestelde lijst, van rechtswege ontslagen en aangesteld als ambtenaar in dienst van(naam zelfstandig bestuursorgaan).

2. De overgang van de in het eerste lid bedoelde personeelsleden vindt plaats met een rechtspositie die als geheel ten minste gelijkwaardig is aan die welke voor elk van hen gold bij(naam dienstonderdeel).

3. De personen die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht behoren tot het personeel van(naam dienstonderdeel), waarvan naam en functie zijn vermeld op een door Onze Minister vastgestelde lijst, zijn met ingang van dat tijdstip van rechtswege ontslagen en aangesteld in dienst van(naam zelfstandig bestuursorgaan) met een rechtspositie die in totaliteit ten minste gelijkwaardig is aan die welke voor elk van hen gold bij(naam dienstonderdeel).

(Artikel ..)

1. Onze Minister bepaalt in overeenstemming met Onze Minister van Financiën welke vermogensbestanddelen van de Staat die aan(naam dienstonderdeel) worden toegerekend, worden toebedeeld aan(naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan onderdeel uitmaakt).

2. De in het eerste lid bedoelde vermogensbestanddelen gaan met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet onder algemene titel over op(naam dienst) tegen een door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Financiën te bepalen waarde.

3. Ingeval krachtens het eerste en het tweede lid registergoederen overgaan, doet Onze Minister van Financiën de overgang van die registergoederen onverwijld inschrijven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing.

(Artikel ..)

Archiefbescheiden van (naam dienstonderdeel) betreffende zaken die op de datum van inwerkingtreding van deze wet nog niet zijn afgedaan, worden overgedragen aan (naam zelfstandig bestuursorgaan), voor zover zij niet overeenkomstig de Archiefwet 1995 zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

Toelichting bij de derde modelbepaling:

Deze bepaling zorgt ervoor dat archiefbescheiden betreffende zaken die bij de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan nog niet zijn afgedaan, worden overgedragen aan het zelfstandig bestuursorgaan dat die archiefbescheiden nodig heeft voor het afdoen van die zaken. Daarnaast kan het zelfstandig bestuursorgaan voor historisch onderzoek behoefte hebben aan archiefbescheiden betreffende zaken die bij de instelling van het zelfstandig bestuursorgaan wel zijn afgedaan. Dergelijke archiefbescheiden kunnen door de zorgdrager in de zin van de Archiefwet 1995 tijdelijk ter beschikking worden gesteld van het zelfstandig bestuursorgaan. Na afloop van de terbeschikkingstelling keren die archiefbescheiden terug naar het archief waaruit ze afkomstig zijn. Aldus wordt voorkomen dat het oorspronkelijke archief van een dienstonderdeel door overdracht van archiefbescheiden aan een zelfstandig bestuursorgaan incompleet wordt en zijn rol als bron voor verantwoording en voor historisch onderzoek niet meer optimaal kan vervullen.

Aanwijzing 124w

1. Indien van belang wordt bij wet bepaald op welke wijze de op het moment van instelling van een zelfstandig bestuursorgaan dat geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, lopende wettelijke procedures en rechtsgedingen, respectievelijk onderzoeken door de Nationale ombudsman worden afgehandeld.
2. Hiervoor wordt het volgende model gebruikt:
 1. In wettelijke procedures en rechtsgedingen, waarbij(naam dienstonderdeel) is betrokken, treedt met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet(naam dienst waarvan het zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt, dan wel zelfstandig bestuursorgaan) in de plaats van de Staat dan wel Onze Minister.
 2. In zaken waarin voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aan de Nationale ombudsman is verzocht een onderzoek te doen dan wel de Nationale ombudsman een onderzoek heeft ingesteld naar een gedraging die kan worden toegerekend aan (naam dienstonderdeel), treedt(naam zelfstandig bestuursorgaan) op dat tijdstip als bestuursorgaan in de zin van de Wet Nationale ombudsman in de plaats van Onze Minister.

Aanwijzing 124x

1. Over een ontwerp voor een regeling als bedoeld in aanwijzing 124d en een voornemen daartoe wordt in een vroegtijdig stadium overleg gepleegd met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën.
2. Ingevolge artikel 96 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt hierover tevens overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer.

Toelichting:

Eerste lid: ten behoeve van het overleg is er het Begeleidingsteam verzelfstandigingen.

Aanwijzing 124ij

In de wet wordt de volgende bepaling opgenomen:

Onze Minister van (..) zendt binnen vier jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van(aanduiding zelfstandig bestuursorgaan).

Toelichting:

Indien in de instellingswet titel 4.2. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is verklaard, maakt het in artikel 4:24 van die wet genoemde verslag onderdeel uit van het hier bedoelde verslag.

Aanwijzing 124z

Deze paragraaf is niet van toepassing op universiteiten en hogescholen die hun grondslag vinden in artikel 1.8 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Toelichting:

Deze uitzondering is opgenomen omdat de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek voorschriften met gelijke strekking bevat, die bovendien uitputtend zijn waar het gaat om politieke en democratische controle en verantwoording, toegespitst op de specifieke taken die door openbare en bijzondere instellingen worden uitgevoerd (onderwijs en onderzoek). Aldus is wettelijk reeds voorzien in publieke controle en verantwoording.

§ 4.6 Toekenning van bestuursbevoegdheden

Aanwijzing 125

1. Voor een besluit waarbij een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt voor een categorie van gevallen, wordt de term "*vrijstelling*" gebruikt.
2. Voor een beschikking waarbij in een individueel geval een uitzondering op een wettelijk verbod of gebod wordt gemaakt, wordt de term "*onthefing*" gebruikt.
3. Voor een beschikking waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan, wordt de term "*vergunning*" gebruikt.
4. Voor een beschikking waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of instelling aan bepaalde eisen voldoet, wordt de term "*erkenning*" gebruikt.

Toelichting:

Het gebruik van andere termen voor deze figuren zoals toestemming, instemming of verlof wordt vermeden.

Aanwijzing 126

1. Voor de voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan wordt de term "*goedkeuring*" gebruikt.
2. Voor de voor het nemen van een besluit door een bestuursorgaan vereiste toestemming van een ander bestuursorgaan wordt de term "*verklaring van geen bezwaar*" gebruikt.

Toelichting:

Zowel bij goedkeuring als bij een verklaring van geen bezwaar is sprake van voorafgaand toezicht op bestuursorganen. Het verschil is dat een besluit omtrent goedkeuring wordt genomen ten aanzien van een al bestaand maar nog niet werkend besluit, terwijl een verklaring van geen bezwaar een belemmering opheft voor het onder toezicht gestelde orgaan om een bepaald besluit te nemen.

Aanwijzing 127

Indien de bevoegdheid wordt toegekend om bij het verlenen van een vrijstelling, ontheffing of vergunning een begrenzing naar tijd of plaats dan wel anderszins aan te brengen, wordt de term "*beperving*" gebruikt.

Toelichting:

Naast begrenzingen naar tijd of plaats kan bij voorbeeld worden gedacht aan een begrenzing ten aanzien van het aantal te verrichten handelingen of een begrenzing in de aard van de te verrichten handelingen.

Aanwijzing 128

1. Indien wordt beoogd de verplichtingen van een belanghebbende die hem bij het geven van een beschikking zijn opgelegd, door middel van straffen te handhaven, wordt deze strafbaarstelling uitdrukkelijk geregeld.
2. Voor dergelijke en andere bij het geven van een beschikking op te leggen verplichtingen wordt de term "*voorschriften*" gebruikt.

Toelichting:

Het is niet juist het handelen in strijd met de voorschriften bij een vergunning als handelen zonder vergunning en op die grond strafbaar te beschouwen. Een voorbeeld van een juiste wijze van strafbaarstelling biedt artikel 11, tweede lid, juncto artikel 56, eerste lid, van de Monumentenwet 1988. De term "*voorwaarde*" wordt niet gebruikt voor verplichtingen als bedoeld in deze aanwijzing.

Aanwijzing 129

Indien intrekking of wijziging van een op een regeling berustende beschikking mogelijk moet zijn, wordt de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk geregeld.

Aanwijzing 130

De gronden die kunnen of moeten leiden tot het intrekken of wijzigen van een beschikking, worden in de regeling gespecificeerd.

Toelichting:

Gronden voor intrekking of wijziging van een beschikking kunnen bijvoorbeeld zijn:

- de verstrekte gegevens blijken zodanig onjuist of onvolledig dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, indien bij de beoordeling daarvan de juiste gegevens bekend waren geweest;
- de beschikking is in strijd met wettelijke voorschriften gegeven;
- van de beschikking is gedurende een bepaalde achtereenvolgende periode geen gebruik gemaakt;
- in verband met verandering van wetgeving, gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten moet de bescherming van de belangen met het oog waarop het vereiste van de beschikking is gesteld, zwaarder wegen dan het belang van de betrokkene bij een ongewijzigde beschikking.

In het algemeen verdient het de voorkeur de intrekking- of wijzigingsbevoegdheid als een facultatieve bevoegdheid te verlenen. Dit stelt het bestuursorgaan in de gelegenheid te beoordelen of intrekking of wijziging in een bepaald geval de juiste maatregel is.

Aanwijzing 130a

In een wet wordt geen delegatie van bestuursbevoegdheden aan ondergeschikten mogelijk gemaakt.

Toelichting:

Deze aanwijzing ziet alleen op delegatie van bestuursbevoegdheden via een wet in formele zin. Voor wetgeving in materiële zin geldt artikel 10:14 van de Algemene wet bestuursrecht.

§ 4.6a Koppeling van overheidsprestaties aan juiste inschrijving in GBA

Aanwijzing 130b

1. Indien in een regeling wordt voorzien in een aanspraak op een prestatie van de overheid, waarbij de adresgegevens van de aanvrager en andere betrokkenen van belang zijn voor het recht op of de omvang van de prestatie en de verstrekking van een onjuist adres de aanvrager of andere betrokkenen voordeel kan opleveren, wordt overwogen om het geldend kunnen maken van de aanspraak te koppelen aan een juiste inschrijving van betrokkene in een gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.
2. Voor de koppeling wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:
 1. Een aanvraag wordt slechts in behandeling genomen, indien het in de aanvraag vermelde adres van de aanvrager (, van zijn echtgenoot, (geregistreerd) partner of van een kind) overeenstemt met het woonadres dat van de betrokkene is opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.
 2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien de aanvrager (of andere betrokkene) overeenkomstig de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens niet of niet met een woonadres is ingeschreven in een gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Toelichting:

Eerste lid: Het opnemen van een koppeling tussen overheidsprestatie en inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is niet geformuleerd als een verplichting, doch als een uitdrukkelijke overweging bij het voorbereiden van regelingen op grond waarvan aanspraak kan worden gemaakt op een overheidsprestatie. Het kan namelijk voorkomen dat de uitvoeringskosten van een koppeling niet opwegen tegen de baten daarvan. Vooral bij 'kleinere' regelingen kan zich dit voordoen.

Indien van het opnemen van een koppeling wordt afgezien, wordt overwogen om in de regeling een verplichting voor het betrokken bestuursorgaan op te nemen om een afwijking tussen het verstrekte adres van een betrokkene en het in de GBA opgenomen adres te melden bij de beheerder van de GBA. Voor een dergelijke terugmeldingsverplichting kan het volgende model als uitgangspunt worden genomen:

'Indien het door de aanvrager verstrekte adres afwijkt van het in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens van hem (of andere betrokkenen) opgenomen woonadres, meldt (aanduiding betrokken bestuursorgaan of uitvoeringsorgaan) het in de aanvraag vermelde adres aan de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in de basisadministratie waarin de aanvrager (of andere betrokkenen) als ingezetene staat ingeschreven.'

Tweede lid: Artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de aanvraag voor een beschikking de naam en het adres van de aanvrager moet vermelden. Dit adres is echter niet noodzakelijkerwijs het adres waar de aanvrager woont, het kan ook een correspondentie-adres zijn. Voor veel aanvragen is het woonadres van de aanvrager ook niet relevant.

Indien voor de beslissing op de (eerste) aanvraag wel relevant is waar de aanvrager (of een andere betrokkene) daadwerkelijk woont, dient de regeling te specificeren welk adres bij de aanvraag moet worden opgegeven. Daarbij wordt aangesloten bij het begrip woonadres zoals opgenomen in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Omdat niet van iedere potentiële betrokkene bij een beschikking een woonadres is opgenomen in de GBA, is in de modelbepaling een uitzondering geformuleerd. Deze betreft gevallen waarin de Wet GBA

niet verplicht tot inschrijving met een woonadres (bijvoorbeeld binnenschippers, niet-ingezetenen, daklozen).

§ 4.6B Overgang van rechten krachten publiekrecht

Aanwijzing 130c

Indien een publiekrechtelijke regeling voorziet in het ontstaan van enigerlei recht dat zich naar zijn aard leent voor overgang op anderen, wordt die overgang óf uitgesloten óf geregeld.

Toelichting

Indien een recht slechts aan een bepaalde (rechts)persoon toe kan komen omdat het strikt persoonsgebonden is (bijvoorbeeld rechten voortvloeiend uit inschrijving bij een school, verstrekking van een rijbewijs of inschrijving van een bedrijf in een verplicht register) is overgang vanzelfsprekend niet mogelijk. Een expliciete regeling terzake is in dat geval niet nodig. In andere gevallen is het wenselijk dat de regeling duidelijk maakt of de rechten die voortvloeien uit de regeling of uit daarop gebaseerde beschikkingen kunnen overgaan op anderen en zo ja, hoe dat geschiedt (bijvoorbeeld artikel 8.20 Wet milieubeheer, artikel 70 Kernenergiewet). Indien overgang niet is uitgesloten en een regeling bovendien schaarste creëert of beoogt te creëren moet bij het opstellen van de regeling – behalve aan de overgang zelf – ook aandacht worden besteed aan de wenselijkheid van handel in de rechten, de handhaving van het stelsel en wijze van ontstaan, verdelen, tenietgaan en registratie van die rechten. Zie in dit verband voor een voorbeeld Hoofdstuk V van de Meststoffenwet en overigens artikel 83, derde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Zie verder het kabinetsstandpunt bij het eerste rapport van de MDW-werkgroep Verhandelbare rechten (Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 149) en het kabinetsstandpunt bij het tweede rapport 'Ingrijpen en compenseren?' (Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 182).

§ 4.7 Hardheidsclausules

Aanwijzing 131

1. In een regeling wordt geen hardheidsclausule opgenomen tenzij er aanleiding is om te verwachten dat, gelet op het doel en de strekking van de regeling, de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen.
2. In een regeling wordt geen hardheidsclausule opgenomen voor situaties waarin het buiten toepassing laten of het afwijken van de regeling nadelige effecten heeft of in het algemeen kan hebben voor derden-belanghebbenden.
3. Indien in een regeling een hardheidsclausule wordt opgenomen, wordt zo concreet en nauwkeurig mogelijk aangegeven op welke onderdelen van de regeling de clausule van toepassing is.

Toelichting:

Eerste lid: Het opnemen van een hardheidsclausule in een regeling opent de mogelijkheid voor een bestuursorgaan om, in gevallen waarin toepassing van de regeling - gegeven de doelstelling en de strekking van die regeling - een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren, een onderdeel van die regeling buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken. Indien het afwijken van de wet betreft, betekent dit een inbreuk op het primaat van de wetgever. Naast dit mogelijke principiële bezwaar kleven er ook praktische bezwaren aan het opnemen van hardheidsclausules in de wetgeving. Niet zelden blijken dergelijke clausules conflictopwekkend te zijn. In de praktijk kan het opnemen van een hardheidsclausule leiden tot grote aantallen aanvragen om toepassing van de hardheidsclausule, terwijl inwilliging daarvan slechts in zeer beperkte mate aangewezen is. Daarbij dient te worden bedacht dat tegen de afwijzing van de aanvraag om toepassing van een hardheidsclausule beroep openstaat bij de administratieve rechter. Mede gelet op aanwijzing 12 leiden deze factoren tot de noodzaak grote terughoudendheid te betrachten met het opnemen van hardheidsclausules. Indien toch een hardheidsclausule wordt opgenomen, dient hiervoor in de memorie of de nota van toelichting een toereikende motivering opgenomen te worden.

Een hardheidsclausule onderscheidt zich van ontheffings- en vrijstellingsbepalingen, doordat vooraf niet (precies) te voorzien is of afwijking nodig zal zijn en zo ja, om welke gevallen of groepen gevallen het bij de toepassing zal gaan. Voorts beperkt de toepassing van een hardheidsclausule zich tot (eventuele)

onbillijkheden van overwegende aard. Bij ontheffingen is het juist van meet af aan de uitdrukkelijke bedoeling om in bepaalde, individuele, voorzienbare gevallen een uitzondering te maken op de wettelijke regel. Alleen wanneer een ontheffings- of vrijstellingsstelsel zeer gebonden bevoegdheden bevat, kan voor het daarnaast opnemen van een hardheidsclausule nog ruimte zijn.

Het primaat van de wetgever brengt met zich dat een hardheidsclausule in beginsel in de wet zelf wordt opgenomen. Zie ook aanwijzing 22. Het gaat echter te ver om uit te sluiten dat een hardheidsclausule onder omstandigheden in een algemene maatregel van bestuur wordt opgenomen. Delegatie van regelgevende bevoegdheid kan in bepaalde gevallen mede omvatten de mogelijkheid om een hardheidsclausule op te nemen. Dit betekent dat de mogelijkheid wordt geopend om in bepaalde gevallen van de desbetreffende krachtens delegatie gestelde regeling af te wijken. Uiteraard dient een eventuele afwijking dan wel binnen het kader van de wet te blijven.

In het algemeen zal de toepassing van een hardheidsclausule beperkt blijven tot individuele gevallen. Onder omstandigheden kan een hardheidsclausule evenwel ook op een concreet te traceren groep van gevallen worden toegepast. Dan zal er overigens al gauw sprake zijn van bestendig beleid dat overeenkomstig aanwijzing 131b uiteindelijk in een algemeen verbindend voorschrift moet worden neergelegd.

Tweede lid: Vermeden moet worden dat het in bijzondere omstandigheden buiten toepassing laten of afwijken van een regeling nadelige effecten heeft of in het algemeen kan hebben voor derden-belanghebbenden wier belang door de desbetreffende algemeen verbindende voorschriften wordt beschermd. De behoefte aan een hardheidsclausule doet zich in de praktijk soms gevoelen bij de toepassing van (meer) gebonden bestuursbevoegdheden. Dit geeft een verdere beperking van het gebruik van hardheidsclausules. In de praktijk betekent dit dat hardheidsclausules in bijzondere omstandigheden wel worden opgenomen in regelingen op het terrein van de belastingen, de sociale zekerheid, de rechtspositie en in bepaalde subsidieregelingen.

Derde lid: Gelet op de hierboven genoemde mogelijke bezwaren van het opnemen van hardheidsclausules in regelingen, is in dit lid vastgelegd dat zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt aangegeven op welke onderdelen van de regeling deze clausule van toepassing is. Daarmee blijft onverlet de mogelijkheid van een algemene hardheidsclausule in een algemene wet die geldt voor een aantal bijzondere wetten, zoals bijvoorbeeld het geval is in de belastingwetgeving. Bij de opnemingen in een regeling van bepalingen, gericht tot besturen van lagere openbare lichamen, inzake het vorderen en vragen van plannen of beleidsverslagen en inzake planprocedures worden de Aanwijzingen betreffende terughoudendheid met planverplichtingen en planprocedures gericht tot lagere overheden in acht genomen.

Aanwijzing 131a

Voor het opnemen van een hardheidsclausule wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:
..... (aanduiding bestuursorgaan) kan artikel buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van (aanduiding doel of strekking van de regeling) zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Toelichting:

In de zinsnede "gelet op het belang van" moet zo concreet mogelijk het doel of de strekking van de regeling worden omschreven. Als dit niet goed mogelijk is, kan de volgende formulering worden gebruikt: "gelet op het belang dat dit artikel/deze regeling beoogt te beschermen". Een hardheidsclausule impliceert geen delegatie van regelgevende bevoegdheid: hij geeft slechts een beschikkingsbevoegdheid.

Aanwijzing 131b

Indien de toepassing van een hardheidsclausule voor bepaalde gevallen voldoende is uitgekristalliseerd en daardoor een bestendig karakter heeft gekregen, wordt dit bestendige beleid in een algemeen verbindend voorschrift neergelegd.

Toelichting:

Voor de realisering van het primaat van de wetgever en uit het oogpunt van duidelijkheid en rechtszekerheid verdient het de voorkeur om bestendig beleid dat in eerste instantie zal zijn neergelegd in een beleidsregel, uiteindelijk in wetgeving neer te leggen. Het is daarom van belang om de toepassing van hardheidsclausules periodiek te evalueren. Mocht evaluatie leiden tot de conclusie dat de gevallen waarin een hardheidsclausule is toegepast op bepaalde punten voldoende zijn uitgekristalliseerd, dan dient het bestendig gebleken beleid - bij gelegenheid - in de wet of onder omstandigheden in een gedelegeerde regeling te worden neergelegd.

§ 4.7A Wederzijdse erkenning van goederen, keuringen en diensten

Aanwijzing 131c

1. Voor zover een regeling, die niet strekt tot implementatie van EU-regelgeving, eisen stelt aan goederen, keuringen of diensten, wordt tevens een clausule van wederzijdse erkenning opgenomen.
2. Voor een clausule van wederzijdse erkenning worden de volgende modellen als uitgangspunt genomen:

(Goederen)

Met (aanduiding van de desbetreffende goederen) als bedoeld in deze wet/dit besluit/deze regeling worden gelijkgesteld (desbetreffende goederen) die rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel rechtmatig zijn vervaardigd in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en die voldoen aan eisen die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd.

(Keuringen)

Met een (aanduiding van het desbetreffende document) als bedoeld in deze wet/dit besluit/deze regeling wordt gelijkgesteld een verklaring van goedkeuring, afgegeven door een onafhankelijke keuringsinstelling in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend Verdrag dat Nederland bindt, welke verklaring is afgegeven op basis van onderzoeken die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale onderzoeken wordt nagestreefd.

(Diensten)

Met de beroepseisen ter zake van.....(aanduiding van de desbetreffende dienst) als bedoeld in deze wet/dit besluit/deze regeling worden gelijkgesteld beroepseisen die worden gesteld in een andere lidstaat van de Europese Unie dan wel een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en die een beroepsniveau waarborgen dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd.

Toelichting

Het vrij goederen- en dienstenverkeer in de EU brengt mee dat lidstaten goederen, diensten of keuringen, die in een andere lidstaat rechtmatig in het verkeer zijn gebracht respectievelijk worden verricht, niet mogen weigeren omdat ze niet voldoen aan de eigen nationale voorschriften terzake. Dit wordt het beginsel van wederzijdse erkenning genoemd. Het beginsel houdt in, dat goederen en diensten die weliswaar niet identiek zijn aan de eigen nationale goederen en diensten, maar die wél aan buitenlandse eisen voldoen die een tenminste gelijkwaardig beschermingsniveau bieden, moeten worden toegelaten. Wanneer aan de toelating een keuring voorafgaat, geldt dat keuringen die op basis van gelijkwaardige buitenlandse onderzoeken zijn verricht, moeten worden erkend. Wanneer voor de dienstverrichting een bepaald beroepsniveau is vereist, geldt dat gelijkwaardige buitenlandse beroepseisen moeten worden erkend.

Een lidstaat kan, uit een oogpunt van bescherming van gerechtvaardigde belangen zoals de volksgezondheid, de belangen van de consument, openbare orde of openbare veiligheid, eisen stellen aan goederen, keuringen of dienstverlening (art. 30 en 46 EG; HvJ zaak 120/78, Cassis de Dijon, Jur. 1979 p. 649). Om te bevorderen dat ook gelijkwaardige buitenlandse goederen, diensten en keuringen

op het nationale grondgebied worden toegelaten, moet volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie EG in een regeling die eisen stelt aan goederen, keuringen of dienstverlening tevens een clausule van wederzijdse erkenning worden opgenomen (HvJ zaken C-184/96, Foie gras, Jur. 1998, p. I-6197 en C-355/98, Commissie/België Jur. 2000, p. I-1221). Naar zijn aard geldt deze verplichting alleen voorzover het gaat om autonome nationale regelgeving en niet bij implementatieregelgeving naar aanleiding van EU-regelgeving. Voorzover er geharmoniseerd is, worden (binnen- en buitenlandse) producten en diensten immers aan de hand van uniforme EU-eisen beoordeeld. Zie aanwijzing 328 voor hetgeen onder implementatie van EU-regelgeving moet worden verstaan.

Slechts wanneer het uit een oogpunt van bescherming van gerechtvaardigde belangen, zoals de openbare orde of openbare veiligheid, onwenselijk is om gelijkwaardige buitenlandse goederen, diensten of keuringen op het nationale grondgebied toe te laten, kan een clausule van wederzijdse erkenning achterwege worden gelaten. Hetzelfde geldt wanneer er naar zijn aard (bij een totaalverbod) geen gelijkwaardige buitenlandse eisen bestaan.

Gevolg van het achterwege laten van een clausule van wederzijdse erkenning is, dat buitenlandse goederen, diensten of keuringen aan de (extra) nationale eisen moeten voldoen, hetgeen een potentiële handelsbelemmering oplevert. Het verdient derhalve aanbeveling terughoudend met deze uitzondering om te gaan. Tevens verdient het aanbeveling om in de toelichting bij een regeling waarin geen clausule inzake wederzijdse erkenning wordt opgenomen, aandacht te besteden aan de overwegingen die hiertoe hebben geleid.

Voor nadere informatie over regulering van het vrij goederen- en dienstenverkeer en het beginsel van wederzijdse erkenning zij verwezen naar de EG-checklist (deel 2 van de serie Gereedschap voor de wetgevingspraktijk, 101 praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten, SDU uitgevers: Den Haag 2001).

In een aantal verdragen met niet-lidstaten wordt het bovenomschreven regime uitgebreid tot andere staten. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte. Ook sluit de Europese Gemeenschap verdragen op dit terrein die Nederland binden, zonder dat het Koninkrijk als zodanig partij is. In dat geval is Nederland op grond van het Europese recht aan het desbetreffende verdrag gebonden. Het model beoogt ook mede deze verdragen te omvatten. Aanwijzing 304, tweede lid, is op deze situatie niet van toepassing.

§ 4.8 Toezicht en opsporing

Aanwijzing 132

1. De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd, worden aangeduid als "*toezicht op de naleving*" van die voorschriften.
2. De werkzaamheden ter vaststelling in concrete gevallen of een strafbaar feit is gepleegd op basis van een redelijk vermoeden dat dit het geval is, worden aangeduid als "*opsporing*" van die feiten.

Toelichting:

Het is van belang toezicht te onderscheiden van opsporing. Weliswaar hebben toezichthouders soms ook opsporingsbevoegdheid, maar met het oog zowel op de rechten van de belanghebbende, respectievelijk verdachte, als op de verhouding tot het openbaar ministerie moet zoveel mogelijk duidelijk zijn wanneer sprake is van toezicht en wanneer van opsporing. Zie over de verhouding tussen toezicht en opsporing de parlementaire stukken inzake de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (met name Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 5, blz. 47-50 en Kamerstukken I 1995/96, 23 700, nr. 185b).

In de gevallen waarin hetzij toezicht, hetzij opsporing wordt bedoeld, worden voor deze activiteiten termen als "controle", "inspectie" of "handhaving" vermeden. Deze termen geven onvoldoende weer of het gaat om toezicht of om opsporing. Wel kan in toelichtende stukken de term "handhaving" worden gehanteerd voor het geheel van handhavingssystemen.

Aanwijzing 133

Voor de regeling van de aanwijzing van toezichthouders worden de volgende modellen gebruikt:

- a. bij aanwijzing van toezichthouders bij de wet:
Met het toezicht op de naleving van ... (aanduiding desbetreffende voorschriften) zijn belast ...

- (aanduiding ambtenaren of andere personen).
- b. bij aanwijzing van toezichthouders krachtens de wet:
1. Met het toezicht op de naleving van ... (aanduiding desbetreffende voorschriften) zijn belast de bij besluit van ... (aanduiding bestuursorgaan) aangewezen ambtenaren/personen.
 2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Toelichting:

De bevoegdheden die toezichthouders hebben bij de uitoefening van hun taak zijn ten algemene geregeld in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Krachtens artikel 5:14 van die wet kunnen de bevoegdheden onder andere bij wettelijk voorschrift worden beperkt. Zie hiervoor het model in aanwijzing 134.

Aanwijzing 134

Voor het uitsluiten van toezichtsbevoegdheden wordt het volgende model gebruikt:

De toezichthouder beschikt niet over de bevoeghe(i)d(en), genoemd in (de) artikel(en) ... van de Algemene wet bestuursrecht.

Toelichting:

Als regel worden, gelet op de samenhang tussen beide bevoegdheden, de bevoegdheden met betrekking tot onderzoek van zaken (artikel 5:18 Awb) en de bevoegdheden met betrekking tot onderzoek van vervoermiddelen (artikel 5:19 Awb) steeds gezamenlijk uitgesloten. De bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen (artikel 5:16 Awb) wordt gelet op het basale karakter van deze bevoegdheid nimmer uitgesloten. Zie overigens deel 2, § 5.7, van de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet derde tranche Awb I (Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3).

Aanwijzing 135 [Vervallen per 08-03-1998]

Aanwijzing 136

Indien het in bijzondere gevallen wenselijk wordt geacht ook anderen dan de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen algemene opsporingsambtenaren te belasten met de opsporing van bepaalde strafbare feiten die geen economisch delict zijn, wordt daarvoor het volgende model gebruikt:

1. Met de opsporing van de bij artikel ... strafbaar gestelde feiten zijn, onverminderd artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, belast ... (aanduiding ambtenaren). Deze ambtenaren zijn tevens belast met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Toelichting:

Voor de aanwijzing van opsporingsambtenaren voor economische delicten bevat artikel 17 van de Wet op de economische delicten al een regeling. Het onderhavige model is bestemd voor gevallen waarin het wenselijk is om voor commune delicten in bijzondere wetten naast artikel 141 Wetboek van Strafvordering (Sv) andere ambtenaren met de opsporing van strafbare feiten te belasten. De feitelijke bevoegdheid tot aanwijzing kan in de bijzondere wet zelf geschieden of worden gedelegeerd.

Indien de bijzondere wet zelf de opsporingsambtenaren aanwijst (bijvoorbeeld de ambtenaren van een bepaalde dienst) wordt in het eerste lid van de modelbepaling na het woord 'belast' ingevuld: de ambtenaren van (volgt de naam van de dienst).

Indien de bijzondere wet de aanwijzing van de opsporingsambtenaren delegeert geschiedt deze delegatie bij voorkeur aan de Minister van Justitie; delegatie aan de minister van het desbetreffende

vakdepartement is formeel mogelijk, doch wordt minder wenselijk geacht. Bij delegatie van de aanwijzingsbevoegdheid wordt in het eerste lid van de modelbepaling na het woord 'belast' ingevuld: de bij besluit van Onze Minister van Justitie aangewezen ambtenaren.

De aldus bij of krachtens een bijzondere wet aangewezen opsporingsambtenaar zijn buitengewoon opsporingsambtenaar in de zin van artikel 142, eerste lid, onder c, Sv. Overigens dienen buitengewone opsporingsambtenaren, alvorens hun taak feitelijk te kunnen uitoefenen, aan bepaalde vakbekwaamheids- en betrouwbaarheidseisen te voldoen en beëdigd te worden. Hieromtrent zijn regels gesteld in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar. Dit besluit bevat ook regels over de legitimatie door buitengewone opsporingsambtenaren.

Aanwijzing 137 [Vervallen per 08-03-1998]

Aanwijzing 138

Aan buitengewone opsporingsambtenaren worden in beginsel naast de hun op grond van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten toekomende bevoegdheden geen bijzondere opsporingsbevoegdheden toegekend.

Aanwijzing 138a

1. Het regelen van de mogelijkheid om bij de uitoefening van een bevoegdheid de assistentie van de politie in te roepen, geschiedt overeenkomstig het volgende model:

Zo nodig ... (omschrijving bevoegdheid) met behulp van de sterke arm.

2. Indien het de bedoeling is taken of bevoegdheden slechts op te dragen aan ambtenaren van politie die executieve werkzaamheden verrichten, worden de daarmee te belasten ambtenaren aangeduid als: de ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.
3. Indien het de bedoeling is ook ander politiepersoneel taken of bevoegdheden op te dragen, worden de daarmee te belasten ambtenaren aangeduid als: de ambtenaar van politie.

Toelichting:

Tweede lid: Het gaat hier om de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Politiewet 1993. De overige ambtenaren, genoemd in artikel 3 van de Politiewet 1993 zijn aldus uitgesloten. Deze formulering omvat mede de militairen van de koninklijke marechaussee die politietaken uitoefenen.

Derde lid: Het gaat hier om een uitbreiding tot de overige in artikel 3, eerste lid, van de Politiewet 1993 bedoelde ambtenaren, met name technisch, administratief en ondersteunend personeel. Zie bijvoorbeeld artikel 62 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

§ 4.9 Sancties

Aanwijzing 139

Als bestuursrechtelijke sancties worden met name de volgende mogelijkheden overwogen: intrekken of schorsen van een beschikking, toepassen van bestuursdwang, opleggen van een last onder dwangsom of opleggen van een bestuurlijke boete.

Toelichting:

Er zijn vier bestuursrechtelijke sancties die vanwege hun algemene karakter in een groot aantal gevallen en voor regelgeving van uiteenlopende aard in aanmerking komen als handhavingsmiddel. Voor het verlenen van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang is in aanwijzing 142 een model opgenomen. De afdelingen 5.3 en 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht bevatten algemene regels over het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom. Een bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang impliceert automatisch een bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom (vgl. artikel 5:22, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht).

Bij het verlenen van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete dient artikel 6 van het

Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens in acht te worden genomen (zie bijvoorbeeld Europees Hof voor de rechten van de mens, 21 februari 1984, NJ 1988, 937).

Aanwijzing 140

Indien intrekking of schorsing van een beschikking bij wijze van sanctie mogelijk moet zijn, wordt de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk geregeld.

Toelichting:

Onder omstandigheden kan het ook aangewezen zijn wijziging van een beschikking bij wijze van sanctie mogelijk te maken. Zie bij voorbeeld artikel 18.12, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

Aanwijzing 141

De gronden die kunnen of moeten leiden tot het intrekken of schorsen van een beschikking bij wijze van sanctie, worden in de regeling gespecificeerd.

Toelichting:

Zie ook aanwijzing 130.

Aanwijzing 142

Voor het verlenen van de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang wordt het volgende model gebruikt:

... (aanduiding bestuursorgaan) is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van ... (aanduiding desbetreffende verplichtingen)

Toelichting:

Gebruikmaking van dit model stelt buiten twijfel dat de bepalingen van afdeling 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Het model is met name van belang voor toekenning van bestuursdwangbevoegdheid aan bestuursorganen van de centrale overheid. De Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet bevatten reeds een algemene bestuursdwangbevoegdheid voor de besturen van gemeenten, provincies en waterschappen.

Aanwijzing 143 [Vervallen per 08-03-1998]

Aanwijzing 144

Door sancties te handhaven bepalingen worden zo nauwkeurig mogelijk geformuleerd.

Toelichting:

In het bijzonder bij bepalingen die door sancties worden gehandhaafd is de rechtszekerheid van groot belang. De burger moet uit de bepalingen precies kunnen afleiden in welke gevallen een gedraging tot toepassing van een sanctie kan leiden. Als daarover door verwijzing naar andere bepalingen onduidelijkheid kan ontstaan betekent dat dus dat die verwijzing achterwege moet blijven (zie aanwijzing 78).

Aanwijzing 145

Ten aanzien van elk strafbaar feit dat door een wet in het leven wordt geroepen of dat krachtens een wet bij lagere regeling in het leven kan worden geroepen, wordt in de wet aangegeven of het een misdrijf of een overtreding is. Daarvoor wordt het volgende model gebruikt:

De in artikel ... strafbaar gestelde feiten zijn misdrijven.

De in (of krachtens) artikel ... strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.

Toelichting:

Indien het een misdrijf betreft, dient de delictsomschrijving in de wet zelf te geschieden.

Indien het economische delicten betreft, behoeft alleen indien zij worden vermeld in artikel 1, onder 3°, van de Wet op de economische delicten, te worden aangegeven of er sprake is van een misdrijf of een overtreding. Voor het overige wordt in artikel 2 van de Wet op de economische delicten zelf geregeld of er sprake is van een misdrijf of een overtreding (zie verder aanwijzing 147).

Aanwijzing 146

1. Indien de omschrijving van een strafbaar feit aan een lagere regeling wordt overgelaten, wordt in de wet aangegeven welke straf kan worden opgelegd.
2. De geldboete die ten hoogste kan worden opgelegd, wordt aangegeven door het noemen van een van de geldboetecategorieën, vermeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Voorbeeld bij het tweede lid: Overtreding van artikel 9b wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie.

3. Voor de strafbaarstelling van een feit dat niet alleen met een geldboete maar ook met een vrijheidsstraf wordt bedreigd, wordt het volgende model gebruikt:

Overtreding van artikel wordt gestraft met gevangenisstraf (hechtenis) van ten hoogste of geldboete van de categorie.

Toelichting:

De strafsanctie op de overtreding van een voorschrift in een algemene maatregel van bestuur (of een ministeriële regeling) kan ingevolge artikel 89, tweede en vierde lid, van de Grondwet niet in het betrokken besluit worden geregeld. De wet dient de strafsoort en de maximaal op te leggen straf te bepalen.

Derde lid: Ingevolge artikel 9, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht kan de rechter, indien de wet dit bepaalt, naast gevangenisstraf of hechtenis ook een geldboete opleggen. Deze formulering geeft die mogelijkheid aan. Gevangenisstraf en hechtenis zijn altijd alternatieven, zodat daaruit derhalve gekozen moet worden.

Aanwijzing 147

1. Indien in een wet omschreven strafbare feiten economische delicten zijn, wordt de wet in de alfabetische rangschikking in artikel 1 of 1a van de Wet op de economische delicten ingevoegd.
2. Bij aanwijzing van economische delicten dienen de artikelen van de betrokken regeling waarvan overtreding een economisch delict oplevert, te worden opgesomd; zo nodig dienen ook de afzonderlijke leden te worden genoemd.
3. De aanwijzing van economische delicten wordt overeenkomstig het volgende voorbeeld geformuleerd:

In artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd:

de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties, de artikelen 6, 8, tweede lid, 9, derde lid, en 10, eerste lid;

4. Indien de Wet op de economische delicten wordt gewijzigd in verband met de wijziging van een wet die reeds economische delicten bevat, wordt de wijziging overeenkomstig de volgende voorbeelden geformuleerd:

- A. In artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet dierenvervoer "artikel 2, eerste lid en derde lid, 3, 5, 6 en 8, tweede lid;" vervangen door: ...;
- B. In artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten vervalt de zinsnede met betrekking tot de Wet bodembescherming; de zinsnede wordt ingevoegd in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten.

Toelichting:

Voor het bepalen van de alfabetische rangschikking wordt als ijkpunt genomen het eerste zelfstandige naamwoord dat in de citeertitel van de desbetreffende wet voorkomt.

Milieudelicten worden ondergebracht in artikel 1a van de Wet op de economische delicten. Voor de keuze tussen onderbrenging in artikel 1 of 1a is bepalend of de desbetreffende wet in overwegende mate (mede) strekt tot bescherming van milieubelangen (zie Kamerstukken II 1992/93, 23 196, nr. 3, blz. 7-9). In artikel 1 a, onder 1°, worden opgenomen delicten die een directe aantasting opleveren van het milieu, dan wel daarvoor een ernstige en rechtstreekse bedreiging vormen. In de regel worden onder 1° niet opgenomen de minder ernstige milieudelicten, die voornamelijk betrekking hebben op het niet nakomen van administratieve verplichtingen en delicten in de sfeer van wederspanning. Deze delicten worden opgenomen in onderdeel 3°.

Wat de overige economische delicten betreft, wordt gekozen voor opneming in onderdeel 4° van artikel 1, tenzij er bijzondere redenen zijn om voor opneming in een van de andere onderdelen van artikel 1 te kiezen.

§ 4.10 Bestuursrechtelijke rechtsbescherming

Aanwijzing 148

1. Indien een wet aan een bestuursorgaan de bevoegdheid toekent besluiten te nemen, dient, behoudens in bijzondere gevallen, voor belanghebbenden de mogelijkheid te bestaan tot het instellen van beroep bij een administratieve rechter. Het voorgaande geldt niet met betrekking tot besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels.
2. Voor alle belanghebbenden wordt in dezelfde beroepsmogelijkheden voorzien.

Toelichting:

Het openstellen van beroep bij een administratieve rechter geschiedt ingevolge artikel 112, tweede lid, van de Grondwet bij wege van attributie in een formele wet. Delegatie is niet toegestaan.

Het tweede lid geldt ook voor de gevallen waarin (ook) een bestuursorgaan belanghebbende is of kan zijn.

In bijzondere gevallen (zie artikel 8:4 van de Algemene wet bestuursrecht en de negatieve lijst ingevolge artikel 8:5 van die wet) kan het de voorkeur verdienen geen beroep bij een administratieve rechter open te stellen. Daarbij dient echter te worden bedacht dat dan de burgerlijke rechter op grond van artikel 112, eerste lid, van de Grondwet van deze geschillen kennis kan nemen.

In beginsel heeft deze aanwijzing mede betrekking op het instellen van hoger beroep. Hoofregel is rechtspraak in twee instanties. Op 1 januari 1994 is de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie voltooid. Bij die gelegenheid zijn voorshands - dat wil zeggen in afwachting van een definitieve regeling ter zake in de derde fase - uitzonderingen gemaakt op de hoofdregel van rechtspraak in twee feitelijke instanties. In afwachting van de derde fase dient in beginsel niet in meer gevallen beroep in één instantie te worden opengesteld. Hierop kan een uitzondering worden gemaakt als rechtspraak in één instantie in een bestaand complex van regelingen regel is en er geen redenen zijn om die regel te verlaten.

Zie voor de wijze waarop beroep moet worden opengesteld: aanwijzing 150 en de daarbij gegeven toelichting.

Zie ook aanwijzing 50.

Aanwijzing 149

In een bijzondere regeling wordt buiten de gevallen waarin een beroepsregeling reeds bestaat, geen beroep bij een administratieve rechter opengesteld tegen feitelijke handelingen.

Toelichting:

Het is mogelijk dat op grond van een algemene beroepsregeling beroep openstaat tegen feitelijke handelingen. Indien geen beroep bij een administratieve rechter openstaat moet ook hier worden bedacht dat dan de burgerlijke rechter van deze geschillen kennis kan nemen.

Onder algemene beroepsregelingen worden verstaan: de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Raad van State, de Beroepswet, de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Aanwijzing 150

1. Bij het openstellen van beroep bij een administratieve rechter wordt aangesloten bij de bestaande competentieverdeling.
2. Voor alle voor beroep vatbare besluiten op grond van één wet wordt beroep bij dezelfde administratieve rechter opengesteld, tenzij daardoor onvoldoende wordt aangesloten bij de bestaande competentieverdeling.
3. Naast de bestaande gerechten worden geen nieuwe organen met administratieve rechtspraak belast.

Toelichting:

Indien voor het desbetreffende terrein van regelgeving een gespecialiseerde administratieve rechter (zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven) bestaat, dan wordt bij nieuwe regelingen ter zake beroep opengesteld bij die gerechten. Hiertoe dient in beginsel in de bijzondere wet een algemene beroepsbepaling te worden opgenomen (vgl. aanwijzing 152). Een algemene beroepsbepaling leidt ertoe, dat dezelfde administratieve rechter bevoegd is inzake alle op grond van een bepaalde wet genomen besluiten. Tegen een opsomming van de afzonderlijke voor beroep vatbare besluiten (enumeratie-methode) bestaat het bezwaar dat tegen een niet in de opsomming genoemd besluit veelal toch weer bij een andere rechter voorziening kan worden gevraagd. Zie voor een geval waarin de formulering van een algemene beroepsbepaling echter niet zonder meer mogelijk is: aanwijzing 153. Indien voor het desbetreffende terrein van regelgeving de Centrale Raad van Beroep de gespecialiseerde rechter in hoger beroep is, dient te worden bezien of ter zake een aanvulling van de bijlage bij de Beroepswet noodzakelijk is.

Indien wordt afgeweken van de hoofdregel van rechtspraak in twee instanties (zie de toelichting bij aanwijzing 148), dan moet in de bijzondere wet uitdrukkelijk beroep worden opengesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan wel de Centrale Raad van Beroep. Voorbeelden: artikel 5, eerste lid, Experimentenwet onderwijs; artikel 38 Wet buitengewoon pensioen 1940-1945.

In alle andere gevallen blijft een uitdrukkelijke beroepsbepaling achterwege. Uit de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Raad van State volgt reeds dat in die gevallen beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat. Het is niet wenselijk om naast de reeds bestaande gerechten nog nieuwe gespecialiseerde administratieve rechters voor bijzondere terreinen van het bestuursrecht in te stellen.

Aanwijzing 151 [Vervallen per 01-01-1996]

Aanwijzing 152

Voor het openstellen van beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt het volgende model gebruikt:

Tegen een op grond van deze wet genomen besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Toelichting:

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is, naast zijn taak als rechter inzake de meeste besluiten en feitelijke handelingen van p.b.o.-lichamen (zie artikel 18, eerste lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie), gespecialiseerd in rechtspraak over de uitvoering van regelingen van sociaal-economische aard, dat wil zeggen regelingen die economische ordening of sturing dan wel kwaliteitsnormen voor producten behelzen. Van een regeling van sociaal-economische aard zal in het algemeen ook gesproken kunnen worden, indien het gaat om wettelijke voorschriften die primair de uitoefening van beroepen of bedrijven betreffen. Dit geldt niet voor voorschriften, bij voorbeeld in de milieuwetgeving voorkomend, die betrekking hebben op het oprichten en in werking houden van inrichtingen ten behoeve van bedrijf of beroep.

Onder de formulering "een op grond van deze wet genomen besluit" vallen ook besluiten die genomen zijn op grond van uitvoeringsregelingen van de wet.

Aanwijzing 153

1. Indien de besluitvorming uiteenvalt in een reeks achtereenvolgende besluiten, wordt overwogen of het uit een oogpunt van concentratie van rechtsbescherming aanbeveling verdient te bepalen dat de desbetreffende administratiefrechtelijke voorzieningen slechts openstaan tegen het laatste besluit in deze reeks.
2. In dat geval wordt tevens bepaald dat daarbij ook de voorafgaande besluiten kunnen worden betrokken.

Toelichting:

Het beperken van de lasten voor de rechtspraak enerzijds en het geen afbreuk doen aan de rechtsbescherming van de burger anderzijds dienen hierbij tegen elkaar te worden afgewogen. Een punt van overweging kan mede zijn dat het laatste besluit in de reeks niet het essentiële besluit is.

In deze gevallen zal in de desbetreffende beroepsbepaling het beroep tegen de aan het laatste besluit voorafgaande besluiten uitdrukkelijk moeten worden uitgezonderd. Zie bij voorbeeld artikel 20.2 Wet milieubeheer.

Aanwijzing 154 [Vervallen per 01-01-1996]

Aanwijzing 155

Administratief beroep wordt slechts opengesteld, indien:

- a. sprake is van een niet in overwegende mate gebonden besluit, en
- b. het belang van de eenheid van beleid of van sturing door een hoger bestuursorgaan op een beleidsterrein waarvoor dit orgaan medeverantwoordelijkheid draagt, niet afdoende door andere bestuursinstrumenten kan worden verzekerd.

Toelichting:

Uit het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de bezwaarschriftprocedure regel en administratief beroep uitzondering is.

Aanwijzing 156

Tegen besluiten van bestuursorganen wordt, tenzij daarvoor een bijzondere reden bestaat, geen administratief beroep opengesteld bij een ander orgaan van hetzelfde openbare lichaam.

Toelichting:

Het is bij voorbeeld niet wenselijk tegen besluiten van het college van burgemeester en wethouders beroep open te stellen bij de gemeenteraad. Minder bezwaarlijk is het openstellen van beroep bij de

minister tegen besluiten van een aan hem ondergeschikte ambtenaar aan wie bevoegdheid tot het nemen van besluiten is geattribueerd.

Aanwijzing 157

Achtereenvolgend administratief beroep wordt niet opengesteld.

Aanwijzing 158 [Vervallen per 01-01-1996]

Aanwijzing 159 [Vervallen per 01-01-1996]

Aanwijzing 160

1. Bij het openstellen van beroep wordt overwogen of er gronden zijn om een regeling op te nemen betreffende de opschorting van de werking van een besluit.
2. Voor een zodanige regeling wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

De werking van het besluit wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

Toelichting:

Bij de overweging van de vraag of het noodzakelijk is om een regeling ter zake van de opschorting van de werking van een besluit op te nemen, moet worden bedacht dat belanghebbenden in beginsel de mogelijkheid hebben om bij de administratieve rechter een voorlopige voorziening te vragen, inhoudende gehele of gedeeltelijke schorsing van een besluit.

Met het oog op de rechtsbescherming, in het bijzonder van derden-belanghebbenden, kan het soms gewenst zijn om te regelen dat de werking van een besluit gedurende een bepaalde periode na de bekendmaking wordt opgeschort. Aandacht hiervoor is met name van belang als de uitvoering van het besluit tot onomkeerbare gevolgen leidt.

In beginsel geldt de opschortende werking voor de periode waarbinnen bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld bij een administratieve rechter. Een verdergaande mogelijkheid is dat wordt bepaald dat het besluit buiten werking blijft totdat op een ingesteld beroep is beslist. Overigens geldt dat de administratieve rechter in het kader van de bevoegdheid tot het treffen van een voorlopige voorziening op grond van een daartoe ingesteld verzoek kan beslissen de schorsing op te heffen.

§ 4.11 Informatievoorziening

Aanwijzing 161

Indien voor de uitvoering van een regeling de beschikbaarheid van informatie van essentiële betekenis is, wordt in een afzonderlijk deel van de toelichting bij die regeling aan de informatievoorziening aandacht besteed.

Toelichting:

Inrichting informatievoorziening. Het is voor een goede taakvervulling van de overheid van groot belang, dat het ten behoeve daarvan ingerichte of in te richten systeem van informatievoorziening niet alleen doelmatig en doeltreffend is, maar ook voldoet aan andere te stellen voorwaarden zoals onder meer van politiek-bestuurlijke, juridische en bestuurlijk-organisatorische aard. Wat betreft de in acht te nemen juridische randvoorwaarden zullen met name ook de consequenties van de wet- en regelgeving dienen te worden bezien die specifiek ziet op (bepaalde vormen van) informatie of informatievoorziening, zoals bij voorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens.

Als bestuurs- of beheerseenheden taken krijgen toegewezen, zal aangegeven moeten worden (indien relevant) hoe de informatievoorziening is geregeld. Dit geldt in bijzondere mate wanneer er sprake is van informatiesystemen die in relatie staan tot andere organisaties en/of informatiesystemen. Deze aanwijzing heeft dus geen betrekking op interne informatiesystemen binnen organisaties.

Inhoud informatieparagraaf. De inhoud van bedoelde informatieparagraaf zal variëren naar de mate waarin en de wijze waarop in de informatievoorziening wordt voorzien. In het ene geval zal een volledige beschrijving van het voorgestane stelsel van informatievoorziening dienen plaats te vinden, waarbij in wordt gegaan op de verschillende informatierelaties, de bevoegdheden die in dit kader bestaan of worden geschapen, in hoeverre wordt aangesloten bij bestaande informatiesystemen e.d.; in andere gevallen kan bijvoorbeeld worden volstaan met een enkele beschrijving van de wijze waarop van een bestaand informatiesysteem gebruik gemaakt zal worden.

Aanwijzing 162

1. Over een eventuele informatieparagraaf in de toelichting bij een regeling wordt tijdig overleg gevoerd met de minister die overeenkomstig artikel 6 van het Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990 (Besluit IVR 1990) als eerstverantwoordelijke voor het desbetreffende deelgebied van de informatievoorziening is aangewezen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt, indien een andere minister als eerstverantwoordelijke is aangewezen, in de gelegenheid gesteld aan dit overleg deel te nemen.
2. Indien in een regeling bepalingen worden opgenomen, die een deelgebied van de informatievoorziening raken waarvoor overeenkomstig artikel 6 van het Besluit IVR 1990 een eerstverantwoordelijke minister is aangewezen, vindt tijdig overleg plaats met de desbetreffende minister. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt, indien een andere minister als eerstverantwoordelijke is aangewezen, in de gelegenheid gesteld aan dit overleg deel te nemen.
3. In de gevallen waarin de voor de uitvoering van een regeling noodzakelijke informatievoorziening geen betrekking heeft op één van de deelgebieden van de informatievoorziening, waarvoor een eerstverantwoordelijke minister overeenkomstig artikel 6 van het Besluit IVR 1990 is aangewezen, vindt over de in de voorgaande leden bedoelde bepalingen of informatieparagraaf in de toelichting tijdig overleg plaats met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Toelichting:

Met deze aanwijzing wordt beoogd de betrokken ministers in staat te stellen de aan hen opgedragen coördinerende taken op deelgebieden van de informatievoorziening, en voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de aan hem opgedragen algemeen-coördinerende taak, daadwerkelijk uit te oefenen.

§ 4.12 Doorberekening van toelatings- en handhavingskosten

Aanwijzing 163

Bij de opnemng in een regeling van bepalingen over het doorberekenen van kosten voor toelating of voor preventieve of repressieve handhaving van voorschriften, wordt het toetsingskader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten 'Maat houden' (Stcrt. 2000, 90) in acht genomen.

Toelichting: Onder toelating wordt verstaan het door de overheid toetsen of bedrijven of burgers voldoen aan gestelde eisen en het verlenen van toestemming - eventueel onder het stellen van aanvullende eisen - voor het verrichten van bepaalde handelingen. Zie de artikelen 24 en 25 van de Diergeneesmiddelenwet voor een voorbeeld van de wijze waarop doorberekening van kosten wordt geregeld.

§ 4.13 Evaluatiebepaling

Aanwijzing 164

Indien het wenselijk is te bepalen dat een wet eenmalig of periodiek wordt geëvalueerd, of over de uitvoering daarvan verslag wordt gedaan, wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:
Onze Minister van zendt (in overeenstemming met Onze Minister van) binnen jaar na de inwerkingtreding van deze wet (, en vervolgens telkens na jaar,) aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (of nadere omlijning van aspecten of onderdelen van de wet).

Toelichting:

Voor onderzoek komen in aanmerking zowel de mate van verwerkelijking van de doelstellingen en de neveneffecten als de evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, afstemming op andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Welke vorm van evaluatie moet worden gekozen, zal afhangen van onder meer het gewicht van de betrokken regeling, de maatschappelijke betekenis ervan en de aan evaluatie verbonden lasten. Er is een breed scala denkbaar van diepgaand wetenschappelijk onderzoek tot rapportage door de uitvoeringsorganen.

In het algemeen lijkt een evaluatietermijn van vijf jaar in de rede te liggen. Onder omstandigheden kan echter een andere termijn de voorkeur verdienen. Indien voor de evaluatie de medewerking van een niet onder ministeriële verantwoordelijkheid vallend orgaan nodig is, moet daartoe een wettelijke voorziening worden opgenomen.

§ 4.14 Overgangsrecht

Aanwijzing 165

Bij een nieuwe regeling of wijziging van een regeling wordt overwogen of overgangsbepalingen noodzakelijk zijn.

Toelichting:

In de praktijk wordt aan overgangsrecht vaak weinig aandacht geschonken. Indien bijvoorbeeld een regeling wordt ingetrokken, is het niet altijd duidelijk welke gevolgen de intrekking moet hebben voor op die regeling gebaseerde beschikkingen. Het is van belang tijdig na te gaan welke elementen van een regeling aanleiding kunnen geven tot één of meer overgangsbepalingen. Zie voor uitgangspunten voor overgangsrecht en de daarbij te maken keuzes bijvoorbeeld het voor wijzigingen in de socialezekerheidswetgeving opgestelde Toetsingskader Overgangsrecht (Kamerstukken I 1999/2000, 25 900, EK 87, nr. 87b, blz. 5–7).

Als een wet wordt gevolgd door een invoeringswet, kan worden overwogen het overgangsrecht op te nemen in die invoeringswet. Indien mogelijk verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting bij de eerste wet in te gaan op het voorgenomen overgangsrecht.

Aanwijzing 166

1. Een nieuwe regeling is niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, doch ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking).
2. Indien beoogd wordt af te wijken van het eerste lid, wordt dit uitdrukkelijk bepaald.

Toelichting:

Onmiddellijke werking (ook wel genoemd: exclusieve werking) is de hoofdregel van overgangsrecht.

Onder omstandigheden kunnen bezwaren kleven aan onmiddellijke werking. In dat geval kan gekozen worden voor terugwerkende kracht (aanwijzingen 167 en 168) of voor eerbiedigende dan wel uitgestelde werking (aanwijzingen 169 en 170). Afwijkingen van de hoofdregel dienen in beginsel in de regeling zelf te worden neergelegd. Dit is evenwel niet altijd nodig. Er kunnen algemene bepalingen van overgangsrecht bestaan, zoals artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, artikel 16 van de Grondwet, artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Op grond van deze bepalingen kunnen feiten die vóór de inwerkingtreding zijn geschied, niet strafbaar of zwaarder strafbaar worden gesteld.

In de jurisprudentie is ook wel eens aanvaard dat uit een regeling een afwijking van de hoofdregel moet worden afgeleid (HR 7 maart 1979, NJ 319). Het is echter niet wenselijk bij het ontwerpen van een nieuwe regeling van deze mogelijkheid uit te gaan.

Voor de beoordeling in hoeverre afwijking van de hoofdregel noodzakelijk is, dient de ontwerper van een

regeling zich de maatschappelijke gevolgen daarvan voor te stellen. Punten van overweging zijn daarbij het vertrouwensbeginsel, de redelijkheid en billijkheid, de rechtszekerheid en het verrassingseffect (zie ook aanwijzing 167).

Het is niet altijd noodzakelijk op de gehele regeling van toepassing zijnde overgangsbepalingen te ontwerpen; per onderdeel van een regeling kunnen er ook verschillende overgangsregelingen gelden.

Aanwijzing 167

1. Aan een regeling wordt slechts terugwerkende kracht verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat.
2. Door het verlenen van terugwerkende kracht aan een regeling worden de in die regeling voorziene rechtsgevolgen gerekend te zijn ingetreden vanaf een nader aangeduid tijdstip voorafgaande aan de inwerkingtreding van die regeling.
3. Aan belastende regelingen wordt, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend.
4. Bij een regeling mag een feit dat vóór haar inwerkingtreding is geschied, niet strafbaar of zwaarder strafbaar worden gesteld.

Toelichting:

Het toekennen van terugwerkende kracht brengt op zichzelf geen verandering in de feiten zelf mee, maar in de rechtsgevolgen daarvan. De mogelijkheid tot het verlenen van terugwerkende kracht wordt beperkt door internationale en nationale wettelijke bepalingen (zie de toelichting bij aanwijzing 166). Bij belastende regelingen betekent terugwerkende kracht in beginsel een aantasting van de rechtszekerheid van de burger. Een reden voor het toekennen van terugwerkende kracht kan zijn de noodzaak tot het plotseling laten gelden van een nieuwe regeling om te voorkomen dat burgers maatregelen treffen waardoor de regeling haar beoogde effect ontbeert of zelfs een tegenovergesteld effect sorteert. Alsdan kan de grensdatum van de terugwerkende kracht samenvallen met de datum waarop van betrokkenen redelijkerwijs kan worden gevergd dat zij reeds voorafgaande aan de inwerkingtreding met de verandering in de regelgeving rekening hielden. Voorts kan gedacht worden aan gevallen waarin de regelgeving een achterstand heeft opgelopen ten opzichte van in de praktijk noodzakelijk gebleken ontwikkelingen die legalisering achteraf behoeven. Legalisering dient dan wel op zo kort mogelijke termijn te geschieden, opdat de periode waarover de regeling terugwerkt, beperkt blijft. Zie voor een nadere beschouwing over de uitzonderlijke gevallen waarin aan belastende regelingen terugwerkende kracht kan worden toegekend: de beleidslijn bij het toekennen van terugwerkende kracht aan belastende fiscale maatregelen, zoals omschreven in Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nrs 1-3. Deze beleidslijn kan ook worden toegepast buiten het terrein van de fiscale regelgeving. Zie voor het toekennen van terugwerkende kracht aan gedelegeerde regelingen CRvB 20 oktober 1983 (AB 1984, 100).

Het kan wenselijk zijn in een regeling voorzieningen te treffen waardoor kan worden voorkomen dat op een gegeven moment wijziging met terugwerkende kracht de enig denkbare oplossing is: zie bijvoorbeeld de artikelen 31 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en 1, vierde lid, van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen.

Bij het achteraf legaliseren van praktische ontwikkelingen verdient het de voorkeur gebruik te maken van specifieke constructies als bekrachtiging en conversie in plaats van terugwerkende kracht, vergelijk bij voorbeeld de artikelen 39 en 79, respectievelijk 48, 50 en 86 Overgangswet voor het Nieuw Burgerlijk Wetboek.

Zie voor een kwestie waarbij de inhoud van het vierde lid in het geding was het nader rapport bij het initiatiefvoorstel tot wijziging van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen (Bijvoegsel *Stcrt.* 1986, 218).

Aanwijzing 168

1. Het verlenen van terugwerkende kracht geschiedt niet door middel van een fictieve datum van inwerkingtreding.
2. Voor het verlenen van terugwerkende kracht wordt een van de volgende modellen gebruikt:

A. *Deze wet/Dit besluit/Deze regeling treedt in werking..... en werkt terug tot en met*

B. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en kan terugwerken tot en met een in dat besluit te bepalen tijdstip.

3. Indien dit voor de duidelijkheid van de beoogde rechtsgevolgen van terugwerkende kracht nodig is, worden meer gespecificeerde bepalingen opgenomen.

Toelichting:

Indien het wenselijk is om uitdrukkelijk aan te geven in hoeverre een wet toepasselijk is op feiten die in het verleden hebben plaatsgevonden, kan het volgende voorbeeld worden gebruikt:

Artikel 10 vindt voor het eerst toepassing met betrekking tot feiten als vorenbedoeld die in het jaar 1981 hebben plaatsgevonden.

Niet toegestaan is het gebruik van de formule: Deze wet wordt geacht in werking te zijn getreden met ingang van ... (Zie hiervoor ook de artikelen 88 en 89 van de Grondwet.)

Aanwijzing 169

Een nieuwe regeling kan een daarvoor geldende regeling blijvend (eerbiedigende werking) of voor een bepaalde periode (uitgestelde werking) van toepassing laten op nader aangeduide feiten of verhoudingen.

Toelichting:

Het toekennen van eerbiedigende werking of uitgestelde werking kan onder meer wenselijk zijn in de volgende gevallen. Het aan de nieuwe regeling voorafgaande rechtsregime heeft geleid tot het ontstaan van verwachtingen omtrent het voortduren van situaties dan wel het al dan niet intreden van aan bepaalde handelingen verbonden rechtsgevolgen of andere effecten, aan welke verwachtingen de nieuwe regeling afbreuk zal doen. In hoeverre deze verwachtingen gehonoreerd moeten worden, hangt in de eerste plaats af van de vraag of de overwegingen die geleid hebben tot het tot stand brengen van de nieuwe regeling, daartoe de ruimte laten. Voorts spelen het realiteitsgehalte van de verwachtingen en de daarbij betrokken belangen een rol.

Leidt de toepassing van eerbiedigende of uitgestelde werking tot een zeer ingewikkelde regeling, dan verdient het overweging de te handhaven regeling opnieuw vast te stellen als onderdeel van en uitzondering op de nieuwe regeling.

Aanwijzing 170

Bij het verlenen van eerbiedigende of uitgestelde werking dient duidelijk uit de regeling te blijken welke rechtsgevolgen beoogd worden.

Toelichting:

De overgangsregeling dient zodanig specifiek te zijn dat duidelijk blijkt wat rechtens de relevante situatie is. Zie bijvoorbeeld het overgangsartikel in de intrekkingwet van de Wet Bezitsvormingsfonds: Een lening die is verstrekt onder de werking van de Wet Bezitsvormingsfonds wordt beheerd door de bepalingen van die wet. Zie voorts de artikelen 58 Grondwaterwet, en 170, 171, tweede lid, en 187 Pachtwet.

Aanwijzing 171

In geval van nieuwe regels voor procedures en bevoegdheden van organen ter zake van geschillen dient met betrekking tot de zaken die voor de inwerkingtreding van deze regels aanhangig zijn gemaakt, uitdrukkelijk in de regeling te worden bepaald of het oude dan wel het nieuwe recht van toepassing is. Voorbeeld: zie artikel 172 Pachtwet.

Toelichting:

Deze aanwijzing geldt ook in de sfeer van het strafprocesrecht. In de sfeer van de strafvordering geldt niet een regel als die van artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Bij verandering van de bevoegde instantie of van de procedure dient men in die sfeer, evenals elders in de sfeer van het procesrecht, na te gaan of de oude dan wel de nieuwe regeling ook moet gelden voor de zaken, die bij de inwerkingtreding van de nieuwe regeling aanhangig zijn.

§ 4.15 Inwerkingtreding

Aanwijzing 172

Een regeling voorziet in haar inwerkingtreding.

Toelichting:

Zie voor de formulering van inwerkingtredingsbepalingen de aanwijzingen 178 tot en met 180. Een regeling dient altijd een inwerkingtredingsbepaling te bevatten. Artikel 7 van de Bekendmakingswet is slechts bedoeld als vangnet voor het geval een bepaling omtrent de inwerkingtreding achterwege is gelaten in algemeen verbindende voorschriften afkomstig van de centrale overheid: de regeling treedt in dat geval in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van bekendmaking.

Rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur. Artikel 7 kan deze vangnetfunctie echter niet vervullen voor rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur: krachtens artikel 22, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk moeten de laatstgenoemde regelingen steeds zelf hun inwerkingtreding regelen.

In verband met de bekendmaking in de Nederlandse Antillen en Aruba verdient het aanbeveling voor de inwerkingtreding van rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur minimaal een termijn van een maand na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* in Nederland aan te houden. Om de eenvormigheid te bevorderen ligt het voor de hand de inwerkingtreding te doen geschieden met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de (beoogde) datum van uitgifte van het *Staatsblad*. Een dergelijke werkwijze is eveneens wenselijk voor koninklijke rijksbesluiten van regelende aard, zijnde geen algemene maatregel van rijksbestuur.

Aanwijzing 173

1. De datum van inwerkingtreding van een wet of een algemene maatregel van bestuur wordt zodanig geregeld dat deze blijkt uit het *Staatsblad* waarin de regeling is geplaatst of af te leiden is uit een ander *Staatsblad*.
2. De datum wordt niet afhankelijk gesteld van de inwerkingtreding van een verdrag of van een andere niet uit het *Staatsblad* blijvende gebeurtenis.

Aanwijzing 173a

Indien twee of meer wetten of twee of meer algemene maatregelen van bestuur op hetzelfde tijdstip in werking treden, is voor de volgorde van inwerkingtreding bepalend:

- a. de datum van vaststelling (ondertekening door de Koningin) van de regeling;
- b. indien de datum van vaststelling van beide wetten of algemene maatregelen van bestuur dezelfde is: de datum van uitgifte van het *Staatsblad*;
- c. indien de datum van vaststelling en de datum van uitgifte van beide wetten of algemene maatregelen van bestuur dezelfde zijn: het volgnummer van het *Staatsblad*.

Toelichting:

Deze volgorde laat onverlet het geval dat de wetgever evident een andere volgorde heeft bedoeld.

De volgorde van inwerkingtreding kan ook worden bepaald door de inwerkingtreding bij koninklijk besluit te regelen. Zie de toelichting bij aanwijzing 178, eerste lid, model A.

Aanwijzing 174

Bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van een regeling wordt rekening gehouden met de mogelijkheid voor uitvoeringsorganen en andere bij de regeling betrokkenen om zich tijdig op de regeling in te stellen.

Toelichting:

Welke invoeringstermijn redelijk is, hangt in de eerste plaats af van de inhoud van de regeling. Ook indien de invoering spoedeisend is, zal toch verzekerd moeten zijn dat enerzijds de daarbij betrokken burgers, bedrijven en instellingen en anderzijds de uitvoeringsorganen redelijkerwijs in staat zijn de gestelde bepalingen na te komen en uit te voeren. Een goede voorlichting kan hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

Aanwijzing 175

1. De datum van inwerkingtreding van een regeling ligt in ieder geval na het tijdstip van de feitelijke verkrijgbaarstelling van het betrokken publicatieblad.
- 2) De datum van bekendmaking van een koninklijk besluit tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van een wet of een algemene maatregel van bestuur ligt in ieder geval vóór de datum van inwerkingtreding van de betrokken wet of algemene maatregel van bestuur.

Toelichting:

De datum van inwerkingtreding moet - zo mogelijk - zodanig worden vastgesteld, dat de betrokkenen (bijvoorbeeld de advocatuur, de rechterlijke macht, gemeenten of uitvoeringsorganen) de gelegenheid hebben om tijdig kennis te nemen van de nieuwe regeling. De Grondwet verbiedt dat wetten, algemene maatregelen van bestuur en andere van de centrale overheid afkomstige algemeen verbindende voorschriften in werking treden voordat zij zijn bekendgemaakt (artt. 88 en 89, derde en vierde lid). Ook bij de bekendmaking van koninklijke besluiten tot vaststelling van de inwerkingtreddingsdatum van een wet of algemene maatregel van bestuur wordt met deze grondwettelijke bepalingen rekening gehouden.

Een regeling kan pas als bekendgemaakt worden beschouwd met ingang van het tijdstip waarop het betrokken publicatieblad verkrijgbaar is gesteld of feitelijk naar buiten is gebracht (zie CRvB 6 januari 1987, AB 300, en Afd. rechtspraak 14 augustus 1987, AB 1988, 498).

De feitelijke gang van zaken bij de publicatie in de *Staatscourant* verschilt van die bij het *Staatsblad*. Het *Staatsblad* is op de dag van uitgifte al verkrijgbaar. Afleveringen van de *Staatscourant* worden daarentegen doorgaans pas de dag na hun dagtekening feitelijk naar buiten gebracht. Indien bij publicatie in de *Staatscourant* wordt voorzien in inwerkingtreding met ingang van de tweede dag na de dagtekening, is voldaan aan artikel 89 Grondwet en wordt het risico van in werking treden voor de bekendmaking nagenoeg uitgesloten.

Aanwijzing 176

De inwerkingtreding van bepalingen betreffende inwerkingtreding en de bekendmaking van een regeling, vaststelling van een citeertitel en delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt niet geregeld. Deze bepalingen gelden vanaf het tijdstip van totstandkoming van de regeling.

Toelichting:

Deze aanwijzing houdt in dat voor de bedoelde bepalingen bij de regeling van de inwerkingtreding geen afzonderlijke voorziening wordt getroffen.

Deze aanwijzing geldt mede voor bepalingen over parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van regelgeving (zie aanwijzingen 35 e.v.).

Indien op grond van een bij de Staten-Generaal aanhangig wetsvoorstel reeds een uitvoeringsregeling wordt voorbereid die met toepassing van een in dat wetsvoorstel opgenomen bepaling met betrekking tot de totstandkomingsprocedure tot stand gebracht moet worden, kan de voorbereiding plaatsvinden

overeenkomstig die bepaling. Bij de vaststelling van de uitvoeringsregeling is dan aan de verplichtingen inzake parlementaire betrokkenheid bij de uitvoeringsregeling voldaan. De uitvoeringsregeling kan dan op hetzelfde moment in werking treden als de wet waarop zij is gebaseerd.

Aanwijzing 177

Een koninklijk besluit tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van een wet of een algemene maatregel van bestuur voorziet niet in zijn eigen inwerkingtreding.

Toelichting:

Een dergelijk koninklijk besluit geldt zodra het is bekendgemaakt. Bij de bepaling van de datum van inwerkingtreding wordt rekening gehouden met aanwijzing 175.

Aanwijzing 178

1. Voor de inwerkingtredingsbepaling van wetten wordt in normale gevallen een van de volgende modellen gebruikt:
 - A. *Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.*
 - B. *Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.*
 - C. *Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.*
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op algemene maatregelen van bestuur. Voor de inwerkingtredingsdatum van een algemene maatregel van bestuur kunnen in normale gevallen tevens de volgende modellen worden gebruikt:
 - A. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 september 1989.
 - B. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Toelichting:

Om een goede invoering mogelijk te maken, is een reële termijn tussen bekendmaking en inwerkingtreding van dergelijke wetten noodzakelijk. In wetten wordt in beginsel geen concrete inwerkingtredingsdatum (bijvoorbeeld 1 april, 1 oktober) opgenomen. Een concrete inwerkingtredingsdatum kan, indien deze dicht ligt bij indiening van het voorstel bij de Eerste Kamer, een goede inhoudelijke behandeling door de Eerste Kamer frustreren. Indien de datum op het moment van indiening al verstreken is, zal een novelle nodig zijn om de inwerkingtredingsdatum aan te passen. Ook met het oog op een goede uitvoering van de regeling en voor degenen voor wie de wet rechten in het leven roept of aan wie deze verplichtingen oplegt, zal een concrete datum, met name als die dicht na de datum van publicatie van de wet zal liggen, op bezwaren kunnen stuiten. Dat geldt met name ook ten aanzien van wetten waarin medebewindstaken worden opgelegd of gewijzigd. In dat geval is gebruik van model C, genoemd in het eerste lid, of model B, genoemd in het tweede lid, minder aangewezen. Voor een voorziening in bijzondere gevallen zie aanwijzing 180, eerste lid, modellen D en E. Tegen opneming van een concrete inwerkingtredingsdatum in een algemene maatregel van bestuur bestaat in het algemeen geen bezwaar, mits in een redelijke invoeringstermijn is voorzien (zie ook aanwijzing 174).

Eerste lid, model A: Delegatie van het tijdstip van inwerkingtreding aan de regering is onder andere aangewezen bij samenloop tussen verschillende wetsvoorstellen die onderling samenhangen, bijvoorbeeld omdat zij dezelfde wetsartikelen wijzigen. Via de datum van inwerkingtreding kan immers de volgorde van de desbetreffende wijzigingen worden bepaald. Dit kan geschieden door ofwel verschillende data vast te stellen, ofwel door in het koninklijk besluit één datum te noemen en daarbij de volgorde aan te geven. In dat laatste geval luidt de aanhef van het koninklijk besluit: *Met ingang van ... treden de volgende wetten (of onderdelen daarvan) in werking, in de hieronder aangegeven volgorde:*

Aanwijzing 179

Voor de inwerkingtredingsbepaling van ministeriële regelingen en overige algemeen verbindende voorschriften wordt in normale gevallen een van de volgende modellen gebruikt:

- A. Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 september 1989.
- B. *Deze regeling treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand na de dagtekening van de Staatscourant* waarin zij wordt geplaatst.
- C. *Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant* waarin zij wordt geplaatst.

Toelichting:

Niet toegestaan is inwerkingtreding met ingang van de eerste dag na de dagtekening van de *Staatscourant* (zie de jurisprudentie vermeld in de toelichting op aanwijzing 175).

Aanwijzing 180

Indien dat noodzakelijk is, kan in bijzondere gevallen voor de inwerkingtredingsbepaling van een wet of een algemene maatregel van bestuur ook een van de volgende modellen worden gebruikt:

- A. *Deze wet/Dit besluit treedt in werking ... (als aanwijzing 178)* met uitzondering van de artikelen (hoofdstukken) ..., die in werking treden ... (als aanwijzing 178).
- B. Deze wet/Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij koninklijk besluit kan een ander tijdstip worden vastgesteld waarop de artikelen (hoofdstukken) ... in werking treden.
- C. De artikelen (hoofdstukken) van deze wet/dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen (hoofdstukken) of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
- D) Deze wet treedt in werking met ingang van 1 september 1989.
- E. *Deze wet/Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 september 1989. Indien het Staatsblad* waarin deze wet/dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 augustus 1989, treedt zij/het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin zij/het wordt geplaatst, en werkt zij/het terug tot en met 1 september 1989.
- F. Deze wet/Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop ... (andere wet of ander besluit) in werking treedt.
- G. Indien het bij koninklijke boodschap van ... (datum) ingediende voorstel van wet ... (opschrift en Kamerstuknummer), nadat het tot wet is verheven, in werking treedt, treedt deze wet/dit besluit op hetzelfde tijdstip in werking.

Toelichting:

Voor de inwerkingtredingsbepaling van een ministeriële regeling of een overig algemeen verbindend voorschrift kan in bijzondere gevallen een formulering analoog aan die onder A of F worden gebruikt. Zie voor de modellen B en C de toelichting bij aanwijzing 178, eerste lid, model A. Op basis van een inwerkingtredingsbepaling overeenkomstig model C kunnen ook verschillende inwerkingtredingsbesluiten worden vastgesteld.

Mocht in bijzondere gevallen het opnemen van een concrete inwerkingtredingsdatum in een wet onvermijdelijk zijn (bijvoorbeeld bij onlosmakelijke samenhang van de wet met een boekjaar of belastingjaar), dan kan daarvoor model D of E worden gebruikt. Bij gebruik van model E wordt wel hetgeen in aanwijzing 167 is opgemerkt over terugwerkende kracht van regelingen in acht genomen. Zie voor het gebruik van model G ook aanwijzing 34a, derde lid.

Indien een regeling voorziet in (de mogelijkheid van) gefaseerde inwerkingtreding, zoals bij model C, dan kan bij verwijzingen niet een formulering als 'het tijdstip waarop deze/die wet/dit/dat besluit in werking treedt' worden gebruikt. In plaats daarvan moeten in dergelijke verwijzingen de desbetreffende artikelen of onderdelen concreet worden aangeduid, door middel van een formulering als 'het tijdstip waarop artikel x van deze/die wet/dit/dat besluit in werking treedt'.

§ 4.16 Tijdelijke regelingen

Aanwijzing 181

Voor het regelen van de werkingsduur van een tijdelijke regeling worden de volgende voorbeelden als uitgangspunt genomen:

- A. Deze wet/Dit besluit/Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 1987 en vervalt met ingang van 1 januari 1990.
- B. Deze wet/Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en vervalt zes jaar na het tijdstip van inwerkingtreding.
- C. Deze wet/Dit besluit/Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 1987 en vervalt op een

bij koninklijk besluit/door Onze Minister (van)/door de Minister (van) te bepalen tijdstip.

Toelichting:

De onder c genoemde formulering wordt slechts gekozen, indien vaststaat dat het om een tijdelijke regeling gaat, maar het tijdstip waarop de regeling dient te vervallen niet vooraf kan worden vastgesteld.

Aanwijzing 182

De tijdelijkheid van een regeling wordt in het opschrift en de citeertitel tot uitdrukking gebracht.

Voorbeelden:

- a. Wet van 5 oktober 1984 tot verlening van een uitkering met het oog op de koopkrachtontwikkeling in 1984 aan personen die alleen dan wel te zamen met een of meer anderen over niet meer dan een minimuminkomen beschikken.
- b. Wet van 18 juni 1987, houdende voorlopige voorziening inzake geschillen waarvan de beslissing aan de Kroon is opgedragen (Tijdelijke wet Kroongeschillen).
- c. Wet van 10 januari 1985, houdende verbod tot vestiging en uitbreiding van varkens- en pluimveehouderijbedrijven in Nederland dan wel bepaalde delen daarvan (Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen).

Aanwijzing 183

1. Indien het gewenst is tijdelijk van een bestaande regeling af te wijken, geschiedt dit ofwel in de vorm van een zelfstandige afwijkende regeling ofwel in de vorm van een wijziging van de regeling met tijdelijke werking.
2. In een wijzigingsregeling met tijdelijke werking wordt aangegeven hoe de gewijzigde regeling luidt na het vervallen van de tijdelijke wijziging.

Toelichting:

Een voorbeeld van een zelfstandige regeling als bedoeld in het eerste lid is de Wet D'gemeenten en D'provincies.

Tweede lid: Niet toelaatbaar is dus een bepaling als: "Voor de duur van drie jaar luidt artikel 10 als volgt".

§ 4.17 Citeertitel

Aanwijzing 184

1. Een regeling heeft een citeertitel, tenzij aan aanhaling van de regeling in de praktijk geen behoefte zal bestaan.
2. Een wijzigingsregeling heeft slechts in bijzondere gevallen een citeertitel.
3. Indien naar verwachting de behoefte zal bestaan een regeling veelvuldig met een afkorting aan te halen, wordt in de toelichting op de bepaling tot vaststelling van de citeertitel een aanbeveling gegeven voor de te gebruiken afkorting.

Toelichting:

Tweede lid: Van een bijzonder geval kan sprake zijn bij zeer uitgebreide of belangrijke wijzigingsregelingen of bij wijzigingsregelingen die naast wijzigingen ook veel zelfstandige bepalingen bevatten. Voorbeelden bij tweede lid: Aanpassingswet Awb III, Leemtetwet Awb, Wet beursgang KPN, Wet afschaffing adviesverplichtingen. Zie ook aanwijzing 108.

Derde lid: Verwijzing naar een regeling door middel van een standaardafkorting kan alleen geschieden in memories van toelichting, nota's e.d. Verwijzingen in de wetteksten naar een andere regeling vinden steeds plaats door aanhaling van de (citeer)titel van die regeling.

Aanwijzing 185

1. Een citeertitel wordt kernachtig geformuleerd en bevat geen afkortingen tenzij dit onvermijdelijk is.
2. Een bepaling tot vaststelling van een citeertitel wordt overeenkomstig het volgende voorbeeld geformuleerd:

Deze wet wordt aangehaald als: Handelsregisterwet.
3. Slechts het eerste woord van een citeertitel wordt met een hoofdletter geschreven.
4. In een citeertitel wordt alleen een jaartal opgenomen indien daartoe behoefte bestaat ter onderscheiding van de betrokken regeling van een andere regeling. In dat geval kan in een wet of een algemene maatregel van bestuur de volgende formulering worden gebruikt: *met vermelding van het jaartal van het Staatsblad* waarin zij/het zal worden geplaatst.

Toelichting:

Eerste lid: Als afkortingen worden gebruikt, moeten zij voldoende algemeen bekend zijn.

Tweede lid: Deze citeertitel moet aan het slot van het opschrift van de regeling tussen haakjes worden vermeld (zie aanwijzing 108).

Derde lid: Een citeertitel kan uiteraard ook woorden bevatten die altijd met een hoofdletter worden geschreven, bijvoorbeeld: Wet Nationale ombudsman.

Vierde lid: Het invullen van het jaartal in de citeertitel zoals deze tussen haakjes is opgenomen aan het slot van opschrift van de regeling (zie aanwijzing 108), kan dan tot aan de bekendmaking (dus uiterlijk in de drukproeven) door het betrokken ministerie geschieden (zie ook aanwijzing 90). Hiervoor is geen uitdrukkelijke opdracht in de desbetreffende regeling vereist, zoals wel het geval is voor het publiceren van een integrale tekst van een regeling (zie aanwijzing 246).

Het is ook mogelijk in de citeertitel expliciet het jaar van inwerkingtreding op te nemen. In dat geval kan de werkwijze van aanwijzing 90 worden toegepast. Aan het jaartal in de citeertitel behoort niet het nummer van het Staatsblad te worden toegevoegd.

§ 4.18 Bekendmaking

Aanwijzing 186

1. In een regeling, houdende algemeen verbindende voorschriften, worden geen bepalingen opgenomen over de plaatsing in het *Staatsblad* of de *Staatscourant* van de regeling zelf of daarop berustende algemeen verbindende voorschriften.
2. Een regeling schrijft, behoudens in uitzonderlijke gevallen, niet voor dat op grond van de regeling genomen besluiten in het *Staatsblad* worden geplaatst.

Toelichting:

De plaatsing van algemeen verbindende voorschriften in het *Staatsblad* en de *Staatscourant* is reeds in de Bekendmakingswet geregeld. Volstaan kan dus worden met de opdracht tot bekendmaking in het slotformulier. Zie de aanwijzingen 193 e.v.

Het *Staatsblad* is in beginsel gereserveerd voor de bekendmaking van wetten, algemene maatregelen van bestuur en besluiten tot inwerkingtreding van deze regelingen. Andere besluiten horen slechts bij uitzondering (bij voorbeeld beschikkingen tot bekendmaking van de integrale tekst van een regeling) in het *Staatsblad* thuis.

Zie voor de bekendmaking van beleidsregels aanwijzing 45.

Aanwijzing 186a

Regelingen worden na hun vaststelling zo spoedig mogelijk bekendgemaakt.

Aanwijzing 187

Bij ministeriële regeling vastgestelde algemeen verbindende voorschriften kunnen slechts in een ander van overheidswege verkrijgbaar gesteld publicatieblad dan de *Staatscourant* worden geplaatst, indien zij van betekenis zijn voor een duidelijk afgebakende kring van personen onder wie het publicatieblad wordt verspreid.

Toelichting:

Bekendmaking in een ander van overheidswege verkrijgbaar gesteld publicatieblad kan worden overwogen indien het om een duidelijk afgebakende doelgroep gaat en de leden van die groep daadwerkelijk bereikt kunnen worden met die wijze van bekendmaken. Met deze aanwijzing wordt invulling gegeven aan artikel 5, eerste lid, onder a, van de Bekendmakingswet. Het tweede lid van dit artikel schrijft voor dat van de plaatsing in een ander publicatieblad mededeling wordt gedaan in de *Staatscourant*.

Aanwijzing 188

Een bij ministeriële regeling vastgesteld algemeen verbindend voorschrift kan bepalen dat een daarbij behorende bijlage ter inzage wordt gelegd, indien plaatsing in de *Staatscourant* of in een ander van overheidswege verkrijgbaar gesteld publicatieblad bezwaarlijk is vanwege de omvang of een andere reden, mits die bijlage slechts voor een kleine groep personen van belang is of de kenbaarheid voor alle belanghebbenden op een andere wijze voldoende verzekerd is.

Aanwijzing 189

Op andere dan bij wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften zijn de aanwijzingen 187 en 188 van overeenkomstige toepassing.

Aanwijzing 190

Indien in een regeling normen die niet van publiekrechtelijke aard zijn van toepassing worden verklaard, wordt, tenzij de kenbaarheid van deze normen voor alle betrokkenen voldoende verzekerd is, bekendmaking van de normen in de *Staatscourant* voorgeschreven. De aanwijzingen 187 en 188 zijn van overeenkomstige toepassing.

Toelichting:

Bij voorbeeld bij NEN-normen is de kenbaarheid in het algemeen voldoende verzekerd.

Aanwijzing 191

1. Indien een regeling wordt gewijzigd, worden in het *Staatsblad* of de *Staatscourant* in een noot de volgende gegevens vermeld:
 - a. het *Staatsblad* of de *Staatscourant* waarin de regeling het laatst integraal is bekendgemaakt;
 - b. datum en vindplaats van de vorige wijziging van de regeling.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing bij bekendmaking in een ander van overheidswege verkrijgbaar gesteld publicatieblad.

Voorbeelden bij het eerste lid:

- 2 *Stcrt.* 1985, 16.
- 2 *Stcrt.* 1985, 16; (laatstelijk) gewijzigd bij ministeriële regeling van 4 november 1989 (*Stcrt.* 209).

Toelichting:

Voorbeeld a wordt gebruikt wanneer de betrokken regeling nog niet eerder werd gewijzigd; voorbeeld b

wanneer de regeling één of meer keren werd gewijzigd. Bij ministeriële regelingen draagt het betrokken ministerie zorg voor deze vermelding; bij wetten en algemene maatregelen van bestuur draagt de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie hiervoor zorg bij de gereedmaking van de stukken ten behoeve van de publicatie in het Staatsblad (zie Draaiboek voor de wetgeving, nrs. 98 en 182).

Aanwijzing 192

Indien het wenselijk is aan een regeling een inhoudsopgave toe te voegen, wordt deze bij de bekendmaking van de regeling achter de regeling opgenomen.

Toelichting:

De inhoudsopgave is geen onderdeel van de regeling. Bij de indiening van een wetsvoorstel kan een inhoudsopgave afzonderlijk bij de stukken worden gevoegd. Bij de publicatie van de integrale tekst van een gewijzigde regeling wordt tevens een herziene inhoudsopgave opgenomen.

§ 4.19 Slotformulier

Aanwijzing 193

Voor het slotformulier van een (rijks)wet wordt het volgende model gebruikt:

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad (, in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen en in het Afkondigingsblad van Aruba) zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Aanwijzing 194

Voor het slotformulier van een algemene maatregel van (rijks)bestuur wordt het volgende model gebruikt:

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad (, in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen en in het Afkondigingsblad van Aruba) zal worden geplaatst.

Aanwijzing 195

Voor het slotformulier van een koninklijk (rijks)besluit van regelende aard, niet zijnde een algemene maatregel van bestuur, en van een koninklijk (rijks)besluit betreffende de inwerkingtreding van een (rijks)wet of een algemene maatregel van (rijks)bestuur wordt het volgende model gebruikt:

Onze Minister van ... is belast met de uitvoering van dit besluit dat (met de daarbij behorende nota van toelichting) in het Staatsblad (, in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen en in het Afkondigingsblad van Aruba) zal worden geplaatst.

Toelichting:

Ook indien het besluit door een staatssecretaris is voorgedragen of ondertekend, wordt in het slotformulier de minister met de uitvoering belast.

Aanwijzing 196

1. Voor het slotformulier van een ministeriële regeling wordt, indien bekendmaking in de *Staatscourant* geschiedt, het volgende model gebruikt:

Deze regeling zal (met de toelichting) in de Staatscourant worden geplaatst.

2. Indien sprake is van een ministeriële rijksregeling, wordt het volgende model gebruikt:

Deze regeling zal (met de toelichting) in de Staatscourant, in de Curaçaosche Courant en in het Afkondigingsblad van Aruba worden geplaatst.

Toelichting:

De opdracht tot bekendmaking wordt dus niet in een artikel van de regeling opgenomen.

Tweede lid: Bij ministeriële rijksregelingen is de Curaçaosche Courant het geëigende publicatieblad voor de Nederlandse Antillen. Indien de regeling slechts voor Nederland en één van beide andere landen geldt, blijft de opdracht tot plaatsing in het publicatieblad van het land waarvoor de regeling niet geldt, achterwege.

Aanwijzing 197

Indien een ministeriële regeling in een ander vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gesteld publicatieblad dan de *Staatscourant* wordt bekendgemaakt, wordt voor het slotformulier het volgende model gebruikt:

Deze regeling zal in (het betrokken publicatieblad) worden geplaatst. Van deze plaatsing zal mededeling worden gedaan in de Staatscourant.

Aanwijzing 198

Indien een ministeriële regeling in een bijlage bij de *Staatscourant* wordt bekendgemaakt, wordt voor het slotformulier het volgende model gebruikt:

Deze regeling zal in een bijlage bij de Staatscourant worden geplaatst. Van deze plaatsing zal mededeling worden gedaan in de Staatscourant.

Toelichting:

Indien het de bedoeling is dat slechts een gedeelte van een regeling in een bijlage bij de *Staatscourant* wordt bekendgemaakt, wordt dit gedeelte in het slotformulier aangegeven.

Aanwijzing 199

Indien een bij een ministeriële regeling behorende bijlage door terinzagelegging wordt bekendgemaakt, wordt voor het slotformulier het volgende model gebruikt:

Deze regeling zal in de *Staatscourant* worden geplaatst met uitzondering van de bijlage (...), die ter inzage wordt gelegd bij

Aanwijzing 200

De aanwijzingen 196 tot en met 199 zijn van overeenkomstige toepassing op andere regelingen dan wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

§ 4.20 Ondertekening

Aanwijzing 201

1. Het aantal medeondertekenaars van een regeling wordt zoveel mogelijk beperkt.
2. Een regeling wordt slechts ondertekend door de bewindspersoon of bewindspersonen die belast is of zijn met de behartiging van een belang dat de betrokken regeling beoogt te dienen.
3. Indien de uitvoering van de regeling geheel of in belangrijke mate geschiedt door ambtenaren die ressorteren onder een andere bewindspersoon dan de ondertekenaar of ondertekenaars krachtens het tweede lid, wordt medeondertekening door die andere bewindspersoon overwogen. Hetzelfde geldt indien de regeling deel gaat uitmaken van een regeling die onder een andere bewindspersoon ressorteert.
4. Een coördinerende minister kan in gevallen waarin hij niet primair verantwoordelijk is voor de regeling, medeondertekenen, indien die regeling in betekende mate raakt aan het beleidsterrein waarvoor de coördinerende verantwoordelijkheid geldt.
5. Indien een regeling mede wijziging van een regeling betreft die primair onder verantwoordelijkheid van een andere bewindspersoon valt, wordt medeondertekening door die andere bewindspersoon overwogen.

Toelichting:

De ondertekening van een regeling brengt de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en de inhoud

van die regeling tot uitdrukking. Ondertekening door een bewindspersoon die belast is met de behartiging van een belang dat bij de regeling slechts van ondergeschikte aard is, kan achterwege worden gelaten. Medeondertekening dient niet plaats te vinden door bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor een belang dat slechts door de regeling wordt geraakt. Zie voor de wijze waarop de beleidsafstemming met die bewindspersonen moet plaatsvinden: aanwijzing 29. Indien het onderwerp van een regeling de portefeuilles van zowel de minister als de staatssecretaris van het betrokken ministerie raakt, is gezamenlijke ondertekening van de regeling door beiden niet nodig, maar wel mogelijk.

Het derde lid heeft het oog op gevallen als het in het Wetboek van Koophandel opnemen van bepalingen inzake de nationaliteit van zeeschepen. Het derde lid is in overeenstemming met het uitgangspunt dat niet onnodig tot introductie van nieuwe instrumenten van overheidsingrijpen moet worden overgegaan en dat steeds lastenbeperking moet worden nagestreefd (zie de aanwijzingen 7 en 14). Medeondertekening van de desbetreffende regeling door de bewindspersoon onder wie de uitvoerende dienst ressorteert, geeft dan uitdrukking aan zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dienstuitvoering door het bedoelde onderdeel.

Het is geen automatisme dat ministers die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van een bepaalde regeling ook verantwoordelijk zijn voor wijziging van elk gedeelte van die regeling. Anders dan bij wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur het geval is, houdt de ondertekening van een ministeriële regeling de vaststelling van die regeling in. Een ministeriële regeling kan dan ook slechts worden ondertekend door de minister(s) aan wie terzake regelgevende bevoegdheid is gedelegeerd.

Aanwijzing 202

Een wet of een koninklijk besluit wordt ondertekend door alle voordragende personen, ook al zijn de voordracht en het eventuele nader rapport slechts van één bewindspersoon, mede namens de anderen, uitgegaan.

Aanwijzing 203

1. De ondertekening van een wet door een bewindspersoon brengt niet mee dat die bewindspersoon ook alle uitvoeringsregelingen mede moet voordragen en ondertekenen.
2. Het niet ondertekenen van een wet door een bewindspersoon sluit niet uit dat die bewindspersoon als daartoe aanleiding is een of meer uitvoeringsregelingen mede ondertekent.

Toelichting:

Welke minister of ministers een uitvoeringsregeling moeten voordragen of ondertekenen, blijkt doorgaans uit de ondertekening van de delegerende regeling en de aard van de materie of bij ministeriële regelingen uit de delegatiebepaling (zie ook de aanwijzingen 29 en 30).

Aanwijzing 204

Bij een koninklijk besluit tot inwerkingtreding van een regeling kan worden volstaan met voordracht en ondertekening door één bewindspersoon.

Aanwijzing 205

1. Ondertekeningen worden geplaatst in deze volgorde:
 - a. de Minister-President;
 - b. de in het bijzonder bij de zaak betrokken minister(s) of staatssecretaris(sen).
2. Bij gelijke mate van betrokkenheid is de volgorde van de hoofdstukken van de rijksbegroting bepalend.
3. De Vice-Minister-President wordt alleen als zodanig aangeduid indien hij ondertekent als vervanger van de Minister-President. Hij wordt dan als eerste vermeld.

Aanwijzing 206

De Minister-President tekent als "*De Minister-President, Minister van Algemene Zaken*" tenzij hij uitsluitend tekent als hoofd van zijn ministerie. In dat geval tekent hij als "*De Minister van Algemene*

Zaken".

Toelichting:

De Minister-President kan op twee wijzen belast zijn met de behartiging van een belang dat een regeling beoogt te dienen: uitsluitend als hoofd van het Ministerie van Algemene Zaken (het gaat dan met name om interne regelingen) of anderszins (in de regel externe regelingen). Ook in dat laatste geval moet het gaan om een regeling voor de voorbereiding en inhoud waarvan de Minister-President in het bijzonder (mede)verantwoordelijk is (vgl. aanwijzing 201, tweede lid). Voorbeelden zijn wijzigingen van de Grondwet, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 en aanwijzingen voor de rijksdienst.

Aanwijzing 207 [Vervallen per 01-01-2005]

Aanwijzing 208

Een minister die een andere minister bij tijdelijke afwezigheid vervangt, tekent als "*De Minister van a.i.*".

Toelichting:

In de vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een van de ministers, zoals deze bij het aantreden van elk nieuw kabinet bij koninklijk besluit pleegt te worden vastgesteld, is bepaald dat een minister bij tijdelijke afwezigheid wordt vervangen door de staatssecretaris van hetzelfde ministerie, voorzover en voor zolang de minister in de gelegenheid is om de staatssecretaris aanwijzingen dienaangaande te geven. De staatssecretaris tekent ook in dat geval als staatssecretaris, en dus niet als minister a.i. Deze aanwijzing heeft derhalve alleen betrekking op die gevallen waarin een minister niet wordt vervangen door een staatssecretaris maar door een andere minister. Dat gebeurt bij gelijktijdige afwezigheid van een minister en de staatssecretaris(sen) van hetzelfde ministerie, in het geval er geen staatssecretaris van hetzelfde ministerie is en indien een minister door ziekte of om een andere reden niet in de gelegenheid is zijn taak uit te oefenen en aanwijzingen aan de staatssecretaris te geven.

De aanduiding a.i. blijft achterwege in de aanhef van een koninklijk besluit dat is voorgedragen door een minister ad interim en in de aanhef van een ministeriële regeling die door een minister ad interim wordt getekend. De ondertekening van de voordracht geschiedt echter wel met de aanduiding a.i.

Bij afwezigheid van een staatssecretaris tekent de minister. Bij een ministeriële regeling wordt in dat geval, naast de aanduiding van de ondertekening, ook de aanduiding van de bewindspersoon in de aanhef aangepast. Bij een koninklijk besluit wordt de aanduiding van de bewindspersoon in de aanhef slechts aangepast indien de afwezigheid van de staatssecretaris heeft geleid tot ondertekening van het nader rapport door de minister, dus niet in het geval de minister het besluit slechts contrasigneert in plaats van de staatssecretaris.

Aanwijzing 208a

1. Bij een wijziging in de portefeuilleverdeling, een naamswijziging van een ministerie of het vervallen van een functie in het kabinet, wordt de aanduiding van de ondertekenende bewindspersoon in de tijdens de parlementaire behandeling van een voorstel van wet in te dienen stukken en in de vastgestelde wet dienovereenkomstig aangepast.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een algemene maatregel van bestuur.

Toelichting:

De aanduiding van de ondertekenende bewindspersonen is geen vast bestanddeel van de tekst van de genoemde stukken. De feitelijke ondertekening kan derhalve van de eerder aangeduide afwijken. Indien het een wetsvoorstel betreft is hiervoor geen nota van wijziging op het voorstel nodig. Ook bij een algemene maatregel van bestuur kan men de aanduiding van de ondertekenaar bij bijvoorbeeld het uitbrengen van het nader rapport, aanpassen. Indien het nader rapport door een andere bewindspersoon wordt ondertekend dan de voordracht, zal ook de aanhef van het besluit moeten worden aangepast (zie ook aanwijzing 208).

Het vervallen van een functie kan zich bijvoorbeeld voordoen indien na een kabinetswisseling op een bepaald ministerie geen staatssecretaris meer wordt benoemd. De minister neemt dan de ondertekening over.

Aanwijzing 209

1. Een nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer en een memorie van antwoord en een nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Eerste Kamer worden bij voorkeur alleen ondertekend door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon.
2. De medebetrokkenheid van een of meer andere bewindspersonen wordt in dat geval in de nota tot uitdrukking gebracht.

Aanwijzing 210

Een bij een regeling behorende bijlage die bekend wordt gemaakt door terinzagelegging, wordt gewaarmerkt door daarop te vermelden:

"Deze bijlage behoort bij de regeling van", voorzien van ondertekening door het vaststellend orgaan.

Toelichting:

Een bijlage die samen met de regeling wordt gepubliceerd, hoeft niet te worden ondertekend.

§ 4.21 Toelichting

Aanwijzing 211

1. Een wetsvoorstel wordt voorzien van een memorie van toelichting.
2. Een algemene maatregel van bestuur of een ander koninklijk besluit van regelende aard wordt voorzien van een nota van toelichting.
3. Een ministeriële regeling wordt voorzien van een toelichting, tenzij dit gelet op de inhoud van de regeling niet nodig is.

Toelichting:

In deze aanwijzing wordt ervan uitgegaan dat een koninklijk besluit, niet zijnde een algemene maatregel van bestuur, niet gebruikt wordt voor het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (zie aanwijzing 20). Tot de koninklijke besluiten van regelende aard zijn niet te rekenen besluiten die wel van algemene strekking zijn maar geen regelgeving bevatten, zoals inwerkingtredingsbesluiten.

Bij een ministeriële regeling kan een toelichting bij voorbeeld achterwege blijven indien de regeling slechts technische voorschriften bevat.

Aanwijzing 212

De toelichting bevat een verantwoording van de regeling. Daarbij komen, voor zover ter zake, in ieder geval de volgende punten aan de orde:

- a. de doelstellingen die worden nagestreefd en de te verwachten (neven)effecten van de regeling, waaronder de mogelijke gevolgen voor de positie van vrouwen en etnische minderheden en voor de informatievoorziening van de rijksoverheid;
- b. de noodzaak tot overheidsinterventie bezien in relatie tot het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren;
- c. de overwogen varianten;
- d. de uitvoerings- en handavingsaspecten van de regeling, zoals de keuze van het handavingsstelsel en de mate waarin te verwachten is dat de toepassing van de regeling aanleiding geeft tot conflicten;
- e. de lasten voor de overheid, waaronder de lasten verbonden aan de handhaving en rechtsbescherming en de lasten voor burgers, bedrijven en instellingen;
- f. de wijze waarop recht is gedaan aan het primaat van de wetgever, alsmede een motivering van de keuze van de overheidslaag waaraan bevoegdheden zijn toegedeeld;
- g. de verhouding tot andere wetgeving en tot bestaande en komende internationale en EU-

regelingen.

Toelichting:

De verantwoording betreft in hoofdzaak de toepassing die is gegeven aan de aanwijzingen 6 tot en met 18, 21, 22, 24, 26, 35, 36, 38, 40, 42, en 47 tot en met 49. Het ligt overigens voor de hand dat een afwijking van de aanwijzingen conform aanwijzing 5 op een wezenlijk punt in de memorie van toelichting wordt gemotiveerd.

Wat het aangeven van lasten betreft wordt zoveel mogelijk gestreefd naar kwantificering daarvan. Aangegeven wordt of en in hoeverre de belasting van de met rechtspraak belaste instanties in verband met de handhaving van de regeling en de rechtsbescherming ter zake van de toepassing wordt beïnvloed.

Indien onzekerheid bestaat over precieze (financiële) omvang en effecten op bij voorbeeld bedrijfsvoering of concurrentiepositie kan het vermelden van bepaalde sleutelgegevens of scenario's zeer illustratief werken. Bij sleutelgegevens valt bij voorbeeld te denken aan aantal en omvang van betrokken bedrijven, de kosten van de te treffen voorzieningen per eenheid van het product of per bedrijf. Bij scenario's kan worden gedacht aan het weergeven van minimale en maximale effecten bij bepaalde reëel te achten vooronderstellingen. Dergelijke methoden zijn ook voor het aangeven van de kosten voor de overheid bruikbaar.

De onderhavige aanwijzing geldt voor ministeriële regelingen voor zover deze zijn voorzien van een toelichting (zie aanwijzing 211, derde lid) en voor zover de hierbedoelde punten niet in de toelichting op de hogere regeling aan de orde zijn geweest.

Aanwijzing 213

1. Indien voor de totstandkoming van een regeling een bijzondere procedure wettelijk is voorgeschreven, wordt aan het volgen daarvan in de toelichting aandacht geschonken.
2. In de toelichting wordt vermeld welke adviescolleges en organisaties van belanghebbenden ten aanzien van de regeling zijn gehoord.
3. Indien op hoofdpunten in een regeling wordt afgeweken van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt de reden hiervan in de toelichting gemotiveerd.

Toelichting:

Het tweede en derde lid zijn niet van toepassing op de advisering door de Raad van State. Zie hiervoor de aanwijzingen 109, 110, 273 en 282.

Aanwijzing 214

De toelichting wordt niet gebruikt voor het stellen van nadere regels.

Toelichting:

De toelichting geeft een motivering en uitleg van de regeling maar mag geen aanvullende normen bevatten. De te stellen normen worden in de regeling zelf vastgelegd. Evenmin moet een toelichting gebruikt worden voor een nadere omlijning van in de regeling voorkomende termen of begrippen. Dit neemt niet weg, dat het in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn van in de regeling voorkomende termen of begrippen een nadere verklaring te geven.

Aanwijzing 215

1. Indien een wetsvoorstel financiële gevolgen voor het Rijk bevat, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de memorie van toelichting dan wel in een bijlage bij de memorie van toelichting aangegeven in welke omvang daaraan hogere of lagere uitgaven of ontvangsten zullen zijn verbonden.
2. In het in het eerste lid bedoelde overzicht wordt een onderscheid gemaakt tussen programma- en uitvoeringskosten.
3. Indien op grond van compenserende maatregelen per saldo geen budgettair effect te verwachten valt van een wetsvoorstel, dienen eveneens de bruto financiële gevolgen in de memorie van

toelichting te worden vermeld.

4. Indien een wetsvoorstel geen financiële gevolgen heeft, dient dit uitdrukkelijk uit de memorie van toelichting te blijken.
5. In de memorie van toelichting wordt tevens aangegeven of respectievelijk in hoeverre de financiële gevolgen begrepen zijn in de laatst ingediende begroting onderscheidenlijk in de ramingen voor de vier op het begrotingsjaar volgende jaren.
6. Indien een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling leidt tot financiële gevolgen voor het Rijk wordt daaraan zo nodig in de nota van toelichting, onderscheidenlijk in de toelichting aandacht geschonken.

Toelichting:

Deze aanwijzing bevat onder meer de in artikel 16 van de Comptabiliteitswet 2001 neergelegde verplichtingen inzake het verschaffen van financiële informatie bij wetgeving. In dit verband zij ook verwezen naar de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot dit onderwerp en de commentaren van de betrokken bewindspersonen daarop (zie Kamerstukken II 1987/88, 20 485, nrs. 1-2, blz. 21-51). Ook kan worden gewezen op de aanbevelingen en actiepunten van de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer om de controle op de verplichtingen tot het verschaffen van financiële informatie te intensiveren (zie Kamerstukken II 1988/89, 21 121, nr. 1 (aanbeveling 4) en Kamerstukken II 1989/90, 21 121, nr. 4 (actiepunt 4)).

Eerste lid: Gebruik kan worden gemaakt van het standaardformulier "overzicht van de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting". Dit formulier kan geïntegreerd dan wel als bijlage bij de memorie van toelichting worden opgenomen. Het verdient daarbij aanbeveling aan te geven of en zo ja op welke wijze en wanneer een financiële evaluatie van de wet ter hand zal worden genomen.

Tweede lid: Met programmakosten worden bedoeld kosten verbonden aan beleidsontwikkeling.

Zesde lid: Het aangeven van de financiële gevolgen van een algemene maatregel van bestuur of van een ministeriële regeling is niet nodig, indien deze volledig bij de totstandkoming van de delegerende wet of algemene maatregel van bestuur zijn behandeld dan wel de financiële gevolgen uitdrukkelijk zijn voorzien in de laatst ingediende begrotingswet.

Aanwijzing 216

1. Indien een wetsvoorstel leidt tot financiële gevolgen voor decentrale overheden, wordt dit aangegeven in een afzonderlijk onderdeel van de memorie van toelichting. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de uitvoering van artikel 105, derde lid, van de Provinciewet, onderscheidenlijk artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.
2. Tevens wordt aangegeven via welke bekostigingswijze de in het eerste lid bedoelde financiële gevolgen kunnen worden opgevangen.
3. Indien een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling leidt tot financiële gevolgen voor decentrale overheden, wordt daaraan zo nodig in de nota van toelichting, onderscheidenlijk in de toelichting aandacht geschonken.

Toelichting:

Ingevolge de genoemde artikelen van de Gemeentewet en de Provinciewet vergoedt het Rijk de kosten van medebewindstaken voor zover deze ten laste van gemeente respectievelijk provincie blijven. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet verplicht om bij een voorstel dat leidt tot een wijziging in de uitoefening van taken door provincies en gemeenten gekwantificeerd inzicht te geven in de financiële gevolgen en in de wijze waarop deze kunnen worden opgevangen. Over de dekking van de financiële gevolgen voor decentrale overheden van nieuwe of gewijzigde taken dient overeenkomstig de artikelen 2 en 18 van de Financiële-verhoudingswet tijdig overleg gevoerd te worden met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën.

Zie over het beoordelen van de gevolgen van een regeling voor decentrale overheden ook aanwijzing 256a.

Derde lid: Zie de toelichting bij het zesde lid van aanwijzing 215.

Aanwijzing 217

1. De toelichting wordt verdeeld in een algemeen en in een artikelsgewijs gedeelte, indien dit de toegankelijkheid bevordert.

2. Onderdelen van een toelichting worden genummerd, indien dit met het oog op verwijzing wenselijk is.

Toelichting:

Bij omvangrijke regelingen kan het praktisch zijn een paragraaf Hoofdlijnen op te nemen. Deze paragraaf kan een korte schets bevatten van de strekking van de regeling, het probleem, de (politieke) doelstelling, de gekozen oplossing en de systematiek van de regeling. Uitgebreide historische beschouwingen blijven, tenzij onontbeerlijk, achterwege. Een artikelsgewijze toelichting is met name nuttig bij noodzakelijkerwijs uitgebreide en (technisch) complexe regelingen. Bij eenvoudige regelingen kan worden volstaan met een verwijzing naar de artikelen in het algemeen deel van de toelichting. Het is overbodig in de toelichting een parafrase van de artikelen of een mededeling dat een artikel geen toelichting behoeft, op te nemen.

Aanwijzing 218

1. In een toelichting wordt heldere en bondige taal gebruikt en een logische indeling gevolgd.
2. De paragrafen 3.1, 3.3 en 3.4 van deze aanwijzingen zijn voor de formulering van een toelichting van overeenkomstige toepassing, voor zover zij verenigbaar zijn met de aard van een toelichting.

Toelichting:

Enige aandachtspunten voor helder en bondig taalgebruik zijn, in aanvulling op hetgeen hierover in de paragrafen 3.1, 3.3 en 3.4 is opgemerkt:

- vermijden van onnodige woorden in een zin;
- zinnen zo veel mogelijk in de bedrijvende vorm redigeren;
- vermijden van de aanvoegende wijs;
- consistentie in woordkeus en spelling;
- vermijden van jargon en zeer technische termen;
- formuleren in korte zinnen, vermijden van lange bijzinnen.

Aanwijzing 219

1. Verwijzing in een toelichting naar andere stukken geschiedt door een nauwkeurige aanduiding van de vindplaats.
2. Verwijzing naar parlementaire stukken geschiedt overeenkomstig de volgende voorbeelden:

Kamerstukken II 1979/80, 15 913, nr. 5, blz. 3.

Handelingen I 1986/87, blz. 651-653.

Aanhangsel Handelingen II 1997/98, nr. 132.

Aanwijzing 220

Bij het redigeren van een nota van toelichting wordt ervan uitgegaan dat het betrokken besluit al is vastgesteld.

Aanwijzing 221

1. Bij de voordracht tot een voorstel van wet of een algemene maatregel van bestuur "mede namens" andere bewindspersonen wordt de memorie of de nota van toelichting bij voorkeur alleen door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon ondertekend.
- 2) De medebetrokkenheid van een of meer andere bewindspersonen wordt in dat geval in de toelichting tot uitdrukking gebracht.

Deze aanwijzing geldt ook voor de ondertekening van de memorie van toelichting bij een voorstel van wet tot goedkeuring van een verdrag en van de toelichtende nota in geval van stilziggende goedkeuring

van een verdrag (zie aanwijzingen 313 en 322).

Aanwijzing 222

1. Een memorie van toelichting, een toelichting op een nota van wijziging, een nota van toelichting en een toelichting op een ministeriële regeling worden ondertekend.
2. Een memorie van toelichting, in voorkomend geval een toelichting op een nota van wijziging en een nota van toelichting worden ondertekend na de behandeling van het betrokken voorstel in de ministerraad en voordat het aan het Kabinet der Koningin wordt toegezonden voor advies van de Raad van State.

Hoofdstuk 5. Wijziging en intrekking van regelingen

§ 5.1 Wijziging van regelingen

Aanwijzing 223

Wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde.

Toelichting:

Deze aanwijzing ziet mede op de een enkele maal in de praktijk toegepaste techniek dat in een wijzigingswet tevens een met het onderwerp van de wetswijziging nauw verbonden wijziging van een algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Deze werkwijze is onwenselijk, omdat zij onduidelijkheid kan opleveren over de status van een aldus gewijzigde bepaling van een algemene maatregel van bestuur. Zie ook de aanwijzingen 34 en 241.

Aanwijzing 223a

Indien een regeling strekt tot wijziging van een aantal regelingen, kunnen de wijzigingsbepalingen worden geplaatst:

- a. in alfabetische volgorde van de te wijzigen regelingen;
- b. in volgorde naar het eerstverantwoordelijke ministerie waaronder de te wijzigen regelingen ressorteren;
- c. in volgorde naar omvang of aard van de wijziging.

Toelichting:

Er bestaat geen bepaalde voorkeur voor een van deze varianten. Bij variant a is het eerste woord van de (citeer)titel van de regeling bepalend. Bij variant b wordt de volgorde van de hoofdstukken van de rijksbegroting gevolgd. Bij variant c kan gedacht worden aan het eerst opnemen van de meer inhoudelijke wijzigingen in de betrokken wet en daarna van de daaruit voortvloeiende technische aanpassingen in andere wetten, zoals de Wet op de economische delicten.

Aanwijzing 224

Indien het voornemen bestaat in een regeling een omvangrijke wijziging aan te brengen, wordt overwogen de regeling in te trekken en een nieuwe regeling vast te stellen.

Aanwijzing 225

Indien de vaststelling van een nieuwe regeling een groot aantal wijzigingen in bestaande regelingen nodig maakt, wordt overwogen deze wijzigingen in een afzonderlijke regeling onder te brengen.

Toelichting:

De afzonderlijke regeling kan een aanpassings- of invoeringsregeling zijn. Een aanpassingsregeling

strekt alleen tot aanpassing van andere regelingen aan de nieuwe regeling. Een invoeringsregeling voorziet ook in de inwerkingtreding van de nieuwe regeling en eventueel in overgangsbepalingen.

Aanwijzing 226

Het opschrift en de aanhef van een regeling worden niet gewijzigd.

Toelichting:

Het opschrift en de aanhef van een regeling vormen met het slotformulier het deel van de regeling dat een eenmalige, aan het tijdstip van totstandkoming gebonden, betekenis heeft. Dit deel, en dus ook de considerans van een wet en de passage "Gelet op ..." in de aanhef van een andere regeling, kan bij een latere wijziging van de regeling niet meer worden gewijzigd. Indien de strekking van een wet wordt gewijzigd, kan dit tot uitdrukking worden gebracht in het opschrift en de considerans van de wet die in de wijziging voorziet. Wel dient in het oog gehouden te worden dat bij wijziging van een wetsvoorstel aanpassing van het opschrift en de considerans noodzakelijk kan zijn. Dit kan geschieden bij nota van wijziging, maar het opschrift kan ook op eenvoudiger wijze worden gewijzigd, bijvoorbeeld door een opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag. Het opschrift en de considerans zijn ook vatbaar voor amendering.

Aanwijzing 227

1. Indien een gewijzigde dan wel nieuwe regeling een nieuwe grondslag biedt aan bestaande uitvoeringsregelingen kan een bepaling overeenkomstig het volgende model worden opgenomen:

Na de inwerkingtreding van deze wet berust het/de (betrokken uitvoeringsregeling) op artikel (de nieuwe delegatiebepaling) van deze wet.

2. Indien het wenselijk is dat tevens in de uitvoeringsregeling de nieuwe grondslag wordt vermeld, kan een bepaling overeenkomstig het volgende model worden opgenomen:

Dit besluit/Deze regeling berust op artikel/de artikelen van (titel delegerende wet).

Toelichting:

Deze bepalingen zijn wenselijk in die gevallen waarin bestaande uitvoeringsregelingen een nieuwe wettelijke grondslag krijgen en daarover onduidelijkheid kan bestaan. Zie voor een voorbeeld van het tweede lid: artikel 1, tweede lid, van het Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet.

Aanwijzing 228

Bij wijziging van een regeling kunnen bestaande bepalingen strekkende tot wijziging van andere regelingen en andere uitgewerkte bepalingen van die regeling worden geschrapt.

Toelichting:

Schrapping verdient in het bijzonder aanbeveling indien bij wijziging van een regeling tevens opdracht wordt gegeven tot plaatsing van de integrale actuele tekst van de regeling (zie aanwijzing 246, tweede lid).

Bij uitgewerkte bepalingen kan gedacht worden aan overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen.

Aanwijzing 229

Bij complexe wijzigingsvoorstellen wordt ter verduidelijking van de voorgestelde wijzigingen in een wet of algemene maatregel van bestuur, een vergelijkend overzicht van de te wijzigen bepalingen en de voorgestelde bepalingen aan de Raad van State, respectievelijk aan de Tweede en Eerste Kamer gezonden.

Toelichting:

Dit overzicht kan een apart stuk zijn, dan wel in of als bijlage bij de memorie of nota van toelichting worden opgenomen. Ook in een later stadium van de behandeling van een wetsvoorstel (bij indiening van een nota van wijziging) kan een vergelijkend overzicht nuttig zijn. Indien er sprake is van een voorontwerp van wet kan dit ook in zo'n overzicht worden betrokken.

Aanwijzing 230

Bij wijziging van een regeling wordt de formule "*laatstelijk gewijzigd bij*" niet in het lichaam van de wijzigingsregeling opgenomen.

Toelichting:

Zie aanwijzing 191.

Aanwijzing 231

Bij wijziging van een bepaling wordt ten minste een gehele lees- of begripseenheid vervangen door een nieuwe lees- of begripseenheid.

Toelichting:

Een wijziging luidt dus niet: "Economische" wordt vervangen door: Buitenlandse, maar "Onze Minister van Economische Zaken" wordt vervangen door: Onze Minister van Buitenlandse Zaken.

Aanwijzing 232

Het beëindigen van de gelding van een gehele regeling wordt aangeduid met het werkwoord "*intrekken*", het schrappen van een artikel of ander onderdeel van een regeling met het werkwoord "*vervallen*". Voorbeelden:

- De Wet rampenplannen wordt ingetrokken.
- Artikel 25, tweede lid, vervalt.

Toelichting:

Een uitzondering op deze aanwijzing betreft het geval waarbij de gelding van een gehele regeling van rechtswege wordt beëindigd. In dat geval spreekt men wel van het "vervallen" van de regeling (vgl. aanwijzing 181, model B).

Aanwijzing 233

1. Vervanging van een tekst in een regeling wordt vorm gegeven met de uitdrukking, "*wordt vervangen door:*" of, voor zover dit taalkundig mogelijk is, met de uitdrukking "*komt te luiden:*".
2. Het te vervangen tekstgedeelte wordt tussen aanhalingstekens geplaatst. Dit gebeurt niet met de nieuwe tekst, tenzij dit voor de duidelijkheid nodig is.
3. Indien een artikel of onderdeel daarvan wordt vervangen, begint de nieuwe tekst met de aanduiding van het artikel of het onderdeel.

Voorbeelden:

- a. In artikel 5, derde lid, wordt "Omroepraad" vervangen door: Mediaraad.
- b. Artikel 7 komt te luiden:
Artikel 7
Regels over snelheidsbegrenzingsen kunnen slechts worden gegeven bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.
- c. Artikel 18, derde lid, komt te luiden:

3. De in het eerste lid, onder a, bedoelde deskundigen worden door Onze Minister aangewezen.

Toelichting:

Uit taalkundig oogpunt komt bij vervanging van een of meer woorden alleen de uitdrukking "wordt vervangen door" in aanmerking. Dit is ook het geval als bijvoorbeeld één artikel door twee artikelen wordt vervangen.

De aan het slot van het tweede lid bedoelde uitzondering kan zich voordoen, indien in één volzin twee of meer tekstwijzigingen zijn opgenomen. In dat geval wordt achter "wordt vervangen door" of "komt te luiden" geen dubbele punt geplaatst.

Aanwijzing 234

1. Een regeling die slechts betrekking heeft op wijziging of intrekking van een of meer bestaande regelingen, wordt ingedeeld in artikelen met Romeinse cijfers.
2. Indien een nieuwe regeling tevens strekt tot wijziging van bestaande regelingen, worden ook de wijzigingsbepalingen genummerd met Arabische cijfers.
3. In een omvangrijke aanpassings- of invoeringsregeling waarin regelingen van verschillende ministeries worden gewijzigd, kan voor een andere nummering worden gekozen.

Toelichting:

Indien een regeling als bedoeld in het eerste lid overgangsbepalingen bevat, worden deze ook met Romeinse cijfers genummerd.

Bij omvangrijke aanpassings- of invoeringsregelingen waarin regelingen van verschillende ministeries worden gewijzigd, kan uit het oogpunt van overzichtelijkheid reden zijn voor een andere wijze van nummering. Gebruikelijk is in dat geval een opzet waarin voor elk ministerie een afzonderlijk hoofdstuk wordt opgenomen en binnen elk hoofdstuk voor iedere te wijzigen regeling een met Arabische cijfers genummerd artikel wordt gebruikt. Zie bijvoorbeeld de Aanpassingswet derde tranche Awb I en de Aanpassingswet modernisering rechterlijke organisatie.

Zie met betrekking tot een aanpassings- of invoeringsregeling ook aanwijzing 225.

Aanwijzing 235

1. In een wijzigingsregeling en in slotbepalingen van een nieuwe regeling wordt voor iedere te wijzigen regeling een artikel gebruikt.
2. Binnen een afzonderlijk artikel worden de verschillende wijzigingen van een regeling aangeduid met hoofdletters.
3. In het geval, bedoeld in het tweede lid, worden de verschillende wijzigingen in een artikel van een regeling aangeduid met Arabische cijfers of kleine letters.

Voorbeeld:

Artikel I

Het Besluit Raad voor de Kunst 1977 wordt als volgt gewijzigd:

- A. In artikel 3, tweede lid, onderdeel *b*, wordt de zinsnede "bedoeld in het derde lid van artikel 16 van de wet" vervangen door: bedoeld in artikel 17 *a* van de wet.
- B. De artikelen 5 en 6 vervallen.

Toelichting:

Worden in een regeling meer wijzigingen aangebracht dan het alfabet letters telt, dan geschiedt de aanduiding van de volgorde verder met een combinatie van hoofdletters.

Aanwijzing 236

1. De nummering van bij wijziging ingevoegde artikelen geschiedt door toevoeging aan bestaande artikelnummers van *a*, *b* enzovoort.
2. Een eenmaal aangevangen wijze van nummering wordt voortgezet.

Toelichting:

De nummering, bedoeld in het eerste lid, geschiedt dus niet met *1bis*, *1ter* en dergelijke, tenzij een zodanige nummering al is ingezet.

Aanwijzing 237

Bij wijziging van regelingen waarvan de leden van de artikelen niet zijn genummerd, kan alsnog nummering plaatsvinden, maar alleen indien de leden van alle artikelen van een hoofdstuk, titel, afdeling of paragraaf worden genummerd.

Toelichting:

Aan een nieuw lid dat opgenomen wordt in een artikel zonder genummerde leden, wordt dus geen nummer gegeven.

Aanwijzing 238

1. Bij wijziging van regelingen worden artikelen niet vernummerd, tenzij dit noodzakelijk is.
2. De leden van een artikel, alsmede de met een letter aangeduide artikelonderdelen worden wel vernummerd, onderscheidenlijk opnieuw geletterd, tenzij daartegen overwegend bezwaar bestaat.
- 3) Het vernummeren of invoegen van een artikellid geschiedt overeenkomstig de volgende voorbeelden:

- A) Het eerste tot en met derde lid worden vernummerd tot tweede tot en met vierde lid.
- B) Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
2) ...

- 4) Het wijzigen van de aanduiding van een artikelonderdeel of het invoegen of toevoegen van een artikelonderdeel geschiedt overeenkomstig de volgende voorbeelden:

- A)
 - 1)) De onderdelen c tot en met f worden geletterd d tot en met g.
 - 2)) Er wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
c)
- B)

Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

 - e)
- C)

In onderdeel c vervalt ", of". Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door "
of" wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

 - e)

- 5) Het toevoegen van een of meer leden aan een artikel dat nog niet uit leden bestaat, geschiedt overeenkomstig het volgende voorbeeld:

- 1)) Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
- 2)) Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
2

- 6) Het wijzigen van een uit leden bestaand artikel tot een artikel dat niet uit leden bestaat, geschiedt overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Het tweede lid alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid vervallen.

7. Indien een lid of onderdeel in één wijzigingsregeling zowel wordt gewijzigd als vernummerd of anders geletterd, wordt dat lid of onderdeel ten behoeve van die wijziging aangeduid met de nieuwe nummering onderscheidenlijk lettering, met toevoeging van de vermelding '(nieuw)'.

Aanwijzing 239

In een overgangsbepaling ter zake van een wijziging van een voorschrift wordt verwezen naar het gewijzigde voorschrift en niet naar de wijzigingsbepaling.

Toelichting:

Deze aanwijzing is het best toe te lichten aan de hand van een voorbeeld:

In artikel I, onder C, van een wijzigingsregeling wordt een nieuw artikel 8a ingevoegd, dat een beperking bevat van aanspraken die in artikel 8 aan een bepaalde groep van personen worden gegeven. Die beperking moet tot 1 januari 2004 niet gelden voor personen uit de groep die zijn geboren voor 1 januari 1930. De betrokken overgangsbepaling van de wijzigingsregeling moet dan niet luiden: 'Artikel I, onder C, geldt tot 1 januari 2004 niet voor personen die geboren zijn voor 1 januari 1930.', maar: 'Artikel 8a van (aanduiding gewijzigde regeling) geldt tot 1 januari 2004 niet voor personen die geboren zijn voor 1 januari 1930.'.

§ 5.2 Intrekken en vervallen van regelingen

Aanwijzing 240

Bij vervanging van een regeling door een nieuwe regeling wordt de oude regeling uitdrukkelijk ingetrokken.

Toelichting:

Het uitdrukkelijk intrekken van een oude regeling mag niet achterwege worden gelaten met een beroep op het beginsel dat een vroegere regeling ter zijde wordt gesteld door een latere regeling.

Vermeden wordt een formulering als: "wordt opnieuw vastgesteld als volgt".

Aanwijzing 241

1. Intrekking van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde.
2. Intrekking door een regeling van hogere orde komt alleen in aanmerking, indien de in te trekken lagere regeling niet wordt vervangen door een lagere regeling van gelijke orde.

Toelichting:

Intrekking door een regeling van lagere orde is slechts mogelijk, indien de in te trekken regeling daarin uitdrukkelijk voorziet. Intrekking op deze wijze is in het algemeen onwenselijk. Zie ook aanwijzing 34.

Aanwijzing 242

Intrekking van een regeling geschiedt overeenkomstig het volgende voorbeeld:

De Vuurwapenwet 1919 wordt ingetrokken.

Toelichting:

Bij intrekking van meer regelingen dienen deze elk afzonderlijk te worden aangeduid. Intrekking door middel van een algemene formule is niet toegestaan.

Intrekking van een regeling met uitzondering van een of meer artikelen is niet mogelijk. In dat geval moet of voor wijziging worden gekozen of voor onderbrenging van de overgebleven artikelen in een nieuwe regeling.

Aanwijzing 243

Intrekking van een regeling brengt mee dat de op die regeling gebaseerde uitvoeringsregelingen van rechtswege vervallen, tenzij voor die regelingen een nieuwe wettelijke grondslag in het leven wordt

geroepen.

Toelichting:

Uitvoeringsregelingen van een ingetrokken wet behoeven dus niet uitdrukkelijk te worden ingetrokken. Zie ook aanwijzing 227.

Het verdient aanbeveling om een opsomming van de van rechtswege vervallende uitvoeringsregelingen op te nemen in de memorie van toelichting bij de intrekkingwet of in de nota van toelichting bij een eventuele algemene maatregel van bestuur die voortvloeit uit de intrekkingwet.

Aanwijzing 244

1. Een regeling die terstond is uitgewerkt nadat zij in werking is getreden, wordt niet ingetrokken.
2. Evenmin wordt in een dergelijke regeling voorzien in het vervallen van de regeling.

Toelichting

Voorbeelden van regelingen waarop deze aanwijzing betrekking heeft, zijn:

- wetten tot goedkeuring van verdragen;
- wetten inzake gemeentelijke of provinciale herindeling;
- machtigingsetten tot oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de Staat (artikel 34, vierde lid, Comptabiliteitswet 2001);
- wetten inzake overdracht van beheer en onderhoud van waterstaatswerken (artikel 1, eerste lid, van de Waterstaatswet 1900).

Eveneens vloeit uit deze aanwijzing voort dat wijzigingsregelingen niet voor intrekking of verval in aanmerking komen, tenzij daarin overgangsbepalingen staan, die niet onmiddellijk zijn uitgewerkt. Op grond van deze aanwijzing komen wel voor intrekking in aanmerking regelingen die bijvoorbeeld betrekking hebben op een financiële aanspraak over een bepaalde periode, zoals de verstrekking van een eenmalige uitkering over een bepaald jaar. In beginsel behoort overigens in dergelijke regelingen, die per definitie een tijdelijk karakter hebben, een horizonbepaling te worden opgenomen (zie aanwijzing 181 en het in de toelichting bij aanwijzing 182, onder a, genoemde voorbeeld).

Aanwijzing 245

1. Het intrekken van een regeling waarbij wijzigingen in een andere regeling zijn aangebracht, maakt die wijzigingen niet ongedaan.
2. Een ingetrokken regeling of een vervallen bepaling herleeft niet door intrekking van de regeling, krachtens welke zij is ingetrokken of vervallen.

Toelichting:

Is een regeling eenmaal vervallen, dan kan zij alleen door hernieuwde vaststelling, eventueel met terugwerkende kracht, weer herleven.

Hiervan is te onderscheiden de situatie dat niet een regeling is vervallen maar een bevoegdheid in een overigens van kracht blijvende regeling. In dat geval kan door wijziging van deze regeling de vervallen bevoegdheid met terugwerkende kracht weer in het leven geroepen worden.

§ 5.3 Publicatie van tekst van gewijzigde regelingen

Aanwijzing 246

1. Na wijziging van een regeling wordt geen integrale tekst van die regeling in het Staatsblad of de Staatscourant geplaatst.
2. In afwijking van het eerste lid kan een integrale tekst worden geplaatst, indien het gewenst is tevens

tot vernummering van de gehele gewijzigde regeling over te gaan, of de tekst van de gewijzigde regeling die in oude spelling is geformuleerd, over te brengen naar de geldende spelling. In die gevallen wordt daartoe een bepaling opgenomen in de wijzigingsregeling. Deze bepaling luidt overeenkomstig het volgende model:

De tekst van (aanduiding van de betrokken wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling) wordt in het Staatsblad/de Staatscourant geplaatst.

3. Ingeval van vernummering wordt aan het model, bedoeld in het tweede lid, toegevoegd:

Voor de plaatsing in het Staatsblad/de Staatscourant stelt Onze/de Minister (van) de nummering van de artikelen (, hoofdstukken en paragrafen) van (aanduiding van de betrokken regeling) opnieuw vast en brengt hij de in deze wet/dit besluit/deze regeling voorkomende aanhalingen van de artikelen (, hoofdstukken en paragrafen) met de nieuwe nummering in overeenstemming.

4. Ingeval van overbrenging in de geldende spelling wordt aan het model, bedoeld in het tweede lid, toegevoegd:

Voor de plaatsing in het Staatsblad/de Staatscourant wordt de tekst door Onze/de Minister (van) overgebracht in de geldende spelling.

Toelichting.

Integrale (geconsolideerde) teksten van regelingen worden reeds gepubliceerd via het overheidswettenbestand (www.wetten.nl). In de uitzonderingsgevallen waarin plaatsing van een integrale tekst gewenst is, draagt de Minister van Justitie zorg voor plaatsing daarvan in het Staatsblad, waarbij de voor de regeling (eerst)verantwoordelijke bewindspersoon zorg draagt voor de juistheid van de tekst. De gewijzigde tekst van de regeling wordt tegelijk met de wijzigingsregeling aan de Minister van Justitie toegezonden, zodat de plaatsing in het Staatsblad van de wijzigingsregeling en de integrale tekst zo mogelijk in opeenvolgende nummers geschiedt. Voor plaatsing van de integrale tekst van een regeling in de Staatscourant wordt zorg gedragen door de voor die regeling (eerst)verantwoordelijke bewindspersoon.

Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor plaatsing van een integrale tekst van een regeling in een ander publicatieblad, bijvoorbeeld voor de plaatsing van de tekst van een rijkswet of algemene maatregel van rijksbestuur in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen en het Afkondigingsblad van Aruba. Bij rijkswetten en algemene maatregelen van rijksbestuur moet men er wel op bedacht zijn dat de bekendmaking van een integrale tekst niet geschiedt bij besluit van de Minister van Justitie, maar bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Indien bij een omvangrijke regeling de wijzigingen tot een bepaald gedeelte van de regeling beperkt blijven, kan volstaan worden met tekstplaatsing van dat deel van de regeling.

Verbeteringen in de tekst van een regeling kunnen bij een integrale tekstplaatsing niet worden aangebracht.

Aanwijzing 247 [Vervallen per 01-01-2005]

§ 5.4 Wijziging van wetsvoorstellen

Aanwijzing 248

1. Door de regering gewenste veranderingen in door haar ingediende voorstellen van wet krijgen de vorm van een nota van wijziging.
2. Het opstellen van een nota van wijziging geschiedt overeenkomstig de aanwijzingen 231 tot en met 233 en 236.
- 3) In het opschrift worden een tweede, derde en volgende nota van wijziging als zodanig aangeduid.
4. De aanhef van een nota van wijziging luidt: Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:
5. Een nota van wijziging wordt niet ingedeeld in artikelen. De onderdelen worden met Arabische cijfers of hoofdletters aangeduid. Een eventuele verdere onderverdeling geschiedt met de letters *a*, *b*, *c* enzovoort.

Toelichting:

Bij nota van wijziging kunnen behalve het lichaam van het wetsvoorstel ook het opschrift en de considerans worden gewijzigd.

Bij een nota van wijziging wordt uitgegaan van de meest recente tekst van het wetsvoorstel, dus inclusief eventueel bij eerdere nota van wijziging aangebrachte wijzigingen. De aanhef van een nota van wijziging dient dus niet te luiden: "Het gewijzigde voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:".

Van een nota van verbetering kan alleen sprake zijn, als het gaat om het herstellen van afwijkingen tussen de ingediende en de gedrukte tekst van een Kamerstuk. Een nota van verbetering wordt uitgebracht door het Bureau wetgeving van de Tweede Kamer, respectievelijk de griffie van de Eerste Kamer.

Aanwijzing 248a

Een nota van wijziging met inhoudelijke betekenis die tijdens de schriftelijke behandeling van een wetsvoorstel wordt ingediend, wordt ter toetsing voorgelegd aan het Ministerie van Justitie.

Toelichting

Zie over de toetsing van ontwerpregelgeving door de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van de directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie ten algemene: aanwijzing 254.

Om tijdsverlies in de wetgevingsprocedure te voorkomen en vanwege de soms krappe termijnen tijdens de mondelinge behandeling, beperkt deze toetsing zich tot nota's van wijziging met inhoudelijke betekenis in de fase van schriftelijke behandeling van een wetsvoorstel. Onderdeel van de toetsing is de vraag of de nota van wijziging ingrijpend is en dientengevolge aan de ministerraad moet worden voorgelegd, met het oog op het vragen van advies daarover aan de Raad van State (zie ook aanwijzing 277, tweede lid).

Aanwijzing 249

Indien de regering een ingediend amendement overneemt, blijft de indiening van een nota van wijziging ter zake achterwege.

Toelichting:

Een amendement kan pas worden overgenomen, nadat is gebleken dat het niet vanuit de kamer wordt bestreden. Overneming pleegt eerst in de tweede termijn van de kamer of tijdens de artikelsgewijze behandeling plaats te vinden. De voorzitter van de kamer overtuigt zich ervan dat geen lid van de kamer tegen de overneming bezwaren heeft en constateert vervolgens dat het amendement is overgenomen.

Aanwijzing 250

Tijdens de behandeling van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer wordt geen wijziging aangebracht in de nummering van de artikelen, tenzij dit onvermijdelijk is.

Toelichting:

Tussentijdse wijziging in de nummering van een wetsvoorstel kan noodzakelijk zijn, indien een in te voegen artikel anders niet op praktische wijze van een nummer kan worden voorzien. Ingevolge artikel 106 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is de voorzitter van de Tweede Kamer bevoegd een wetsvoorstel na aanneming door de Tweede Kamer te vernummeren (zie ook aanwijzing 251).

Leden van artikelen worden bij wijziging van een wetsvoorstel wèl vernummerd.

Aanwijzing 251

1. Indien er de voorkeur aan wordt gegeven dat de (eerst)verantwoordelijke bewindspersoon en niet de

voorzitter van de Tweede Kamer zorg draagt voor een doorlopende nummering van een wet, wordt dit bepaald overeenkomstig het volgende model:

Voor de plaatsing van deze wet in het Staatsblad stelt Onze Minister van ... de nummering van de artikelen (, hoofdstukken en paragrafen) van deze wet opnieuw vast en brengt hij de in deze wet voorkomende aanhalingen van de artikelen (, hoofdstukken en paragrafen) met de nieuwe nummering in overeenstemming.

2. In dat geval geschiedt de vaststelling van de nieuwe nummering en het daarmee in overeenstemming brengen van de desbetreffende aanhalingen bij een door de betrokken bewindspersoon vastgesteld en ondertekend besluit overeenkomstig het volgende model:

De Minister/Staatssecretaris van ...,

Gelet op artikel ... (bepaling overeenkomstig het in het eerste lid gegeven voorbeeld);

Besluit:

Enig artikel

Overeenkomstig de bij dit besluit behorende bijlage wordt de nummering van de artikelen (, hoofdstukken en paragrafen) van de ... (citeertitel van de wet) opnieuw vastgesteld en worden de in die wet voorkomende aanhalingen van de artikelen (, hoofdstukken en paragrafen) met de nieuwe nummering in overeenstemming gebracht.

Toelichting:

Eerste lid: Vooral bij omvangrijke nieuwe wetten kan het de voorkeur verdienen dat de doorlopende nummering eerst na de afronding van de parlementaire behandeling door beide kamers wordt aangebracht. Indien de onderhavige bepaling wordt opgenomen, impliceert dit dat de voorzitter van de Tweede Kamer geen gebruik maakt van zijn bevoegdheid tot vernummering, behoudens wat de leden van artikelen betreft (artikel 106 Reglement van Orde van de Tweede Kamer).

Tweede lid: Als bijlage bij het besluit wordt opgenomen een kopie van het origineel van de wet, waarop zijn aangegeven de wijzigingen die voortvloeien uit de bevoegdheid van de minister om de nummering van en verwijzingen naar artikelen e.d. aan te passen. Het besluit en de bijlage moeten aan het Bureau Kabinetszaken van het Ministerie van Justitie worden toegezonden tezamen met de gebruikelijke stukken die bij het verzoek om plaatsing in het Staatsblad aan deze afdeling moeten worden toegezonden.

Aanwijzing 252

Indien het gewenst is ten aanzien van een wetsvoorstel tijdens of na de behandeling in de Eerste Kamer maar voor de bekrachtiging door de Koningin een wijzigingsvoorstel in te dienen, wordt dit voorstel geformuleerd overeenkomstig het volgende model:

Artikel I

Indien het bij koninklijke boodschap van (datum) ingediende voorstel van wet (opschrift en Kamerstuknummer) tot wet wordt verheven, wordt die wet als volgt gewijzigd:

Toelichting:

Een wijzigingswet als in deze aanwijzing bedoeld wordt een novelle genoemd. Zie met betrekking tot de inwerkingtreding van dergelijke wetten aanwijzing 180, modellen F en G.

Aanwijzing 253

1. Een nota van wijziging wordt van een toelichting voorzien.
2. Betreft het een nota van wijziging die tegelijk met een nota naar aanleiding van het verslag wordt ingediend, dan kan ter toelichting worden volstaan met een verwijzing naar een bepaald gedeelte van de nota naar aanleiding van het verslag.

Toelichting:

Zie ook aanwijzing 209.

Aanwijzing 253a

1. Een nota van wijziging wordt niet ondertekend, de toelichting op een nota van wijziging wel.
2. De toelichting op een nota van wijziging wordt bij voorkeur alleen ondertekend door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon. De medebetrokkenheid van een of meer andere bewindspersonen wordt in dat geval in de toelichting tot uitdrukking gebracht.

Hoofdstuk 6. Procedures

§ 6.1 Voorbereiding en behandeling in de ministerraad

Aanwijzing 254

1. Wegens de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit, met inbegrip van de constitutionele, Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke toetsing van wetgeving, worden de volgende stukken, voordat zij ter behandeling aan de ministerraad of een onderraad worden aangeboden, ter toetsing aan de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie voorgelegd:
 - a. voorstellen van wet;
 - b. ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur;
 - c. ingrijpende nota's van wijziging op een wetsvoorstel;
 - d. een voorstel van wet of ontwerp van een algemene maatregel van bestuur en het nader rapport daarbij, ingeval het advies van de Raad van State daarop ingrijpende kritiek op inhoud of vormgeving bevat.
2. Wegens de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het beheer van de Grondwet werkt het Ministerie van Justitie bij de constitutionele toetsing van wetgeving samen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
3. Wegens de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken voor de eenheid van de uitleg van het internationale en Europese recht werkt het Ministerie van Justitie bij de internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke toetsing van wetgeving samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
4. Het voorleggen, bedoeld in het eerste lid, geschiedt dusdanig tijdig, dat er voldoende ruimte is voor reëel overleg over alternatieve mogelijkheden, indien de Directie Wetgeving dat noodzakelijk acht.

Toelichting:

Toetsing door Justitie. De Minister van Justitie is belast met de primaire verantwoordelijkheid voor de toetsing van regelgeving op de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Dit neemt uiteraard niet weg dat alle ministeries zelf zorg moeten dragen voor de kwaliteit van hun wetgeving en daarvoor de nodige voorzieningen moeten treffen. Zie over de toetsing van nota's van wijziging die niet aan de ministerraad behoeven te worden voorgelegd: aanwijzing 248a.

Elementen wetgevingstoetsing. Deze wetgevingstoetsing betreft met name de volgende eisen van goede wetgeving:

- a. rechtmatigheid (zie ook de aanwijzingen 15, 17 en 18 en de paragrafen 2.2, 2.3, 4.6, 4.14 en 4.15);
- b. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (zie ook de aanwijzingen 11 tot en met 14 en paragraaf 4.9);
- c. doeltreffendheid en doelmatigheid (zie ook de aanwijzingen 7, 9, 13 en 14);
- d. subsidiariteit en evenredigheid (zie ook de aanwijzingen 7, 8, 13, 15 en 16);
- e. onderlinge afstemming (zie ook aanwijzing 9 en paragraaf 2.6);
- f. eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (zie ook aanwijzing 10, hoofdstuk 3 en de paragrafen 4.1 tot en met 4.4).

Toetsing nader rapport bij ingrijpende kritiek Raad van State. Zie voor de beoordeling of een advies van de Raad van State ingrijpende kritiek bevat: aanwijzing 276.

Coördinatie Directie Wetgeving (sector Wetgevingskwaliteitsbeleid). De sector

Wetgevingskwaliteitsbeleid van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie is het coördinatie- en contactpunt voor deze toetsing. Indien bij de wetgevingstoetsing geen overeenstemming is bereikt, worden door de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid de geschilpunten neergelegd in een wetgevingsrapport dat door het desbetreffende ministerie met het voorstel wordt meegezonden naar de onderraad of ministerraad, ten behoeve van de beraadslaging aldaar.

Aanwijzing 255 [Vervallen per 01-01-2005]

Aanwijzing 256

1. In de toelichting bij ontwerpregelgevingen worden door het eerstverantwoordelijke ministerie in daarvoor in aanmerking komende gevallen de gevolgen van de regeling voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid gekwantificeerd.
2. De wijze waarop de genoemde aspecten in de toelichting bij de regeling zijn weergegeven, wordt getoetst door de Ministeries van Economische Zaken, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Justitie.

Toelichting

Ten behoeve van het in kaart brengen van de verwachte effecten van ontwerpregelgeving is een vragenlijst opgesteld. De vragenlijst bestaat uit drie onderdelen, te weten:

- effecten voor het particuliere bedrijfsleven, de sociaal-economische ontwikkeling en de marktwerking (bedrijfseffectentoets, BET);
- gevolgen voor het milieu (milieueffectentoets, MET);
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H-toets).

De kwantificering betreft alleen ontwerpregelgeving waarbij op deze punten substantiële effecten te verwachten zijn. Om deze regelgeving te selecteren wordt door het eerstverantwoordelijke ministerie op zijn regelgevingsvoornemens een zogenaemde *quick scan* uitgevoerd. Sluitstuk van deze *quick scan* is steeds een voorstel van het desbetreffende ministerie voor het geheel of gedeeltelijk uitvoeren van een of meer van de genoemde toetsen of, bij verstreckende voorstellen, een kostenbatenanalyse. De *quick scan* wordt voorgelegd aan het Meldpunt voorgenomen regelgeving bij het Ministerie van Economische Zaken, waarmee concrete afspraken worden gemaakt omtrent de uit te voeren effectentoetsen. Het betrokken ministerie geeft de resultaten van de uitgevoerde effectentoetsen of de kostenbatenanalyse weer in de toelichting bij de regeling. Indien de regeling aan het Ministerie van Justitie wordt voorgelegd voor de wetgevingstoetsing (aanwijzing 254), zorgt dit ministerie ervoor dat de opgenomen effectentoetsen worden beoordeeld door de desbetreffende onderdelen van het Ministerie van Justitie, van het Ministerie van Economische Zaken en van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Indien over deze beoordeling en de wetgevingstoetsing zelf geen overeenstemming is bereikt, worden de geschilpunten door het Ministerie van Justitie, in overeenstemming met de twee andere ministeries, neergelegd in een wetgevingsrapport (zie de toelichting bij aanwijzing 254).

Aanwijzing 256a

1. In de toelichting bij ontwerpregelgevingen worden door het eerstverantwoordelijke ministerie in daarvoor in aanmerking komende gevallen de gevolgen van de regeling voor decentrale overheden uiteengezet.
2. De wijze waarop dit aspect is verantwoord in de toelichting bij de regeling wordt getoetst door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Toelichting

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een checklist opgesteld ten behoeve van de beoordeling van de relevantie van regelgeving op rijksniveau voor decentrale overheden (Strct. 2002, 24). Indien in een regeling taken worden opgedragen aan decentrale overheden, indien bestuursinstrumenten (met name specifieke uitkeringen) worden ingevoerd of indien de regeling anderszins direct of indirect consequenties heeft voor decentrale overheden, moet aan de punten die in deze checklist zijn opgenomen, in de toelichting bij de regeling aandacht worden besteed. Voor de beoordeling van deze aspecten wordt in een zo vroeg mogelijk stadium contact opgenomen met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie in verband met financiële gevolgen van

regelingen voor decentrale overheden Ar 216.

Informatie omtrent de checklist en de te volgen procedure is verkrijgbaar bij de Directie Grote Stedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Aanwijzing 257 [Vervallen per 11-05-2005]

Aanwijzing 258 [Vervallen per 01-01-1996]

Aanwijzing 259

Bij de voorbereiding van regelingen worden de onderdelen van andere ministeries betrokken die bemoeienis hebben met het te regelen onderwerp of een onderdeel daarvan of met onderwerpen die door de regeling worden geraakt.

Toelichting:

Zie in dit verband aanwijzing 162.

Aanwijzing 260

1. Bij de voorbereiding van regelingen die koninkrijksaangelegenheden betreffen, vindt overleg plaats met de kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt van contacten met de kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers op de hoogte gehouden.
2. Het eerste lid is eveneens van toepassing bij de voorbereiding van regelingen ten aanzien waarvan concordantie is voorgeschreven.

Toelichting:

Eerste lid: Ook in geval van twijfel of een bepaald onderwerp als koninkrijksaangelegenheid moet worden behandeld, is het wenselijk contact te zoeken met de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tweede lid: Als onderwerpen die in Nederland, de Nederlandse-Antillen en Aruba zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze geregeld moeten worden (concordantiebeginsel), noemt artikel 39 van het Statuut voor het Koninkrijk: het burgerlijk en handelsrecht, het strafrecht, de strafvordering, het auteursrecht, de industriële eigendom, het notarisambt en regelgeving inzake maten en gewichten.

Aanwijzing 261

Bij de aanhangigmaking van een wetsvoorstel of een ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur bij de ministerraad worden de Algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden in acht genomen.

§ 6.1 a Notificatie

Aanwijzing 261a

1. Bij de voorbereiding van regelingen beziet het voor de regeling eerstverantwoordelijke ministerie steeds of EU- of andere internationale verplichtingen ertoe noodzaken het ontwerp van de regeling te notificeren aan een instelling van de Europese Unie of van een andere internationale organisatie.
2. Bij de bepaling van het tijdstip van vaststelling van de regeling wordt in voorkomend geval de voorgeschreven standstillperiode in acht genomen dan wel stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring van de desbetreffende instelling afgewacht.

Toelichting:

In veel gevallen moet de Commissie van de Europese Gemeenschappen in kennis worden gesteld van autonome nationale ontwerp-regelgeving (zie voor de kennisgeving van (ontwerp-) implementatieregelgeving aanwijzing 345). Dit om haar -en in bepaalde gevallen de lid-staten -de

gelegenheid te geven de nationale ontwerp-regeling te toetsen op verenigbaarheid met het EG-recht en eventueel wijzigingen voor te stellen. Ook de Wereldhandelsorganisatie (WTO) kent notificatieverplichtingen, bijvoorbeeld op grond van de op 15 april 1994 te Marrakech gesloten Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235). Ingevolge deze overeenkomst moeten technische voorschriften worden gemeld aan het Secretariaat van de WTO. Het achterwege laten van deze zogenoemde notificatie kan de rechtsgeldigheid van de regeling aantasten. Zie het Securitel-arrest (HvJ EG, 30 april 1996, Jur. 1996, p.I-2201) inzake richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109). Deze richtlijn is inmiddels vervangen door richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). Informatie over de verplichting tot en de wijze van notificatie op grond van deze richtlijn, is te verkrijgen bij de Directie Europese Integratie van het DG Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Economische Zaken. Belangrijk is ook artikel 88, derde lid, EG, inzake steunmaatregelen van de lidstaten. Voorgenomen steunmaatregelen moeten door het desbetreffende ministerie worden aangemeld bij de Commissie. Algemene informatie omtrent deze meldingsprocedure kan worden verkregen bij het Interdepartementaal steunoverleg, waarvan het secretariaat berust bij de directie Europese Integratie van het Ministerie van Economische Zaken.

Algemene informatie omtrent notificatieprocedures kan ook worden verkregen bij de op ieder ministerie aangewezen notificatiecoördinator. Vraagstukken omtrent notificatie met een interdepartementale dimensie kunnen via de notificatiecoördinator worden voorgelegd aan de Interdepartementale Commissie voor Europees Recht-Notificatie (ICER-N).

De notificatie vindt plaats op een zodanig tijdstip dat enerzijds de besluitvorming zoveel mogelijk is afgerond en anderzijds nog gelegenheid bestaat om de regeling aan te passen. Voor wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur wordt in de praktijk het moment van accordering door de ministerraad aangehouden. Voor de handelwijze van de Raad van State bij advisering over ontwerp-regelingen die genotificeerd zijn, zie aanwijzing 263. Bij ministeriële regelingen kan de notificatie geschieden zodra er een interdepartementaal afgestemd ontwerp ligt, doch in elk geval vóór ondertekening door de minister.

Wanneer de regeling in de verdere procedure nog essentieel wordt gewijzigd, moet opnieuw notificatie plaatsvinden.

Aanwijzing 261b

1. Indien in een regeling voorschriften worden vastgesteld die ingevolge een EU- of andere internationale verplichting in ontwerp zijn genotificeerd aan een instelling van de Europese Unie of van een andere internationale organisatie, wordt dat vermeld in het algemeen deel van de toelichting bij die regeling, onder verwijzing naar de desbetreffende EU- of internationale verplichting.
2. Voor de vermelding wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

Het voorstel van wet/Het ontwerp-besluit/De ontwerp-regeling is op ... (datum notificatie) ingevolge ... (aanduiding verplichting) voorgelegd aan ... (aanduiding instelling). Naar aanleiding van de reacties van ... (aanduiding instelling of andere betrokkenen) wordt het volgende opgemerkt. ... (reactie of doorgevoerde aanpassingen).

Toelichting:

Indien het een notificatie ingevolge richtlijn nr. 98/34/EG (zie aanwijzing 261a) betreft, dient in de toelichting tevens indicatief te worden aangegeven welke bepalingen vermoedelijk technische voorschriften bevatten en waarom deze bepalingen verenigbaar zijn met de artikelen 28 tot en met 30 EG (vrij verkeer van goederen).

Indien het betreft een notificatie aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in het kader van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235), dient daarvan tevens melding te worden gemaakt in de Staatscourant. Hiervoor geldt het volgende model als uitgangspunt:

'Ter voldoening aan artikel 2, negende lid, / artikel 5, zesde lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235), deelt de Minister van ... mee dat een voorstel van wet/ontwerp-besluit/ontwerp-regeling tot/houdende ... waarin technische voorschriften worden gesteld aan ..., is gemeld aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie. Informatie over deze technische voorschriften kan worden ingewonnen bij het Ministerie van'

De keuze voor een van beide genoemde artikelen is afhankelijk van de vraag of in de regeling

technische voorschriften (artikel 2, negende lid) of voorschriften omtrent keuringen (artikel 5, zesde lid) zijn opgenomen. Indien een regeling beide bevat, moeten beide artikelen worden genoemd.

§ 6.2 Advisering door de Raad van State

Aanwijzing 262

Aan de Raad van State worden geen voorstellen van wet voorgelegd, ten aanzien waarvan de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming in de ministerraad nog niet is afgerond.

Toelichting:

De Raad van State adviseert als laatste adviseur van de regering pas over een wetsvoorstel, nadat alle overige door de regering in te winnen adviezen zijn uitgebracht. Deze aanwijzing belet niet dat de ministerraad op voorhand besluit om het voorstel, na ommekomst van het advies van de Raad van State, ongeacht het dictum daarvan, opnieuw in de ministerraad te behandelen.

Aanwijzing 263

1. Indien over een voorstel van wet advies moet worden gevraagd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, kan het voorstel in spoedeisende gevallen aan de Raad van State worden voorgelegd alvorens het advies is ontvangen. Daarbij wordt aan de Raad van State mededeling gedaan van de eventuele adviestermijn waaraan de Commissie is gebonden.
2. Zodra de in het eerste lid bedoelde termijn is verstreken zonder dat advies van de Commissie is ontvangen, stelt de betrokken minister de Raad van State hiervan in kennis.

Toelichting:

Strikte toepassing van aanwijzing 262 kan in dit geval tot moeilijk aanvaardbare gevolgen leiden. Dit zijn vooral gevolgen van financiële aard of van tijdsverloop.

De Raad van State zal in het algemeen de gestelde termijn afwachten alvorens te adviseren. Na ontvangst van de in het tweede lid bedoelde mededeling zal hij de advisering op zo kort mogelijke termijn afronden. Indien de Raad van State advies uitbrengt voordat het advies van de Commissie is ontvangen, is aanwijzing 277 van toepassing. Het verdient aanbeveling om de Raad van State een kopie van het advies van de Commissie te zenden.

De hier gehanteerde lijn geldt tevens bij notificatie van technische voorschriften bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen of een andere internationale organisatie (zie aanwijzing 261a).

Aanwijzing 264

Voor de brief aan de Koningin waarbij een minister een voorstel van wet aanbiedt met het verzoek dit bij de Raad van State aanhangig te maken (voordracht), wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Voorstel van (rijks)wet ... (vermelding van het opschrift)

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) bied ik Uwe Majesteit (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) het bovenvermelde voorstel van (rijks)wet aan. Het voorstel gaat vergezeld van een memorie van toelichting. Ik moge U verzoeken het voorstel aan de Raad van State (van het Koninkrijk) ter advisering voor te leggen en de Raad te machtigen zijn advies rechtstreeks aan mij te doen toekomen (en afschrift van het advies toe te zenden aan mijn bovenvermelde ambtgenoot).

De Minister van

Toelichting:

Zie voor de model-voordracht inzake nota's van wijziging aanwijzing 277a, algemene maatregelen van

bestuur aanwijzing 281 en wetsvoorstellen tot goedkeuring van een verdrag aanwijzing 320. De aanduiding "ambtgenoot" kan in deze modelbrief en in de hierna volgende modelbrieven alleen worden gebruikt in de verhouding minister-minister en staatssecretaris-staatssecretaris. In de andere gevallen is de terminologie bijvoorbeeld "mede namens de Minister van ..." dan wel "mede namens de Staatssecretaris van ...".

Aanwijzing 265

Indien een minister het wenselijk acht bij de voorlegging van een wetsvoorstel aan de Raad van State de bijzondere aandacht van de raad te vragen voor een bepaald aspect van het voorstel, geschiedt dit in de brief aan de Koningin waarbij verzocht wordt het voorstel bij de Raad van State aanhangig te maken.

Toelichting:

Indien een dergelijk verzoek gedaan wordt in een afzonderlijke brief van de minister of staatssecretaris aan de Vice-President van de Raad van State, is voor de Raad van State onduidelijk of op de inhoud daarvan in het advies over het wetsvoorstel moet worden ingegaan.

Aanwijzing 266

Het Kabinet der Koningin stelt een departementale contactambtenaar telefonisch op de hoogte van het tijdstip waarop een voorstel van wet bij de Raad van State aanhangig is gemaakt. Met het oog daarop wordt, tenzij een vaste contactambtenaar is aangewezen, bij het wetsvoorstel een begeleidend memo aan het Kabinet der Koningin gevoegd waarvoor het volgende model wordt gevolgd:

*Aan: Kabinet der Koningin
Van: Ministerie van*

Hierbij wordt u verzocht de hierna vermelde contactpersoon in kennis te stellen van het tijdstip waarop het bijgevoegde voorstel van (rijks)wet bij de Raad van State aanhangig is gemaakt.

*Behandelend ambtenaar:
Telefoonnummer :
Vervanger :
Telefoonnummer :
Afdeling :
Adres :
Datum :*

A

anwijzing 267

Vanwege het ministerie wordt het Kabinet der Koningin zo vroegtijdig mogelijk op de hoogte gesteld van het spoedeisend karakter van aan de Koningin ter tekening voor te leggen stukken inzake een voorstel van wet, zodat door het kabinet eventueel noodzakelijke voorzieningen kunnen worden getroffen.

Aanwijzing 268

Bij een adviesaanvraag aan de Raad van State over een voorstel van wet worden de volgende adviezen over dat voorstel die door het ministerie zijn ontvangen, aan de Raad van State toegezonden, tenzij het advies is gepubliceerd of bekend is dat de raad daarover reeds beschikt:

- a. adviezen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
- b) adviezen van adviescolleges;
- c. adviezen van belangrijke organisaties van belanghebbenden indien kennisneming ervan kan dienen tot een beter inzicht in de in het voorstel van wet en de toelichting vervatte beleidskeuzen;
- d. overige adviezen waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen;
- e. overige adviezen, waarvan de minister de toezending wenselijk acht.

Aanwijzing 269

Van de adviezen die met het aanhangig maken van het voorstel van wet bij de Raad van State aan de raad worden gezonden, wordt één exemplaar bij het origineel van het voorstel en de memorie van toelichting gevoegd. De Raad van State ontvangt daarnaast rechtstreeks van het ministerie per e-mail het door de Koningin bij de raad aanhangig gemaakte voorstel van wet met de bijbehorende memorie

van toelichting en één exemplaar van ieder van de bedoelde adviezen (advies@raadvanstate.nl). Indien de adviezen niet elektronisch beschikbaar zijn, ontvangt de Raad 10 schriftelijke exemplaren van de adviezen.

Aanwijzing 270

Bij de rechtstreekse toezending van stukken aan de Raad van State als bedoeld in aanwijzing 269 wordt in een begeleidend memo de behandelend wetgevingsambtenaar vermeld, bij wie ambtenaren van de Raad van State desgewenst inlichtingen kunnen inwinnen. Voor dit memo wordt het volgende model gevolgd:

Aan: Raad van State (van het Koninkrijk), t.a.v. de secretarie van de volle raad

Van: Ministerie van.....

Hierbij wordt u aangeboden het voorstel van (rijks)wet met toelichting (en 10 exemplaren van de daarop betrekking hebbende adviezen).

Behandelend ambtenaar:

Telefoonnummer:

Vervanger:

Telefoonnummer:

Afdeling:

Adres:

Datum:

Aanwijzing 271

1. Indien aan de Raad van State bij de aanhangigmaking van een voorstel van wet om een spoedbehandeling van de op dat voorstel betrekking hebbende adviesaanvraag wordt verzocht, geschiedt dit in rechtstreeks schriftelijk contact tussen de eerst-verantwoordelijke bewindspersoon en de vice-president van de Raad van State. Met het vragen van dergelijke spoedbehandelingen wordt grote terughoudendheid betracht.
2. Voor het vragen van een spoedbehandeling wordt het volgende model gevolgd:

Aan de vice-president van de Raad van State (van het Koninkrijk)

Spoedbehandeling adviesaanvraag inzake voorstel van (rijks)wet ... (vermelding van het opschrift)

Heden heb ik (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...) het bovenvermelde voorstel van (rijks)wet aangeboden aan de Koningin.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) verzoek ik u om een spoedbehandeling van de op het voorstel betrekking hebbende adviesaanvraag, nadat het voorstel aan de Raad van State (van het Koninkrijk) zal zijn voorgelegd.

De redenen voor dit verzoek zijn de volgende.

(uiteenzetting van de redenen).

De Minister van ...

Toelichting:

Deze aanwijzing en aanwijzing 271 a hebben geen betrekking op verzoeken tot een spoedige afhandeling van ontwerp-regelingen die reeds bij de Raad van State aanhangig zijn, maar alleen op verzoeken die op het tijdstip van aanhangigmaking van een ontwerp bij de Raad van State worden gedaan.

Aanwijzing 271a

1. Het vragen van een spoedbehandeling kan slechts worden gedaan met machtiging van de ministerraad.
2. Een voorstel om een spoedbehandeling te vragen wordt door de eerst-verantwoordelijke

bewindspersoon aan de ministerraad gedaan in een afzonderlijke brief die tevens een motivering bevat.

Toelichting:

Eerste lid: Indien een voorgesteld verzoek om spoedbehandeling betrekking heeft op een ontwerp-regeling die in een onderraad van de ministerraad wordt behandeld, kan het voorstel aan de onderraad worden toegezonden.

Het ligt in de rede dat de ministerraadsbehandeling van een voorgesteld verzoek om spoedbehandeling gelijktijdig plaatsvindt met de behandeling van de ontwerp-regeling waarop het verzoek betrekking heeft. Dit zal echter niet mogelijk zijn, indien er na de behandeling in de ministerraad, doch voor de toezending aan de Raad van State, nog tijd gemoed is met andere procedures, zoals voorpublicatie en advisering door adviescolleges. In die gevallen moet een voorgesteld verzoek om spoedbehandeling na afronding van die procedures aan de ministerraad worden voorgelegd, waarbij in het algemeen evenwel kan worden afgeweken van de "10-dagen-termijn".

De beslissing om een spoedbehandeling te vragen blijft primair behoren tot de verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon. Het is wel van belang dat steeds een zorgvuldige afweging wordt gemaakt. Ook moet in lijn worden gehandeld met de uitgangspunten die in hun algemeenheid gelden bij het vragen van spoedadviezen (zie aanwijzing 271b). Het Ministerie van Algemene Zaken draagt op dit punt zorg voor coördinatie en afstemming. De aan de ministerraad gezonden brief wordt in eerste aanleg bekeken door dat ministerie. Het ligt in de rede dat het Ministerie van Algemene Zaken over te vragen spoedadviezen overleg pleegt met de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Dit overleg vindt steeds plaats via kort en snel ambtelijk contact.

Tweede lid: De brief dient te worden geadresseerd aan de Minister-President, voorzitter van de ministerraad. Hij dient te worden verzonden als onderdeel van de ministerraadsstukken waarbij de ontwerp-regeling ter goedkeuring aan de ministerraad wordt voorgelegd. Uit doelmatigheidsoverwegingen kan het aanbeveling verdienen dat de brief aan de ministerraad zoveel mogelijk gelijkluidend is aan de ingevolge aanwijzing 271 aan de vice-president van de Raad van State te zenden brief. Het kan praktisch zijn dat aan de ministerraad het concept van de aan de vice-president te zenden brief wordt voorgelegd.

Aanwijzing 271b

Het vragen van een spoedbehandeling wordt zoveel mogelijk beperkt tot gevallen waarin:

- a. een implementatietermijn van internationale of EU-regelgeving is of dreigt te worden overschreden;
- b. een andere fatale termijn is of dreigt te worden overschreden;
- c. het achterwege laten van een spoedbehandeling substantiële budgettaire gevolgen zou hebben;
- d. door een spoedbehandeling de noodzaak tot het verlenen van terugwerkende kracht aan de regeling wordt voorkomen of minder dringend wordt;
- e. sprake is van een urgent herstel van een gebrek in de regelgeving.

Toelichting:

De in deze aanwijzing genoemde gevallen rechtvaardigen een verzoek om spoedbehandeling niet zonder meer. Bij de afweging of een spoedbehandeling kan worden gevraagd, zal steeds een relatie moeten worden gelegd met de termijn waarbinnen de ontwerp-regeling is voorbereid op het ministerie. Vertragingen in de (inter)departementale voorbereiding behoren niet te worden afgewenteld op de Raad van State.

Onderdeel b: Als fatale termijnen zijn bijvoorbeeld te beschouwen: het tijdstip waarop een tijdelijke wet vervalt; het tijdstip waarop een ministeriële spoedregeling uiterlijk moet zijn vervangen door een algemene maatregel van bestuur (zie bijvoorbeeld artikel 8 van de In- en uitvoerwet). Termijnen die voortvloeien uit uitspraken of toezeggingen van een bewindspersoon over het tijdstip van indiening of totstandkoming van nieuwe regelingen zijn geen fatale termijnen in de zin van deze aanwijzing (zie ook aanwijzing 6).

Aanwijzing 272 [Vervallen per 01-12-2000]

Aanwijzing 272a

1. Indien tijdens de adviesprocedure bij de Raad van State blijkt dat aan de voortzetting van de behandeling van een wetsvoorstel geen behoefte meer bestaat, wordt bevorderd dat de adviesaanvraag wordt ingetrokken.
2. Voor de voordracht tot intrekking van de adviesaanvraag wordt het volgende model gebruikt:

Aan de Koningin

Voorstel van (rijks)wet ... (vermelding van het opschrift)

Op ... is Uwe Majesteit bovenvermeld voorstel van (rijks)wet aangeboden met het verzoek dit voorstel ter advisering voor te leggen aan de Raad van State (van het Koninkrijk). Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van ..., nr. ..., is het voorstel bij de Raad van State (van het Koninkrijk) aanhangig gemaakt.

De ministerraad (van het Koninkrijk) is evenwel van oordeel dat thans geen behoefte meer bestaat aan voortzetting van de behandeling van het voorstel. (In plaats daarvan wordt een nieuw voorstel voorbereid). (volgt uiteenzetting van de redenen)

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) moge ik U daarom (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) verzoeken de Raad van State te vragen de adviesaanvraag betreffende het bovenvermelde voorstel buiten verdere behandeling te laten.

De Minister van ...

Toelichting:

Zie de tweede alinea van de toelichting bij aanwijzing 264.

Aanwijzing 273

Voor het nader rapport inzake een voorstel van wet wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het voorstel van (rijks)wet ... (vermelding van het opschrift)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van ..., nr. ..., machtigde Uwe Majesteit de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van (rijks)wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd ..., nr. ..., bied ik U hierbij aan. Het voorstel geeft de Raad van State (van het Koninkrijk) geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen (of: bespreking van de bezwaren of opmerkingen). Ik moge U (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtsgeenoot van ...,) verzoeken het hierbij gevoegde (gewijzigde) voorstel van (rijks)wet en de (gewijzigde) memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba) te zenden.

De Minister van ...

Toelichting:

Zie de tweede alinea van de toelichting bij aanwijzing 264.

Zie voor het nader rapport inzake een nota van wijziging aanwijzing 277b en inzake een algemene maatregel van bestuur de aanwijzingen 282 en 282a.

Aanwijzing 274

In het nader rapport aan de Koningin inzake een voorstel van wet wordt een gehele of gedeeltelijke weergave van het advies van de Raad van State achterwege gelaten, tenzij deze noodzakelijk is voor het betoog. Het nader rapport volgt de indeling in genummerde onderdelen van het advies van de Raad van State.

Toelichting:

Aangezien in de Kamerstukken (de zgn. blauwe stukken) het advies van de Raad van State en het nader rapport puntsgewijs na elkaar worden afgedrukt, is een herhaling in het nader rapport van de opmerkingen van de Raad van State niet zinvol.

Indien bij gelegenheid van het nader rapport wijzigingen worden aangebracht die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad van State (en waarover de Raad niet ingevolge aanwijzing 277, eerste lid, wordt gehoord) wordt daarvan mededeling gedaan in een afzonderlijk genummerd punt aan het slot van het nader rapport.

Aanwijzing 275

1. Indien op grond van artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State publicatie van het advies van de Raad van State inzake een voorstel van wet achterwege blijft, wordt aan het begin van de memorie van toelichting in de marge de volgende zin opgenomen:

Het advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Toelichting:

Het betrokken ministerie draagt zorg voor deze vermelding. Zie hierover nader het Draaiboek voor de wetgeving, nr. 45.

Aanwijzing 276

Indien een advies van de Raad van State ingrijpende kritiek op de inhoud of de vormgeving van een wetsvoorstel bevat, wordt het wetsvoorstel opnieuw in de ministerraad aan de orde gesteld.

Toelichting:

De volgende dicta geven aan dat van ingrijpende kritiek sprake is:

'De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden',

'De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet aldus aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden' en

'De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden'.

In deze gevallen dienen het wetsvoorstel en het nader rapport tevens ter toetsing te worden voorgelegd aan het Ministerie van Justitie (zie aanwijzing 254 en Draaiboek voor de wetgeving nr. 40).

Aanwijzing 276a

1. Indien naar aanleiding van een negatief advies van de Raad van State besloten wordt een wetsvoorstel niet in te dienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, wordt voor de slotformule van het nader rapport het volgende model gevolgd:

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) moge ik U (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) in overweging geven het hierbij gevoegde voorstel van (rijks)wet overeenkomstig het advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba) te zenden en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) en het voorstel van (rijks)wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

2. Indien om andere redenen het voornemen bestaat om een wetsvoorstel niet in te dienen, worden in het nader rapport deze redenen uiteengezet. Voor de slotformule van het nader rapport wordt het volgende model gevolgd:

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) moge ik U (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) verzoeken goed te vinden dat het

advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) en het voorstel van (rijks)wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

Toelichting:

Uit de formules blijkt dat ook het voornemen tot niet indienen van een wetsvoorstel in beginsel aan de ministerraad wordt voorgelegd. Indien van deze lijn afgeweken moet worden, vindt hierover overleg plaats met het secretariaat van de ministerraad. Het is niet nodig dat in het nader rapport nog inhoudelijk op de opmerkingen van de Raad van State wordt ingegaan.

Aanwijzing 277

1. Indien in een wetsvoorstel waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht, vóór de indiening ingrijpende wijzigingen worden aangebracht die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad van State, wordt de raad over deze wijzigingen gehoord.
2. Indien in een ingediend wetsvoorstel door de regering ingrijpende wijzigingen worden aangebracht, wordt de Raad van State over deze wijzigingen gehoord, tenzij dringende redenen zich daartegen verzetten.
- 3) De aanwijzingen 262, 263, 265 tot en met 272a en 274 tot en met 276a zijn van overeenkomstige toepassing op de advisering door de Raad van State over een nota van wijziging.

Toelichting:

Of een wijziging als ingrijpend moet worden aangemerkt, zal van geval tot geval, mede in het licht van het doel van de advisering door de Raad van State, moeten worden beoordeeld. Ook wijzigingen op onderdelen kunnen van een zodanig groot belang zijn, dat het geboden is de Raad van State daarover te raadplegen. Een splitsing van een wetsvoorstel (bijvoorbeeld om controversiële en niet-controversiële gedeeltes te scheiden) of een samenvoeging van twee wetsvoorstellen die nauw samenhangen, zonder dat daaruit inhoudelijk wijzigingen voortvloeien, is op zichzelf nog niet als een ingrijpende wijziging te beschouwen. Ingevolge artikel 4 van het reglement van orde voor de ministerraad beraadslaagt de ministerraad opnieuw over een wetsvoorstel, indien dit belangrijk wordt gewijzigd. De ministerraad beslist over een hernieuwde raadpleging van de Raad van State. Ook in geval van twijfel over de ingrijpendheid van een wijziging neemt de ministerraad een beslissing.

Aanwijzing 277a

Voor de brief aan de Koningin waarbij een minister een ontwerp van een nota van wijziging aanbiedt met het verzoek die bij de Raad van State aanhangig te maken (voordracht), wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Ontwerp van een nota van wijziging bij het voorstel van (rijks)wet ... (vermelding van het opschrift)
Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) bied ik Uwe Majesteit (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...) het bovenvermelde ontwerp van een nota van wijziging aan. Het ontwerp is voorzien van een toelichting.

Ik moge U verzoeken het ontwerp aan de Raad van State (van het Koninkrijk) ter advisering voor te leggen en de Raad te machtigen zijn advies rechtstreeks aan mij te doen toekomen (en afschrift van het advies toe te zenden aan mijn bovenvermelde ambtgenoot).

De Minister van

Aanwijzing 277b

Voor het nader rapport inzake een aan de Raad van State voorgelegde nota van wijziging wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het ontwerp van een nota van wijziging bij het voorstel van (rijks)wet ... (vermelding van het opschrift)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van ..., nr. ..., machtigde Uwe Majesteit de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd ..., nr. ..., bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Raad van State (van het Koninkrijk) geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen (of: bespreking van de bezwaren of opmerkingen).

Ik moge U (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) verzoeken in te stemmen met toezending van de (gewijzigde) nota van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba).

De Minister van

Toelichting

Bij de aanbieding van het nader rapport aan de Koningin kan volstaan worden met het bijvoegen van een afschrift van de nota van wijziging zoals deze bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Aanwijzing 278

Over een bij amendement voorgestelde ingrijpende wijziging van een wetsvoorstel wordt de Raad van State alleen gehoord, indien de minister of staatssecretaris daaraan met het oog op zijn oordeelsvorming over het amendement behoefte gevoelt.

Toelichting:

Gaat het om een wijziging waarbij het functioneren van de Raad van State in het geding is, dan ligt het voor de hand daarover het gevoelen van de Raad van State te vernemen, hetzij in de vorm van een adviesaanvraag, hetzij door raadpleging van de vice-president.

Aanwijzing 279

1. De aanwijzingen 262, 263, 265 tot en met 272 en 274, 276 en 277, eerste lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de advisering door de Raad van State over ontwerpen van algemene maatregel van bestuur.
2. Aanwijzing 275 is van overeenkomstige toepassing op de publicatie van het advies van de Raad van State bij een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, met dien verstande dat de daar genoemde zin in de marge van de laatste bladzijde van het besluit wordt opgenomen.

Toelichting

Tweede lid: Anders dan bij wetsvoorstellen draagt bij algemene maatregelen van bestuur de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie zorg voor deze vermelding. Dit geschiedt bij de gereedmaking van de stukken ten behoeve van de publicatie in het Staatsblad (zie Draaiboek voor de wetgeving, nr. 182).

Aanwijzing 280

Een ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur wordt in beginsel niet eerder ter advisering aan de Raad van State voorgelegd, dan nadat het wetsvoorstel dat aan de algemene maatregel van bestuur ten grondslag ligt, door de Tweede Kamer is aanvaard.

Toelichting:

In spoedeisende gevallen kan het wenselijk zijn om een algemene maatregel van bestuur eerder ter advisering voor te leggen, bijvoorbeeld wanneer het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend of zelfs gelijktijdig met de toezending van het wetsvoorstel aan de Raad van State. Voorlegging van een algemene maatregel van bestuur aan de Raad van State voordat het daaraan ten grondslag liggende wetsvoorstel is voorgelegd, is uiteraard niet mogelijk. Het komt voor dat bij een wetsvoorstel ter informatie van de Staten-Generaal een concept-algemene maatregel van bestuur wordt gevoegd. Ook in dat geval geldt de in deze aanwijzing neergelegde regel.

Aanwijzing 281

Voor de brief aan de Koningin waarbij een minister het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur aanbiedt met het verzoek dit bij de Raad van State aanhangig te maken (voordracht), wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Ontwerp van een ... (vermelding van opschrift)

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) bied ik Uwe Majesteit (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van (rijks)bestuur aan. Het ontwerp gaat vergezeld van een nota van toelichting. Ik moge U verzoeken het ontwerp aan de Raad van State (van het Koninkrijk) ter advisering voor te leggen en de Raad te machtigen zijn advies rechtstreeks aan mij te doen toekomen (en afschrift van het advies toe te zenden aan mijn bovenvermelde ambtgenoot).

De Minister van ...

Toelichting:

Deze brief wordt in de aanhef van de algemene maatregel van bestuur aangeduid als "voordracht". Zie aanwijzing 110.

Aanwijzing 282

Voor het nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van (rijks)bestuur ... (vermelding van het opschrift)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van ..., nr. ..., machtigde Uwe Majesteit de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van (rijks)bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd ..., nr. ..., bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Raad van State (van het Koninkrijk) geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen (of: bespreking van de bezwaren of opmerkingen). Ik moge U hierbij (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) het (gewijzigde) ontwerp-besluit en de (gewijzigde) nota van toelichting (wederom) doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van ...

Aanwijzing 282a

1. Indien naar aanleiding van een negatief advies van de Raad van State het voornemen bestaat een algemene maatregel van bestuur niet voor bekrachtiging in aanmerking te brengen, wordt voor de slotformule van het nader rapport het volgende model gevolgd:

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) moge ik U (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) in overweging geven het hierbij gevoegde ontwerp-besluit overeenkomstig het advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) niet te bekrachtigen en goed te vinden dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) en het ontwerp-besluit en de daarbij behorende nota van toelichting, zoals deze aan de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

2. Indien om andere redenen het voornemen bestaat om een algemene maatregel van bestuur niet voor bekrachtiging in aanmerking te brengen, worden in het nader rapport deze redenen uiteengezet. Voor de slotformule van het nader rapport wordt het volgende model gevolgd:

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) moge ik U (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) verzoeken goed te vinden dat het advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State (van het Koninkrijk) en het ontwerp-besluit en de daarbij behorende toelichting, zoals deze aan de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

Toelichting:

Uit de formules blijkt dat ook het voornemen tot niet bekrachtigen van een algemene maatregel van bestuur in beginsel aan de ministerraad wordt voorgelegd. Indien van deze lijn afgeweken moet worden, vindt hierover overleg plaats met het secretariaat van de ministerraad. Het is niet nodig dat in het nader rapport nog inhoudelijk op de opmerkingen van de Raad van State wordt ingegaan.

§ 6.2a Bekrachtiging van algemene maatregelen van bestuur

Aanwijzing 282b

Aan het Kabinet der Koningin worden met het oog op de bekrachtiging van een algemene maatregel van bestuur de volgende stukken toegezonden:

- a. het nader rapport;
- b. een afschrift van het nader rapport;
- c. het originele exemplaar van het advies van de Raad van State;
- d. indien de tekst van het ontwerp-besluit of van de nota van toelichting afwijkt van de tekst die aan de Raad van State is voorgelegd: het van de Raad van State terug ontvangen exemplaar van het besluit onderscheidenlijk de nota van toelichting;
- e. het te bekrachtigen ontwerp-besluit met nota van toelichting en eventuele bijlagen bij de nota van toelichting.

Toelichting:

Nadat de ondertekening door de Koningin heeft plaatsgevonden, zendt het Kabinet der Koningin de onder *e* genoemde stukken terug naar het eerstverantwoordelijke ministerie en het onder *b* genoemde afschrift naar de Raad van State. De onder *a*, *c* en *d*, genoemde stukken blijven bij het Kabinet der Koningin.

§ 6.3 Parlementaire behandeling van regeringsvoorstellen van wet

Aanwijzing 283

1. Aan het Kabinet der Koningin worden met het oog op de indiening van een wetsvoorstel de volgende stukken gezonden:
 - a. het nader rapport;
 - b. een afschrift van het nader rapport;
 - c. het originele exemplaar van het advies van de Raad van State;
 - d. indien de tekst van het wetsvoorstel of van de memorie van toelichting afwijkt van de tekst die aan de Raad van State is voorgelegd: het van de Raad van State terug ontvangen exemplaar van het wetsvoorstel onderscheidenlijk de memorie van toelichting;
 - e. het in te dienen wetsvoorstel met memorie van toelichting en eventuele bijlagen bij de memorie van toelichting.
2. Tenzij het advies van de Raad van State instemmend luidt of uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat en in het nader rapport geen nieuwe punten worden besproken, worden bovendien de volgende stukken meegezonden:
 - a. een afschrift van het advies van de Raad van State;
 - b. een tweede afschrift van het nader rapport;
 - c. een stuk waarin de teksten zijn opgenomen van die gedeelten uit het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel met memorie van toelichting, die na voorlegging aan de raad zijn gewijzigd.

Toelichting:

Het Kabinet der Koningin zendt de in het eerste lid, onder *e*, en tweede lid bedoelde stukken door naar de Tweede Kamer en het in het eerste lid, onder *b*, bedoelde afschrift van het nader rapport naar de Raad van State. De in het eerste lid, onder *a*, *c* en *d*, bedoelde stukken blijven bij het Kabinet der Koningin.

Eerste lid, onder e: Indien het een voorstel van rijkswet betreft, worden nog twee exemplaren van het wetsvoorstel met ondertekende memorie van toelichting bijgevoegd ter doorzending naar de Staten van de Nederlandse Antillen en van Aruba.

Tweede lid, onder c: Indien het praktisch bezwaarlijk is de afzonderlijke wijzigingen in het wetsvoorstel of de memorie van toelichting aan te geven, kan de gehele oorspronkelijke tekst worden overgelegd (zie hierover ook aanwijzing 284, tweede lid).

Aanwijzing 284

1. Het Kabinet der Koningin stelt een departementale contactambtenaar telefonisch op de hoogte van het tijdstip van indiening van een voorstel van wet. Met het oog daarop wordt, tenzij een vaste contactambtenaar is aangewezen, bij het nader rapport een begeleidend memorandum aan het Kabinet der Koningin gevoegd waarvoor het volgende model wordt gevolgd:

Aan: Kabinet der Koningin

Van: Ministerie van

Hierbij wordt u verzocht de hierna vermelde contactpersoon in kennis te stellen van het tijdstip waarop het bijgevoegde voorstel van (rijks)wet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt aangeboden.

Behandelend ambtenaar:

Telefoonnummer :

Vervanger :

Telefoonnummer :

Afdeling :

Adres :

Datum :

2. Indien om praktische redenen wordt afgezien van toezending van een stuk als bedoeld in aanwijzing 283, tweede lid, onder c, wordt aan het memorandum de volgende passage toegevoegd:

Uit praktisch oogpunt is afgezien van het opstellen van een stuk waarin de teksten zijn opgenomen van die gedeelten uit het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel met memorie van toelichting die na voorlegging aan de Raad zijn gewijzigd. In plaats daarvan dient de gehele oorspronkelijke tekst ter inzage te worden gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer.

Aanwijzing 285

De verplichting tot het toezenden van afschriften geldt niet indien het betrokken ministerie alle stukken (dus niet alleen wetgevingsstukken, maar ook nota's, brieven et cetera) op dezelfde dag waarop zij aan de Tweede Kamer worden gestuurd, tevens per e-mail aan de Tweede Kamer toezenden (zie het Draaiboek voor de wetgeving, nr. 47). Van stukken die niet elektronisch worden verzonden, dienen nog wel afschriften te worden toegezonden met overeenkomstige toepassing van de in deze aanwijzing opgenomen modelbrief. Voor dit memo wordt het volgende model gevolgd:

Aan: Griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Van: Ministerie van

Hierbij worden u aangeboden exemplaren van het voorstel van (rijks)wet met toelichting.

Behandelend ambtenaar:

Telefoonnummer :

Vervanger :

Telefoonnummer :

Afdeling :

Adres :

Datum :

Toelichting:

De verplichting tot het toezenden van afschriften geldt niet indien het betrokken ministerie hiervan als deelnemer aan het project DIS-EPR is vrijgesteld (zie het Draaiboek voor de wetgeving, derde druk, nr. 47). In dat geval verdient het aanbeveling wel een begeleidend memo met de gegevens van de behandelend ambtenaar aan de Tweede Kamer te zenden, of bij de elektronische verzending aan te geven wie de behandelend ambtenaar is.

Aanwijzing 286

Van alle voorstellen van wet en van in het kader van de behandeling ervan door de regering aan de Tweede Kamer toegezonden stukken, wordt door het ministerie van de eerste ondertekenaar een afschrift gezonden naar de griffie van de Eerste Kamer.

Toelichting:

Verwarring met door de Eerste Kamer te behandelen stukken kan worden voorkomen door de toezending niet bij officiële, door de minister te tekenen brief te laten geschieden.

Aanwijzing 287

Ministeries overwegen of het doelmatig is al voor de indiening van een wetsvoorstel door de NV SDU drukproeven van een concept te laten vervaardigen.

Aanwijzing 288

1. Het Bureau wetgeving van de griffie van de Tweede Kamer zendt onmiddellijk nadat een wetsvoorstel of een gewijzigd wetsvoorstel als Kamerstuk is gedrukt, een fotokopie ervan naar de daartoe door het ministerie aangewezen ambtenaar. Deze zendt het binnen de door het Bureau wetgeving van de griffie gestelde termijn, welke ten minste twee werkdagen bedraagt, gecorrigeerd terug.
2. Zodra de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft aangenomen waarin wijzigingen voorkomen ten opzichte van de laatste aan het ministerie gezonden tekst, zendt het Bureau wetgeving van de griffie een fotokopie van de bijgewerkte eindtekst naar de in het eerste lid bedoelde ambtenaar. Deze zendt de fotokopie binnen de door het Bureau wetgeving van de griffie gestelde termijn, welke ten minste twee werkdagen bedraagt, gecorrigeerd terug.

Aanwijzing 289

Voor de brief aan de Staten-Generaal, waarbij een minister de nota naar aanleiding van het verslag of een ander stuk inzake een voorstel van wet aanbiedt, wordt het volgende model gevolgd:

Aan de voorzitter van de Tweede (Eerste) Kamer der Staten-Generaal.

Voorstel van (rijks)wet ... (vermelding van het opschrift) ... (kamerstuknummer)

Hierbij bied ik u (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van...,) de nota naar aanleiding van het verslag inzake het bovenvermelde voorstel aan.

De Minister van ...

Toelichting:

Indien het een stuk voor de Tweede Kamer betreft worden -naast verzending van het origineel aan de voorzitter van de kamer- 35 afschriften gezonden aan de griffie van de Tweede Kamer, tenzij de betrokken minister hiervan is vrijgesteld omdat alle stukken (dus niet alleen wetgevingsstukken, maar ook nota's, brieven en cetera) op dezelfde dag waarop zij aan de Tweede Kamer worden gestuurd, tevens per e-mail aan de Tweede Kamer worden gezonden (zie het Draaiboek voor de wetgeving, nr. 7). Indien het een stuk voor de Eerste Kamer betreft wordt alleen het origineel aan de voorzitter van die kamer gezonden. Toezending van afschriften is niet noodzakelijk (zie ook de toelichting bij aanwijzing 296).

Zie voor de ondertekening van de nota naar aanleiding van het verslag aanwijzing 209.

Aanwijzing 290

Voor overleg over de nummering van Kamerstukken en de vraag of (bijlagen bij) door de regering ingezonden stukken alle gedrukt zullen worden, kan het ministerie desgewenst contact opnemen met de griffie van de desbetreffende kamer.

Aanwijzing 291

De in aanwijzing 268 bedoelde adviezen over voorstellen van wet worden aan de Tweede Kamer toegezonden.

Toelichting:

Ingevolge artikel 80, tweede lid, van de Grondwet worden adviezen van vaste adviescolleges, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die door of vanwege de Koning worden ingediend, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen aan de Staten-Generaal overgelegd. De aanwijzing omvat mede de andere aan de Raad van State overgelegde adviezen.

Aanwijzing 292

1. De departementale contactambtenaar maakt zo nodig met de griffier van de kamercommissie in wier handen een wetsvoorstel is gesteld, afspraken over het uitwisselen van informatie met betrekking tot de wijze van behandeling van het voorstel.
2. Indien de commissie daartoe aanleiding ziet, pleegt zij overleg met de betrokken bewindspersoon over de planning van de behandeling van het wetsvoorstel. De bewindspersoon kan zich daarbij laten vertegenwoordigen door een ambtenaar. Tot dit overleg kan ook van de zijde van het ministerie het initiatief worden genomen.

Aanwijzing 293

Bij het opstellen van verslagen wordt zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van de memorie van toelichting gevolgd. De nota naar aanleiding van het verslag volgt zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van het verslag. Vragen worden slechts herhaald voor zover het nodig is om ze aan te duiden.

Aanwijzing 293a

De beantwoording van een verslag van de Tweede Kamer vindt zo veel mogelijk plaats binnen eenzelfde termijn als die welke de kamercommissie heeft genomen voor het uitbrengen van het verslag, waarbij als aanvangsdatum geldt de datum van de koninklijke boodschap.

Aanwijzing 294

Voorstellers van amendementen kunnen het betrokken ministerie bijstand verzoeken bij het formuleren van amendementen. Dergelijke technische bijstand wordt zoveel mogelijk verleend.

Toelichting:

Het is in het algemeen wenselijk dat voorstellers van amendementen contact opnemen met het betrokken ministerie ter juridische en wetgevingstechnische toetsing.

Ingevolge artikel 96, eerste lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer worden amendementen beknopt toegelicht.

Technische bijstand strekt zich in beginsel niet uit tot het formuleren van deze toelichting.

Technische bijstand kan rechtstreeks aan ambtenaren worden verzocht. Dezen informeren hun minister.

Aanwijzing 295

Bij de behandeling van voorstellen van wet waarop betrekkelijk veel amendementen zijn aangenomen of nota's van wijziging zijn ingediend, verdient het aanbeveling dat na de stemming over de artikelen de eindstemming over het gehele wetsvoorstel wordt opgeschort voor een tweede lezing.

Toelichting:

Zie voor deze procedure artikel 105 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zij biedt de mogelijkheid om na de stemming over de artikelen nog wijzigingen van technische aard aan te brengen. Hierdoor kan de omslachtige weg van een eventuele novelle worden voorkomen. Over de wenselijkheid van een tweede lezing wordt contact opgenomen met het bureau wetgeving van

de griffie.

Aanwijzing 296

Een memorie van antwoord op een voorlopig verslag van de Eerste Kamer wordt uiterlijk veertien dagen vóór de beoogde datum van openbare behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel bij de Eerste Kamer ingediend. In spoedeisende gevallen kan hiervan in overleg met de griffie van de Eerste Kamer worden afgeweken.

Toelichting:

Het desbetreffende stuk heeft alleen in origineel aan de voorzitter van de Eerste Kamer te worden gezonden. Toezending van afschriften aan de griffie van de Eerste Kamer is niet noodzakelijk.

Aanwijzing 297

1. Intrekking van een bij de Tweede of de Eerste Kamer aanhangig wetsvoorstel geschiedt bij brief van de minister, daartoe gemachtigd door de Koningin.
2. Is het wetsvoorstel aanhangig bij de Eerste Kamer, dan wordt ook aan de voorzitter van de Tweede Kamer mededeling gedaan van de intrekking.

Toelichting:

De intrekkingbrief kan uitgaan van alle ondertekenende ministers of van de eerstverantwoordelijke, mede namens de andere. Het voornemen om een wetsvoorstel in te trekken, wordt in de Ministerraad behandeld (artikel 4, tweede lid, onder a, reglement van orde voor de ministerraad).

§ 6.4 Behandeling van initiatiefvoorstellen van wet

Aanwijzing 298

Leden van de Tweede Kamer die een initiatiefvoorstel van wet aanhangig willen maken, kunnen het betrokken ministerie bijstand verzoeken bij het formuleren daarvan. Dergelijke bijstand wordt zoveel mogelijk verleend.

Toelichting:

Voor het verlenen van bijstand bij het formuleren van een initiatiefvoorstel heeft een ambtenaar toestemming van zijn minister.

Zie verder het Draaiboek voor de wetgeving, nrs. 131 en 132.

Aanwijzing 299 [Vervallen per 08-03-1998]

Aanwijzing 300

1. Ministers geven zowel bij de schriftelijke als bij de mondelinge behandeling van een initiatiefvoorstel alle inlichtingen en adviezen die van hen worden gevraagd en waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Bij de mondelinge behandeling zijn de ministers steeds aanwezig.
2. Ministers maken ook eigener beweging, zowel in de schriftelijke als in de mondelinge fase, alle opmerkingen die zij dienstig achten om te komen tot een goed wetgevingsproduct.
3. Ook tijdens de parlementaire behandeling van een initiatiefvoorstel wordt desgewenst aan de initiatiefnemers zoveel mogelijk en zo snel mogelijk ambtelijke bijstand van juridische en wetgevingstechnische aard verleend.

Aanwijzing 301

Ministers dragen er zorg voor dat zij in voorkomende gevallen over initiatiefvoorstellen kunnen spreken

namens het kabinet. Daartoe stellen zij deze tijdig in de ministerraad aan de orde.

Aanwijzing 302

1. Zo spoedig mogelijk, doch niet later dan drie maanden na aanneming van een initiatiefvoorstel door de Eerste Kamer doet de betrokken minister mededeling aan de Staten-Generaal omtrent de besluitvorming aangaande het al dan niet bekrachtigen van het voorstel, of, indien een besluit nog niet is genomen, van de stand van zaken daaromtrent en van het tijdstip waarop nieuwe mededelingen als vorenbedoeld zullen worden gedaan.
- 2) In het algemeen wordt over een door de Staten-Generaal aangenomen initiatiefvoorstel door de regering geen advies aan de Raad van State gevraagd, tenzij niet-bekrachtiging wordt overwogen.

Toelichting:

Zie nader het Draaiboek voor de wetgeving, nr. 148.

§ 6.5 Koninklijke besluiten waarover de Raad van State niet wordt gehoord

Aanwijzing 303

Voor de brief aan de Koningin waarbij een minister een ontwerp van een koninklijk besluit voorlegt waarover de Raad van State niet zal worden gehoord, wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Ontwerp van een ... (vermelding van het opschrift)

Hierbij bied ik Uwe Majesteit (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) het bovenvermelde ontwerp aan. (Het ontwerp gaat vergezeld van een nota van toelichting.)

(Eventueel: De ministerraad (van het Koninkrijk) heeft met het ontwerp ingesteld.)

(Voor zover nodig de gronden voor het nemen van het besluit.)

Ik moge U verzoeken (op grond van het vorenstaande) overeenkomstig het ontwerp te besluiten.

De Minister van ...

Hoofdstuk 7. Verdragen

§ 7.1 Voorbereiding van verdragen

Aanwijzing 304

1. Onder verdrag wordt verstaan: iedere op schrift gestelde overeenkomst die volgens volkenrechtelijke criteria voor de staat verbindend is.
2. In verdragen wordt het Koninkrijk der Nederlanden als zodanig aangeduid als partij bij het verdrag.

Toelichting:

Criteria voor verdragen. Niet bepalend voor de vraag of er sprake is van een verdrag zijn de vorm (een verdrag kan uit één of meer stukken bestaan), titel, wijze van totstandkoming en de functie van personen die de regeling treffen. Voor wat betreft de volkenrechtelijke criteria wordt verwezen naar het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Nederlandse vertaling in *Trb.* 1985, 79). De verbindendheid van een verdrag voor het Koninkrijk treedt eerst in na de inwerkingtreding voor het Koninkrijk.

Benaming. In de Nederlandse vertaling van de titel van een verdrag wordt bij voorkeur de grondwettelijke term "verdrag" gebruikt en niet de term "overeenkomst". Als een verdrag niet de benaming verdrag in de titel heeft, wordt het in stukken over het verdrag wel bij voorkeur met de term verdrag aangeduid, tenzij dit verwarring kan opleveren met andere in het stuk genoemde verdragen. Dat wil zeggen dat bijvoorbeeld in een brief die als onderwerp vermeldt "Overeenkomst inzake ...", geschreven wordt over "bovengenoemd verdrag".

Partijen. Bij de onderhandelingen over ontwerp-verdragen wordt er naar gestreefd om de staat- en derhalve niet de regering -als verdragspartij aan te duiden. Mocht dit streven niet tot resultaat leiden, dan wordt in de toelichting zo nodig aangegeven dat het verdrag wel voor de staat zal gelden.

Internationale beleidsafspraken. Ter vermijding van misverstand moeten verdragen goed worden onderscheiden van internationale beleidsafspraken en van internationale privaatrechtelijke contracten die de staat of staatsorganen sluiten.

Voor wat betreft internationale beleidsafspraken geldt het volgende. Indien een regeling wordt beoogd

die de staten niet volkenrechtelijk verbindt, kan een internationale beleidsafpraak tot stand worden gebracht tussen regeringen, een of meer ministers, of lagere autoriteiten. Voor deze beleidsafspraken wordt bij voorkeur de benaming "memorandum van overeenstemming" gebruikt. Het doel is veelal om afspraken te maken voor toekomstig parallel optreden, of onderling het beleid af te stemmen van overigens zelfstandige partijen. Beleidsafspraken committeren de betrokken regeringen of ministers politiek, maar leveren geen verplichtingen op waarvan men de naleving rechtens kan vorderen. Strikt genomen hebben zij dan ook niet het karakter van regelgeving. Van beleidsafspraken mag men echter wel verwachten dat zij door de betrokken regeringen, ministers, enz. worden nageleefd, voor zover de nationale grondwetten en wettelijke regels dat toelaten. Voor wat Nederland betreft betekent dit dat het Nederlandse parlement door middel van de ministeriële verantwoordelijkheid steeds een eind zal kunnen maken aan de naleving van de afspraak en dat voor de rechter stopzetting kan worden gevorderd als zou blijken dat naleving strijdig is met de wet, of anderszins onrechtmatig is. Zie ook het Draaiboek voor de Wetgeving, Hoofdstuk VIII. Ook indien het om een verdrag gaat dat binnen het Koninkrijk uitsluitend geldt voor Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba is 'Het Koninkrijk der Nederlanden' het volkenrechtelijk subject. De aanduiding 'Nederland' als verdragsluitende partij is niet juist.

Overleg met Directie Juridische Zaken, Afdeling Internationaal Recht. Over de voorbereiding van een internationale beleidsafpraak wordt in een zo vroeg mogelijk stadium overleg gevoerd met de Directie Juridische Zaken, Afdeling Internationaal Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ter vermijding van mogelijk internationaal misverstand over het rechtskarakter van de afspraak en ter vermijding van ontstaan van mogelijke frictie met de bepalingen van de Grondwet inzake verdragen.

Aanwijzing 305

1. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba worden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken bij de totstandbrenging van verdragen die deze landen kunnen raken en bij de ter zake te volgen procedures.
2. De Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken onderhoudt de contacten hierover met de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Toelichting:

Eerste lid: Volgens artikel 3 van het Statuut voor het Koninkrijk zijn de buitenlandse betrekkingen koninkrijksaangelegenheid. Artikel 27 van het Statuut bepaalt dat de Nederlandse Antillen en Aruba moeten worden betrokken bij verdragen die hen ingevolge artikel 11 raken. In de praktijk worden de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba met betrekking tot alle verdragen benaderd met de vraag of het verdrag mede moet gelden voor deze landen, en zo niet, of het verdrag in kwestie dan wellicht die landen anderszins raakt in de zin van artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Dit laatste wil zeggen dat het verdrag van zodanig belang wordt geacht dat het betrokken land, hoewel het geen medegelding wenst, toch in de gelegenheid wil zijn mee te spreken bij de parlementaire goedkeuringsprocedure. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba worden alleen niet aldus benaderd met betrekking tot verdragen waarvan zonder meer vaststaat dat zij alleen voor Nederland van belang zijn. Het is niet nodig dat een verdrag voor alle drie de landen van het Koninkrijk geldt. Gelding van het verdrag voor slechts een of twee landen van het Koninkrijk is ook mogelijk. Wanneer ook de interne verhouding tussen de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland in het geding is, wordt de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de zaak betrokken.

Aanwijzing 306

1. Over de voorbereiding en goedkeuring van verdragen, over het tot uitdrukking brengen van instemming door een verdrag gebonden te worden en over het voornemen een verdrag op te zeggen of al dan niet te verlengen, wordt met het oog op de coördinatie ter verzekering van een consistent verdragsbeleid in een zo vroeg mogelijk stadium contact gezocht met de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken.
2. In gevallen dat het initiatief met betrekking tot verdragen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken ligt, zoekt de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken op haar beurt in een zo vroeg mogelijk stadium daarover contact met eventuele andere betrokken ministeries.
3. Over de voorbereiding en goedkeuring van verdragen, over het tot uitdrukking brengen van instemming door een verdrag gebonden te worden en over het voornemen een verdrag op te zeggen of al dan niet te verlengen, wordt eveneens contact gezocht met de onderdelen van andere ministeries die bemoeienis hebben met het onderwerp waarop het verdrag of een onderdeel daarvan

betrekking heeft of met onderwerpen die door het verdrag worden geraakt.

Toelichting:

Bij het overleg over de voorbereiding van verdragen dienen de desbetreffende voorstellen, ontwerpen en instructies tijdig vooraf aan de Afdeling Internationaal Recht van de Directie Juridische Zaken gezonden te worden. Bij dit overleg moeten in elk geval de volgende punten onder ogen worden gezien: de rubricering (openbaar, vertrouwelijk of geheim), het niveau van sluiting, de status (zelfstandig of uitvoering), de inwerkingtreding, de werkingsduur, eventuele rechtstreekse werking en voorlopige toepassing, geschillenbeslechting, eventuele voorbehouden en verklaringen, wijziging, opzegging en territoriale gelding (zie ook aanwijzing 307).

Bij de voorbereiding van het sluiten, de behandeling in de (Rijks)ministerraad en de goedkeuring van verdragen alsmede over het tot uitdrukking brengen van instemming door een verdrag gebonden te worden, wordt de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tijdig vooraf ingeschakeld. Dit geldt eveneens voor het voornemen een verdrag op te zeggen of al dan niet te verlengen.

Indien in de voorbereidende fase overleg met het parlement plaats zal vinden, dient de Afdeling Verdragen daar ook bij betrokken te worden.

Bij overleg over de goedkeuring moet in elk geval bezien worden of parlementaire goedkeuring wel of niet vereist is, of daarvoor de uitdrukkelijke of de stilzwijgende procedure gevolgd zal worden, of er een termijn voor de inwerkingtreding is en of de goedkeuring eventueel na de binding plaats zou kunnen vinden. Ook de goedkeuringsstukken, eventuele uitvoeringswetgeving, rechtstreekse werking en voorlopige toepassing, zullen in dit overleg aan de orde moeten komen. Zie ook aanwijzing 311.

Aanwijzing 307

1. Bij de voorbereiding van en de onderhandelingen over een verdrag wordt tijdig en zorgvuldig aandacht besteed aan de gevolgen voor de nationale wetgeving.
2. Zij die deelnemen aan de voorbereiding van of de onderhandelingen over een verdrag dragen er zorg voor dat de centrale wetgevingsafdelingen van de betrokken ministeries daarbij in een zo vroeg mogelijk stadium worden ingeschakeld.
3. De onderhandelingsdelegaties nemen in hun verslag datgene op wat van belang is voor de implementatie en voor de parlementaire goedkeuring.

Toelichting:

Eerste lid: Naast bestudering van vragen rond eventuele implementatie dient ook aandacht te worden besteed aan de eventuele rechtstreekse werking van de bepalingen van het verdrag en de gevolgen daarvan. Dat is uiteraard nationaal van groot belang. Het kan echter ook nuttig zijn dit punt internationaal aan de orde te stellen. Zie ook de toelichting op aanwijzing 311.

Tweede lid: Vroegtijdige betrokkenheid is van belang met het oog op de tijdige totstandbrenging van eventuele uitvoeringsregelgeving.

Derde lid: Indien tijdige aanpassing van Nederlandse wetgeving aan toekomstige bindende besluiten op grond van het verdrag problematisch kan zijn, wordt dit gesignaleerd in het verslag. Het gaat dan om besluiten die bindend worden zonder dat daarvoor op enigerlei wijze nog nationale instemming is vereist. Het verslag kan in dergelijke gevallen analoge toepassing van aanwijzing 339 in overweging geven.

Aanwijzing 308

De opstelling van de authentieke Nederlandse tekst van een verdrag of van de Nederlandse vertaling geschiedt door of onder verantwoordelijkheid van de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken.

§ 7.2 Voorbereiding en implementatie van besluiten van volkenrechtelijke organisaties

Aanwijzing 309

Regeringsvertegenwoordigers die zitting hebben in een orgaan van een volkenrechtelijke organisatie dat besluiten neemt die de lidstaten van die organisatie binden, dragen er zorg voor dat, indien besluiten in voorbereiding zijn die het regeringsbeleid betreffen of anderszins van groot belang zijn, de ontwerpen voor deze besluiten voorwerp van overleg vormen tussen de betrokken ministeries en in de ministerraad aan de orde worden gesteld.

Toelichting:

EU-regelingen zijn ook besluiten van een volkenrechtelijke organisatie. Deze aanwijzing en aanwijzing 310 zijn daarop ook van toepassing.

Aanwijzing 310

1. Bij de voorbereiding van besluiten van volkenrechtelijke organisaties wordt aandacht besteed aan de gevolgen voor de nationale wetgeving.
2. Wanneer een het Koninkrijk bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie tot stand is gekomen dat voor zijn uitvoering wettelijke voorschriften vereist, worden deze zo spoedig mogelijk en binnen de eventueel voorgeschreven termijn tot stand gebracht.
3. Indien het besluit bepalingen bevat die een ieder kunnen verbinden en niet verenigbaar zijn met binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften, worden onverwijld maatregelen getroffen tot aanpassing van de desbetreffende wettelijke voorschriften.

Toelichting:

Zie de toelichting bij aanwijzing 307, 309 en 311.

Aanwijzing 310a

1. Indien een verdrag een instantie aanwijst die bindende besluiten kan nemen, zonder dat die instantie kan worden aangemerkt als orgaan van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van de artikelen 92, 93 en 94 van de Grondwet, of zonder dat duidelijkheid bestaat over deze vraag, wordt in het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag een machtigingsbepaling opgenomen, inhoudende dat de besluiten die door deze instantie worden genomen, geen goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven.
2. In het in het eerste lid bedoelde geval wordt het verdrag steeds goedgekeurd bij wet.

Toelichting:

Zie ook de artikelen 4 en 7, onderdeel a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen en de aanwijzingen 312 en 320.

§ 7.3 Voorbereiding van wetgeving inzake goedkeuring en implementatie

Aanwijzing 311

1. Bij de voorbereiding van de parlementaire goedkeuring van een verdrag wordt onderzocht in hoeverre de naleving door het Koninkrijk wettelijke voorschriften vereist.
2. Indien tot stand te brengen voorschriften bij wet moeten worden vastgesteld, wordt het desbetreffende wetsvoorstel in beginsel gelijktijdig met het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag bij de Tweede Kamer ingediend. Overwogen kan worden de goedkeuring en uitvoering van het verdrag in één wet te regelen.

Toelichting:

Eerste lid: Bij het in het eerste lid bedoelde onderzoek wordt ook bezien of het verdrag bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen binden en niet verenigbaar zijn met binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften, zodat aanpassing van die voorschriften nodig is. Dit omdat artikel 94 van de Grondwet bepaalt dat binnen het Koninkrijk geldende voorschriften geen toepassing vinden indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, en het, met het oog op de duidelijkheid van het geldende recht en ter vermijding van een onnodige werklast voor de rechter, wenselijk is wettelijke voorschriften die op grond van deze bepaling niet meer zullen worden toegepast, aan te passen.

Tweede lid: Deze aanwijzing verplicht niet in alle gevallen tot gelijktijdige indiening en/of inwerkingtreding van goedkeuringswet en uitvoeringswet. Hierdoor kan de wet tot goedkeuring van het verdrag eerder tot stand komen en in werking treden dan de in de regel wat complexere formele uitvoeringswetgeving. Het verdrag kan dan sneller worden geratificeerd. Dit kan wenselijk zijn in geval van politiek belangrijke verdragen, waarvan verwacht wordt dat de inwerkingtreding ervan lang op zich zal laten wachten en het wenselijk wordt geacht dat ons land het verdrag in een vroeg stadium ratificeert. De

uitvoeringswetgeving moet uiteraard wel van kracht zijn of worden op het moment dat het verdrag in kwestie in werking treedt.

Het ontwerp voor een mogelijk noodzakelijke algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling moet met inachtneming van de aanwijzingen 34a en 173, tweede lid, ook op een zodanig moment in procedure worden gebracht dat tijdige inwerkingtreding is gegarandeerd.

Bij verdragen, die deels betrekking hebben op bevoegdheden van de EU en deels betrekking hebben op bevoegdheden van Nederland, wordt bij de toepassing van deze aanwijzing rekening gehouden met ratificatie door de EU, met inbegrip van het tijdstip van ratificatie en de vaststelling van eventuele EU-regelgeving.

Aanwijzing 311a

1. De uitdrukkelijke goedkeuring van verdragen die krachtens een territorialiteitsbepaling of naar hun aard binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden, geschiedt niet bij rijkswet, maar bij wet.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de goedkeuring van verdragen waarbij medegelding voor de Nederlandse Antillen of Aruba weliswaar mogelijk is, maar waarbij reeds bij de indiening van het goedkeuringswetsvoorstel definitief is vastgesteld dat het verdrag niet mede voor de Nederlandse Antillen of Aruba zal worden goedgekeurd.

Toelichting

Eerste lid: Het ligt niet in de rede de in dit lid bedoelde verdragen bij rijkswet goed te keuren. Als het om regels inzake een koninkrijksaangelegenheid gaat die noch in de Nederlandse Antillen noch in Aruba gelden, geeft artikel 14, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden expliciet aan dat deze bij gewone wet moeten worden vastgesteld.

Tweede lid: In de in het tweede lid genoemde gevallen moet uit de tekst van de goedkeuringswet blijken dat de goedkeuring voor het Koninkrijk uitsluitend plaatsvindt voor Nederland (zie artikel 1 van het model, genoemd in aanwijzing 312).

Aanwijzing 312

Voor een voorstel van (rijks)wet tot goedkeuring van een verdrag wordt het volgende model gevolgd:
Goedkeuring van het op ... te ... tot stand gekomen verdrag ...
Wij Beatrix, (enz.)

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het op ... te ... tot stand gekomen verdrag ... ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft, alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State (van het Koninkrijk) gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, (de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde), hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

Het op ... te ... tot stand gekomen verdrag ..., waarvan de ... tekst (en de vertaling in het Nederlands) is (zijn) geplaatst in Tractatenblad ..., wordt goedgekeurd voor Nederland / voor de Nederlandse Antillen/voor Aruba / voor het gehele Koninkrijk.

(Eventueel: Artikel 2

Goedgekeurd wordt dat bij de binding van het Koninkrijk aan het in artikel 1 genoemde verdrag voor Nederland / voor de Nederlandse Antillen/voor Aruba / voor het gehele Koninkrijk het volgende voorbehoud wordt gemaakt: ... (tekst eventueel voorbehoud).

Artikel 2 (3)

Deze (rijks)wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen (enz.)

Toelichting:

Het maken van een voorbehoud heeft gevolgen voor de omvang van de verdragsverplichtingen die het

Koninkrijk op zich neemt. Vandaar dat te maken voorbehouden parlementaire goedkeuring behoeven. Overigens kunnen voorbehouden alleen worden gemaakt als zij volkenrechtelijk toelaatbaar zijn. Indien het gaat om een goedkeuring achteraf (dat wil zeggen dat het Koninkrijk al aan het verdrag is gebonden omdat er sprake is van een buitengewoon geval van dringende aard als bedoeld in artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen) en indien het gaat om goedkeuring van een (voornemen tot) opzegging, moet de tekst van het wetsvoorstel uiteraard dienovereenkomstig worden aangepast.

In het geval dat een voorstel van wet tot goedkeuring van een verdrag meer regelt dan alleen de goedkeuring van het verdrag - bijvoorbeeld ook de uitvoeringswetgeving bevat - kan er aanleiding zijn een van de andere in aanwijzing 178 vervatte inwerkingtredingsbepalingen te gebruiken. Indien ten aanzien van een ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal overgelegd verdrag de wens te kennen is gegeven dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen en de Raad van State niet opnieuw gehoord wordt, blijven niettemin in de aanhef de woorden "de Raad van State gehoord" staan, omdat de Raad van State dan al is gehoord in het kader van de stilzwijgende goedkeuringsprocedure.

Inwerkingtreding

Artikel 2 (3) van het model noemt twee varianten voor de inwerkingtredingsbepaling. De eerste variant wordt gebruikt voor goedkeuringswetten die aan een referendum op grond van de Tijdelijke referendumwet kunnen worden onderworpen. Het gaat dan om gewone wetten ter goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden. Dergelijke verdragen worden in de regel goedgekeurd bij gewone wet (zie aanwijzing 311a). Indien de inwerkingtreding van de goedkeuringswet geen uitstel kan lijden, kan overigens ook worden gekozen voor een van de modellen H tot en met J, genoemd in het eerste lid van aanwijzing 180.

Aanwijzing 313

1. Een wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag wordt voorzien van een memorie van toelichting.
2. Een voorstel tot stilzwijgende goedkeuring van een verdrag gaat vergezeld van een toelichtende nota.
3. Toelichtingen op verdragen worden beperkt tot hetgeen voor een goed begrip nodig is. In voorkomend geval wordt daarin aangegeven dat wijziging van een bijlage die een integrerend onderdeel vormt van het verdrag en waarvan de inhoud van uitvoerende aard is ten opzichte van de bepalingen van het verdrag zelf, geen parlementaire goedkeuring behoeft, tenzij de Staten-Generaal zich het recht daartoe voorbehouden.
4. Indien een verdrag gevolgen heeft voor de nationale regelgeving wordt dit in de toelichting besproken. Bij de binding van het Koninkrijk te maken voorbehouden en af te leggen verklaringen die geen voorbehouden inhouden, worden eveneens in de toelichting besproken.

Toelichting:

Als er in het kader van een internationale organisatie waarin de onderhandelingen over een verdrag hebben plaatsgevonden, ook een gemeenschappelijke toelichting is opgesteld, verdient het aanbeveling om de Nederlandse vertaling van die gemeenschappelijke toelichting te gebruiken, aangevuld met een bespreking van de specifiek Nederlandse, Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse aspecten. Als de gemeenschappelijke toelichting al te omvangrijk is kan beter een beknopte eigen toelichting worden geschreven en de gemeenschappelijke toelichting (onvertaald) ter griffie van beide kamers der Staten-Generaal worden gedeponneerd ter inzage door de leden.

Wat betreft het vierde lid is van belang het onderscheid tussen voorbehouden en verklaringen. Primair verschil is dat voorbehouden meestal wijziging brengen in de verdragsverplichtingen, terwijl verklaringen daarin geen verandering brengen. Er zijn velerlei soorten verklaring mogelijk, bijvoorbeeld betreffende de interpretatie van bepaalde verdragsartikelen, politieke intenties, aanwijzing van autoriteiten, enz.

Zie voor de ondertekening van de memorie van toelichting bij een voorstel van wet tot goedkeuring van een verdrag en de toelichtende nota in geval van stilzwijgende goedkeuring van een verdrag aanwijzing 221. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (afdeling Verdragen) wordt wel steeds betrokken bij de voorbereiding van deze stukken en een bewindspersoon van Buitenlandse Zaken is altijd medeondertekenaar van de goedkeuringswet.

§ 7.4 Behandeling in de ministerraad

Aanwijzing 314

1. Met betrekking tot verdragen worden in de ministerraad gelijktijdig aan de orde gesteld de ondertekening of totstandbrenging op andere wijze en de eventuele voorlopige toepassing, alsook de parlementaire goedkeuringsstukken, tenzij het noodzakelijk wordt geacht dat eerst alleen de totstandkoming aan de orde wordt gesteld.
2. Indien de Minister van Buitenlandse Zaken het verdrag niet zelf ondertekent, verleent hij aan diegene die ondertekent een volmacht tot ondertekening of zorgt hij dat er een koninklijke volmacht komt.
3. Bij de beraadslaging over de totstandbrenging van een verdrag spreekt de ministerraad (van het Koninkrijk) zich erover uit of het verdrag de Nederlandse Antillen en Aruba al dan niet raakt.

Toelichting:

Het kan ook voorkomen dat een verdrag niet wordt ondertekend, zoals bijvoorbeeld met IAO-verdragen het geval is (zie voor wat IAO-verdragen betreft ook de toelichting op aanwijzing 317). Voorts kan het voorkomen dat een verdrag niet meer kan worden ondertekend en toetreding plaatsvindt. Voor wat betreft het derde lid wordt verwezen naar de toelichting op aanwijzing 305.

§ 7.5 Bewaring en bekendmaking

Aanwijzing 315

Originele ondertekende exemplaren van bilaterale verdragen en gewaarmerkte afschriften van multilaterale verdragen dienen aan de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken te worden gezonden ter deponering in het archief der verdragen, dat door het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt beheerd.

Aanwijzing 316

Teksten van besluiten van volkenrechtelijke organisaties en verdragsrechtelijke gegevens worden met het oog op de bekendmaking aan de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken toegezonden.

Toelichting:

Besluiten van volkenrechtelijke organisaties. In ieder geval moeten worden bekendgemaakt die besluiten:

- die hetzij rechtstreeks rechten en verplichtingen voor de burgers kunnen meebrengen, hetzij voor de overheid rechten of verplichtingen van voldoende betekenis tot gevolg hebben;
- die een verdrag, of bijlagen daarbij, wijzigen;
- die van het Koninkrijk of een van de landen daarvan aanvaarding vergen, of
- die aan de Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen of de Staten van Aruba krachtens internationaal voorschrift dienen te worden voorgelegd (bijvoorbeeld aanbevelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie).

Ter zake van de bekend te maken besluiten wordt ook verwezen naar de artikelen 16 tot en met 20 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

In spoedeisende gevallen (de tekst dient immers in het *Tractatenblad* te zijn bekendgemaakt vóór de datum van inwerkingtreding) is het wenselijk tijdig met de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken contact op te nemen en eventueel alvast een ontwerp-tekst toe te zenden. Bij twijfel of een besluit in aanmerking komt voor bekendmaking in het *Tractatenblad* dient ook contact te worden opgenomen met de Afdeling Verdragen.

EU-regelingen worden niet in het *Tractatenblad* maar door de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd.

Verdragsrechtelijke gegevens. Onder verdragsrechtelijke gegevens worden verstaan gegevens betreffende ondertekening, bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring, toetreding, opzegging, territoriale toepassing, verklaring van voortgezette gebondenheid, het maken van of het intrekken van voorbehouden, het afleggen, wijzigen of intrekken van verklaringen, het doen van in een verdrag voorziene mededelingen, voorlopige toepassing, in- en buitenwerkingtreding en verlenging.

Aanwijzing 317

Wanneer een verdrag is ondertekend, wordt overleg gevoerd met de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken over toezending van de tekst aan het parlement.

Toelichting:

Alle verdragen (behalve vertrouwelijke en geheime) worden bekendgemaakt in het *Tractatenblad* en komen daardoor ter kennis van het parlement. Verdragen die geen goedkeuring behoeven, worden bovendien, zodra het *Tractatenblad* is verschenen, door de Minister van Buitenlandse Zaken nog speciaal ter kennis van het parlement gebracht. Ook vertrouwelijke en geheime verdragen worden in beginsel ter kennis gebracht van het parlement door de Minister van Buitenlandse Zaken, als vertrouwelijk of op voorwaarde van geheimhouding. Verdragen die parlementaire goedkeuring behoeven, komen ook daardoor onder ogen van het parlement. Het kan zich echter voordoen dat bij het parlement zo grote belangstelling bestaat voor een verdrag, dat wachten op het *Tractatenblad* en indiening ter goedkeuring te lang zou duren. In dergelijke gevallen kan de tekst van een verdrag direct na de ondertekening ter kennis van het parlement worden gebracht in de vorm van een fotokopie van de ondertekende tekst.

IAO-verdragen worden niet ondertekend. Krachtens het IAO-Statuut moeten deze binnen een maximumtermijn aan het parlement worden "voorgelegd", dat wil zeggen dat zij ter goedkeuring worden ingediend, of dat aan het parlement wordt medegedeeld dat en waarom het verdrag in kwestie niet of nog niet ter goedkeuring wordt ingediend.

§ 7.6 Advisering door de Raad van State

Aanwijzing 318

In spoedgevallen kan een voorstel tot goedkeuring van een verdrag bij de Raad van State aanhangig worden gemaakt, voordat ondertekening van het verdrag heeft plaatsgevonden, mits de besluitvorming in de ministerraad over de tekst van het verdrag, de toelichting daarop en de overige voor de goedkeuring door de Staten-Generaal noodzakelijke stukken is afgerond.

Toelichting:

Na ondertekening van het verdrag wordt een kopie van het ondertekende verdrag ondershands aan de Raad van State toegezonden. Eerst daarna brengt de Raad zijn advies uit.

Aanwijzing 319

1. Voor de brief aan de Koningin waarbij een minister een verdrag aanbiedt met het oog op stilzwijgende goedkeuring met het verzoek dit bij de Raad van State van het Koninkrijk aanhangig te maken, wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Verdrag ... (naam van het verdrag met plaats en datum en Tractatenbladnummer indien mogelijk)

Daartoe gemachtigd door de ministerraad van het Koninkrijk bied ik Uwe Majesteit (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) de tekst van bovengenoemd verdrag aan. Dit verdrag gaat vergezeld van een toelichtende nota. (Over de tekst van dit verdrag is overeenstemming bereikt met ... (aanduiding van de wederpartij(en)) en het zal binnenkort tot stand worden gebracht.)

Het verdrag behoeft de goedkeuring van de Staten-Generaal alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden.

In verband hiermee neemt de Minister van Buitenlandse Zaken zich voor het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

Ik moge U verzoeken het verdrag aan de Raad van State van het Koninkrijk ter advisering voor te leggen en de Raad te machtigen zijn advies rechtstreeks aan mij te doen toekomen (en afschrift van het advies toe te zenden aan mijn bovenvermelde ambtgenoot).

De Minister van ...

2. Indien een verdrag niet mede zal gelden voor een of beide landen van het Caraïbische deel van het Koninkrijk, wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Verdrag ... (naam van het verdrag met plaats en datum en Tractatenbladnummer indien mogelijk)

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) bied ik Uwe Majesteit (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) de tekst van bovengenoemd verdrag aan. Dit verdrag gaat vergezeld van een toelichtende nota. (Over de tekst van dit verdrag is overeenstemming bereikt met ... (aanduiding van de wederpartij(en)) en het zal binnenkort tot stand worden gebracht.)

Het verdrag behoeft de goedkeuring van de Staten-Generaal alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden.

De ministerraad (van het Koninkrijk) heeft vastgesteld dat het verdrag niet zal gelden voor Nederland / de Nederlandse Antillen / Aruba en evenmin/maar wel Nederland / de Nederlandse Antillen / Aruba anderszins raakt in de zin van artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

In verband hiermee neemt de Minister van Buitenlandse Zaken zich voor het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens/doch niet over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen/Aruba.

Ik moge U verzoeken het verdrag aan de Raad van State (van het Koninkrijk) ter advisering voor te leggen en de Raad te machtigen zijn advies rechtstreeks aan mij te doen toekomen (en afschrift van het advies toe te zenden aan mijn bovenvermelde ambtgenoot).

De Minister van ...

Toelichting:

Bij tweede lid: Zie over artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen de toelichting op aanwijzing 305, eerste lid

Aanwijzing 320

Voor de brief aan de Koningin waarbij een minister een voorstel van wet tot goedkeuring van een verdrag aanbiedt met het verzoek dit bij de Raad van State (van het Koninkrijk) aanhangig te maken, wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Voorstel van (rijks)wet, houdende goedkeuring van ... (naam van het verdrag met plaats en datum en Tractatenbladnummer indien mogelijk)

Daartoe gemachtigd door de ministerraad (van het Koninkrijk) bied ik Uwe Majesteit (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) het bovenvermelde voorstel van

(rijks)wet aan. Het voorstel gaat vergezeld van een memorie van toelichting en van de tekst van het verdrag waarop het voorstel betrekking heeft.

(Eventueel: De ministerraad (van het Koninkrijk) heeft vastgesteld dat het verdrag niet zal gelden voor Nederland / de Nederlandse Antillen / Aruba en evenmin/maar wel Nederland / de Nederlandse Antillen / Aruba anderszins raakt in de zin van artikel 2, tweede lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.)

Ik moge u verzoeken het voorstel aan de Raad van State (van het Koninkrijk) ter advisering voor te leggen en de Raad te machtigen zijn advies rechtstreeks aan mij te doen toekomen (en afschrift van het advies toe te zenden aan mijn bovenvermelde ambtgenoot).

De Minister van ...

Aanwijzing 321

Indien ten aanzien van een ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal overgelegd verdrag de wens te kennen is gegeven dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen en de Raad van State niet opnieuw gehoord wordt, wordt voor de brief waarbij een minister het desbetreffende voorstel van (rijks)wet aan de Koningin voorlegt, het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Voorstel van (rijks)wet, houdende goedkeuring van . . . (naam van het verdrag met plaats en datum en Tractatenbladnummer)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van ..., nr. ..., machtigde Uwe Majesteit de Minister van Buitenlandse Zaken het verdrag waarop het bovenvermelde voorstel van (rijks)wet betrekking heeft, met het oog op stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de beide kamers der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen/Aruba.

Bij brieven van ... heeft de Minister van Buitenlandse Zaken vervolgens het verdrag overgelegd (Kamerstukken II ...).

Op ... hebben ... leden van de Eerste/Tweede Kamer der Staten-Generaal overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de wens te kennen gegeven dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen.

In verband hiermee bied ik U (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...) het hierbovenvermelde voorstel van (rijks)wet aan.

Op grond van artikel 15b, onder b, van de Wet op de Raad van State kan het horen van de Raad van State (van het Koninkrijk) achterwege blijven aangezien de Raad al gehoord is in het kader van de stilzwijgende goedkeuringsprocedure.

Ik moge U derhalve verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van (rijks)wet en de memorie van toelichting rechtstreeks aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (, de Staten van de Nederlandse Antillen/Aruba) te zenden.

De Minister van . . .

Toelichting:

Indien de wens te kennen is gegeven door of namens een van de kamers, of door de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen of Aruba (zie artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen), moet uiteraard een aangepaste redactie worden gevolgd.

Ingevolge artikel 15b, onder b, van de Wet op de Raad van State kan het horen van de Raad van State achterwege blijven. Indien zich nieuwe omstandigheden hebben voorgedaan kan het echter zinvol zijn dat de Raad van State wel gehoord wordt. In dergelijke gevallen dient de laatste alinea van het model de gebruikelijke formulering te volgen. Zie aanwijzing 273.

Aanwijzing 322

Indien zich in het in aanwijzing 321 bedoelde geval geen nieuwe omstandigheden hebben voorgedaan, wordt in de memorie van toelichting geen extra toelichting gegeven en wordt daarvoor het volgende model gevolgd:

Op ... (datum) gaven ... (aantal) leden van de (Eerste)(Tweede) Kamer der Staten-Generaal, overeenkomstig artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de wens te kennen dat het op . . . te . . . tot stand gekomen Verdrag ..., overgelegd aan de beide kamers der

Staten-Generaal (en de Staten van de Nederlandse Antillen/Aruba) bij brieven van ..., Kamerstukken ..., aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen. Het onderhavige voorstel van (rijks)wet strekt daartoe.

Ter toelichting verwijzen wij naar de toelichtende nota die bij bovengenoemde brieven was gevoegd.

De Minister van . . .

Toelichting:

De ondertekening van deze memorie toelichting blijft beperkt tot de eerstverantwoordelijke minister (zie aanwijzing 221). Het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt wel steeds betrokken bij de voorbereiding van deze stukken.

Aanwijzing 323

Voor het nader rapport inzake stilzwijgende goedkeuring van een verdrag wordt het volgende model gevolgd:

Aan de Koningin

Verdrag ... (vermelding van de naam van het verdrag met plaats en datum van sluiting)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van ..., nr. ..., machtigde Uwe Majesteit de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd ..., nr. ..., bied ik U hierbij aan. Het verdrag geeft de Raad van State (van het Koninkrijk) geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen (of: bespreking van de bezwaren of opmerkingen).

Ik moge U (, mede namens/in overeenstemming met/na overleg met mijn ambtgenoot van ...,) verzoeken de Minister van Buitenlandse Zaken te machtigen gevolg te geven aan zijn voornemen het verdrag vergezeld van de (gewijzigde) toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (en tevens over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen/Aruba).

De Minister van ...

Toelichting:

Het nader rapport met betrekking tot een wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag volgt het model van aanwijzing 273. Indien het gaat om de goedkeuring van het voornemen tot opzegging van een verdrag dient in het nader rapport een aangepaste redactie gevolgd te worden.

§ 7.7 Parlementaire goedkeuring en totstandbrenging van de binding

Aanwijzing 324

Aan het Kabinet der Koningin worden met het oog op de verkrijging van de machtiging tot overlegging van een verdrag ter stilzwijgende goedkeuring de volgende stukken gezonden:

- a. het nader rapport;
- b. een afschrift van het nader rapport;
- c. het originele exemplaar van het advies van de Raad van State;
- d. indien de tekst van de toelichtende nota afwijkt van de tekst die aan de Raad van State is voorgelegd: het van de Raad van State terug ontvangen exemplaar van de toelichtende nota;
- e. de tekst van het verdrag met de toelichtende nota en eventuele bijlagen daarbij.

Toelichting:

De stukken die in het kader van artikel 25a van de Wet op de Raad van State moeten worden overgelegd aan de Staten-Generaal, worden pas meegezonden met de in aanwijzing 326 behandelde overlegging van het verdrag ter stilzwijgende goedkeuring bij het parlement.

Aanwijzing 325

Aan het Kabinet van de Koningin worden met het oog op de indiening van een wetsvoorstel tot goedkeuring van een verdrag de stukken gezonden, bedoeld in aanwijzing 283, en voorts een exemplaar van het *Tractatenblad* met de tekst van het verdrag.

Toelichting:

Indien het gaat om een voorstel van rijkswet, omdat het verdrag de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel beide landen raakt, worden één onderscheidenlijk twee extra exemplaren van het *Tractatenblad* bijgevoegd.

Aanwijzing 326

1. In geval van stilzwijgende goedkeuring van een verdrag wordt dit, na daartoe van de Koningin verkregen machtiging, door de Minister van Buitenlandse Zaken overgelegd aan de beide kamers van de Staten-Generaal en, indien het verdrag de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel beide landen raakt, gelijktijdig aan de Staten van de Nederlandse Antillen of Aruba dan wel beide landen. Daarbij worden meegezonden:
 - a. een *Tractatenblad* met de tekst van het verdrag;
 - b. de toelichtende nota en eventuele bijlagen daarbij.
2. Tenzij het advies van de Raad van State instemmend luidt, of uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat en in het nader rapport geen nieuwe punten worden besproken, worden tevens de volgende stukken toegezonden:
 - a. een afschrift van het nader rapport;
 - b. een afschrift van het advies van de Raad van State;
 - c. een stuk waarin de teksten zijn opgenomen van die gedeelten uit de aan de Raad van State voorgelegde toelichtende nota, die na voorlegging aan de Raad zijn gewijzigd.

Aanwijzing 326a

1. Voor overlegging van een verdrag aan de beide kamers der Staten-Generaal ter stilzwijgende goedkeuring wordt een zodanig tijdstip gekozen dat ten minste tweederde van de in artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen bedoelde termijn buiten een reces van de kamers valt.
2. Indien het eerste lid niet in acht genomen kan worden, wordt dit bij de overlegging uitdrukkelijk en gemotiveerd vermeld.

Toelichting:

Hiermee wordt zeker gesteld dat de Staten-Generaal hun rechten terzake ook daadwerkelijk kunnen uitoefenen.

Aanwijzing 327

Voordat de Minister van Buitenlandse Zaken, na verkregen parlementaire goedkeuring, de binding van het Koninkrijk aan een verdrag tot stand doet brengen, vergewist de Afdeling Verdragen van de Directie Juridische Zaken zich ervan bij de medebetrokken ministeries en in voorkomend geval bij de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en Aruba dat er geen bezwaar bestaat tegen de totstandbrenging van de binding.

Toelichting:

Het kan zich voordoen dat het direct tot stand brengen van de binding niet opportuun is, bijvoorbeeld omdat dit gemeenschappelijk in EU-kader dient plaats te vinden of omdat nog uitvoeringsmaatregelen moet worden getroffen. Voorts zou het kunnen voorkomen dat door plotseling veranderende omstandigheden de totstandbrenging van de binding niet meer opportuun is. Zie ook het Draaiboek voor de Wetgeving, nr. 257.

Aanwijzing 327a [Vervallen per 11-05-2005]

Hoofdstuk 8. Voorbereiding en implementatie van EU-regelgeving

§ 8.1 Begripsbepaling

Aanwijzing 328

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder implementatie: de uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen in het nationale recht door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften.

Toelichting:

Doel hoofdstuk 8: handvat voor tijdige en juiste implementatie. Het is van groot belang dat de implementatie van communautaire regelgeving op juiste wijze en, indien voor de implementatie termijnen zijn gesteld, tijdig geschiedt. De in hoofdstuk 8 opgenomen aanwijzingen bieden een handvat om aan die vereisten te kunnen voldoen. Deze aanwijzingen zijn als zodanig niet slechts van belang voor (wetgevings)juristen, maar voor een ieder die bij de voorbereiding en implementatie van EU-regelgeving is betrokken.

Uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen

Onder 'bindende besluiten' vallen in de eerste plaats de richtlijnen en verordeningen van de Raad van de Europese Unie (al dan niet gezamenlijk met het Europees Parlement) of de Europese Commissie op basis van het EG-Verdrag. In de tweede plaats kunnen soms ook beschikkingen van die instellingen noodzakelijk tot de vaststelling van implementatieregelingen. In de derde plaats kan het gaan om richtlijnen, verordeningen en soms ook beschikkingen op basis van het Euratomverdrag. In de vierde plaats kunnen besluiten op grond van de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bindende besluiten inhouden, die noodzakelijk tot de vaststelling van implementatieregelingen. Het uitvoeren van deze besluiten door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften (hierna verder aan te duiden als: implementatieregelingen) bestaat in de regel uit de volgende elementen:

- a. het vastleggen van in die besluiten gewaarborgde rechten en verplichtingen;
- b. het aanpassen van met die besluiten strijdige regelingen;
- c. het creëren van noodzakelijke uitvoerings- en handhavingsstructuren.

Bij de implementatie van verordeningen zijn alleen de elementen b en c van belang. De rechten en plichten in een verordening zijn namelijk recht-streeks toepasselijk in het nationale recht.

Onder de "bindende besluiten" vallen in de eerste plaats de richtlijnen en verordeningen van de Raad van Ministers (al dan niet gezamenlijk met het Europees Parlement) of de Europese Commissie op basis van het EG-Verdrag. In de tweede plaats kunnen soms ook beschikkingen van die instellingen noodzakelijk tot de vaststelling van implementatieregelingen. In de derde plaats kan het bij implementatie gaan om de uitvoering van richtlijnen, verordeningen en soms ook beschikkingen op basis van het Euratomverdrag en van op basis van het EGKS-Verdrag vastgestelde beschikkingen en aanbevelingen. In de vierde plaats is het denkbaar dat besluiten op grond van de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie noodzakelijk tot de vaststelling van implementatieregelingen.

§ 8.2 Voorbereiding van EU-regelgeving

Aanwijzing 329

Bij de voorbereiding van EG-regelgeving worden in acht genomen:

- a. de in paragraaf 2.1 opgenomen aanwijzingen inzake het gebruik van regelgeving;
- b. het interinstitutioneel akkoord van het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 22 december 1998, nr. 1999/C73/01, betreffende de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van EG-wetgeving (PbEG 1999, C 73);
- c. de Aanwijzingen voor EG-notificatiebepalingen (Stcrt. 2000, 107).

Toelichting:

Onderdeel a: Deze aanwijzing betekent onder andere dat Nederlandse ambtenaren die betrokken zijn bij de verschillende fasen van voorbereiding van EG-regelgeving vanaf het begin aandacht moeten

schikken aan en moeten wijzen op de eisen van goede wetgeving. Dit geldt ook voor Nederlandse ambtelijke deskundigen die door de Commissie worden geconsulteerd over eventuele nieuwe Commissievoorstellen. Vanzelfsprekend is deze aanwijzing ook van toepassing op degenen die deelnemen aan (overleg ter voorbereiding van) besluitvorming in de Raad van Ministers van de EU. Genoemd kunnen worden de raads werkgroepen, het instructieoverleg ten behoeve van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, het overleg in de (ambtelijke) Coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen (Coco) en uiteraard de Raad van Ministers zelf.

Op grond van aanwijzing 310, eerste lid, moet in deze gremia ook steeds aandacht worden besteed aan de gevolgen voor de nationale wetgeving. Dit betekent onder andere dat men zich in de fase van de voorbereiding van EG-regelgeving steeds moet afvragen of er voor eventuele implementatie een wettelijke grondslag is en dat men moet streven naar aansluiting bij instrumenten waarin de bestaande nationale wetgeving reeds voorziet (zie ook aanwijzing 338). Voorts is van belang dat door alle betrokkenen steeds wordt gestreefd naar geloofwaardige en reële implementatietermijnen, indien een zodanige termijn in de EG-regeling moet worden opgenomen.

Onderdeel b: Deze richtsnoeren bevatten met name voorschriften over algemene aspecten van vormgeving, die inhoudelijk overeenkomen met de aanwijzingen 52, 54, 58, 60, 78, 94, 97, 99 en 118. Voorts geven de richtsnoeren aan dat duidelijkheid moet bestaan over het karakter van wijzigings-, verlengings- en intrekkingregelingen en over de datum van inwerkingtreding en het noodzakelijke overgangsrecht;

Onderdeel c: De Aanwijzingen voor EG-notificatiebepalingen geven voorschriften voor de opname, inhoud en vormgeving van notificatieverplichtingen in nieuwe EU-regelingen. Zij vormen uitgangspunten voor degenen die betrokken zijn bij de voorbereiding van EU-regelingen.

Aanwijzing 330

1. Zij die deelnemen aan de voorbereiding van of de onderhandelingen over EU-regelgeving dragen er zorg voor dat de centrale wetgevingsafdelingen van de betrokken ministeries daarbij worden ingeschakeld.
2. De inschakeling vindt plaats in een zo vroeg mogelijk stadium, doch uiterlijk bij de invulling van het in aanwijzing 331 bedoelde formulier.

Toelichting:

Tijdige inschakeling van de centrale wetgevingsafdeling kan problemen bij de implementatie van eenmaal vastgestelde EU-besluiten voorkomen en een bijdrage leveren aan de juridische kwaliteit van de EU-regelgeving.

Afhankelijk van de aard van de materie kan de betrokkenheid van centrale wetgevingsafdelingen variëren. Mogelijke varianten, oplopend in intensiteit, zijn:

- het toezenden van EU-documenten met een aanduiding van het stadium waarin het voorstel zich bevindt en een gericht verzoek om commentaar;
- het houden van een intern instructie-overleg ter afstemming van de inbreng (als geen wetgevingsjuristen deelnemen aan de onderhandelingen);
- het deelnemen aan de onderhandelingen indien implementatie naar verwachting belangrijke consequenties zal hebben voor de nationale regelgeving.

Aanwijzing 331

1. Met betrekking tot een aan Nederland toegezonden voorstel voor een EU-regeling vult het eerstverantwoordelijke ministerie op verzoek van de Werkgroep beoordeling nieuwe Commissievoorstellen het daarvoor bestemde formulier in.
2. Indien meer ministeries bij de uitvoering van de EU-regeling zijn betrokken, geschiedt de invulling in overeenstemming met die ministeries.
3. De invulling geschiedt door of in overeenstemming met de centrale wetgevingsafdeling van het voor de implementatie eerst verantwoordelijke ministerie.
4. De ingevulde formulieren berusten bij het secretariaat van de Werkgroep beoordeling nieuwe Commissievoorstellen.

Toelichting:

Deze aanwijzing betreft het opstellen van de zgn. "fiches", die in de vorm van een door de Werkgroep beoordeling nieuwe Commissievoorstellen vastgesteld standaardformulier door die werkgroep worden

verspreid. In de werkgroep zijn alle ministeries vertegenwoordigd. Zij staat onder leiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Aanwijzing 332

Ten aanzien van de in aanwijzing 331 bedoelde voorstellen die naar het oordeel van de betrokken ministers substantiële consequenties zullen hebben voor het nationale recht, zendt de Minister van Buitenlandse Zaken maandelijks aan de Staten-Generaal de volgende gegevens zoals deze door het eerst verantwoordelijke ministerie zijn ingevuld op het in aanwijzing 331 bedoelde formulier:

- a. korte inhoud en doelstelling van het voorstel;
- b. consequenties voor het nationale recht;
- c. eventuele consequenties voor decentrale overheden.

Toelichting:

Van substantiële consequenties voor het nationale recht is in ieder geval sprake als de voorgestelde EU-regeling zal moeten leiden tot de totstandbrenging van formele wetgeving. De inhoudelijke informatie op het fiche die voor toezending aan het parlement in aanmerking komt, is opgenomen in de rubrieken 12 en 14 van het fiche. Of het parlement al dan niet moet worden geïnformeerd, wordt door de ministeries steeds aangegeven op het fiche (rubriek 16). Per EU-regeling wordt een korte beschrijving van het voorstel gegeven alsmede de vindplaats in de C-editie van het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Daarnaast wordt in ieder geval geïndiceerd wat met name de consequenties van het voorstel voor de Nederlandse wetgeving zouden kunnen zijn. Gelet op de omstandigheid dat de in deze aanwijzing bedoelde informatie over een voorstel voor een EU-regeling wordt verstrekt nog voor de communautaire onderhandelingen terzake zijn begonnen, zal de informatie van nature niet anders dan beperkt en beschrijvend kunnen zijn.

Aanwijzing 333

Bij nieuwe voorstellen als bedoeld in aanwijzing 331 voor Directie regelgeving wordt door de meest betrokken minister steeds bezien of er aanleiding is om ten behoeve van de bepaling van het Nederlandse standpunt adviescolleges en representatieve organisaties van belanghebbenden te raadplegen die de regering zou horen indien het regeringsvoorstellen betrof.

Toelichting:

Het raadplegen van adviescolleges en representatieve organisaties van belanghebbenden door het verantwoordelijke ministerie kan een bijdrage leveren aan een zorgvuldige voorbereiding van EU-regelgeving. Steeds moet worden bezien of dit in de gegeven omstandigheden zinvol is. Met name kan raadpleging zin hebben indien voorzienbaar is dat bij de implementatie geen of weinig ruimte meer zal bestaan voor het maken van keuzen ("gebonden" implementatie). Raadpleging is voorts slechts zinvol, indien adviezen op zodanige termijn kunnen worden gegeven en van zodanige aard zijn, dat zij van invloed kunnen zijn op de bepaling van het Nederlandse standpunt. Over de wijze en de termijn van advisering moeten daarom concrete afspraken worden gemaakt, waarbij rekening wordt gehouden met het tijdstip van aanvang en met de voortgang van de besprekingen in internationaal verband. In gevallen waarin het horen van adviescolleges en andere instanties over nationale regelgeving niet wettelijk is voorgeschreven, ligt het in de rede dat de raadpleging in de fase van de voorbereiding van EU-regelgeving in de plaats treedt van het horen over de uiteindelijke implementatieregeling (zie ook aanwijzing 336).

§ 8.3 Procedures bij implementatie

Aanwijzing 334

1. Indien uit een voorstel voor een EU-regeling blijkt dat binnen een in dat besluit voor te schrijven termijn implementatie nodig zal zijn, dient het eerstverantwoordelijke ministerie binnen twee maanden na bekendmaking door de Raad van de Europese Unie van het gemeenschappelijk standpunt of, indien geen gemeenschappelijk standpunt wordt vastgesteld, binnen twee maanden na bekendmaking van het besluit, een implementatieplan in bij de ICER-I. Aanwijzing 331, tweede en derde lid, is van overeenkomstige toepassing.
2. In een implementatieplan wordt zo gedetailleerd mogelijk aangegeven op welke wijze het betrokken besluit zal worden geïmplementeerd.
3. Indien een gemeenschappelijk standpunt wordt vastgesteld waarbij de kans groot is dat het

uiteindelijke besluit op voor de wijze van implementatie wezenlijke punten af zal wijken, bevat het implementatieplan in afwijking van het tweede lid ten aanzien van die punten de motivering van die inschatting en zo mogelijk een omschrijving op hoofdlijnen van de mogelijke alternatieven.

Toelichting

Behalve voor ontwerprijlijnen geldt deze aanwijzing ook voor voorstellen voor zogenoemde kaderbesluiten in het kader van de derde pijler van de EU, EU-regelingen die gedelegeerd ('in comitologie') worden vastgesteld en ontwerpverordeningen voor zover ter uitvoering aanpassing van nationale regelgeving nodig zal zijn. Indien implementatie plaatsvindt door middel van een zogenoemde 'dynamische verwijzing' (zie aanwijzing 342) is wijziging van regelgeving niet aan de orde en blijft een implementatieplan achterwege. Ook in geval van toepassing van aanwijzing 335, derde lid, (zeer korte implementatietermijn bij vaststelling) hoeft geen plan (meer) te worden opgesteld. De ICER-I (implementatie) vindt maandelijks plaats en heeft als taak het bewaken van de voortgang en adviseren over implementatievraagstukken. De ICER-I stelt ook een model voor het plan vast (zie Draaiboek voor de wetgeving, bijlage B8). In het overleg zijn alle ministeries vertegenwoordigd.

Indien de termijn van twee maanden niet wordt gehaald, wordt dit onder opgaaf van redenen gemeld aan de ICER-I via de Directie Integratie Europa van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die hiervan melding maakt op het kwartaaloverzicht inzake de stand van zaken bij implementatie. Dit kwartaaloverzicht wordt via de ministerraad aan de Tweede Kamer gezonden.

Derde lid: De codecisie-procedure van artikel 251 EG en de samenwerkingsprocedure van artikel 252 EG voorzien in bekendmaking van een gemeenschappelijk standpunt. De tekst daarvan biedt in de regel in een relatief vroeg stadium al voldoende aanknopingspunten voor het opstellen van een uitgewerkt implementatieplan. Soms is echter bij vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt al duidelijk dat de behandeling in het Europees Parlement nog zo veel wijzigingen op zal kunnen leveren dat het opstellen van een implementatieplan nog niet op alle punten zinvol is.

Aanwijzing 335

1. Indien voor implementatie van een EU-regeling een algemene maatregel van bestuur nodig is, wordt het ontwerp daarvoor ten minste negen maanden voor afloop van de implementatietermijn aan de ministerraad voorgelegd.
2. Indien voor implementatie van een EU-regeling een wet nodig is, wordt een voorstel daarvoor ten minste 18 maanden voor afloop van de implementatietermijn aan de ministerraad voorgelegd.
3. In afwijking van het eerste of het tweede lid wordt het ontwerp respectievelijk het voorstel zo snel mogelijk doch uiterlijk twee maanden na vaststelling van de EU-regeling aan de ministerraad voorgelegd, indien de implementatietermijn bij vaststelling korter is dan negen respectievelijk 18 maanden. Alsdan is aanwijzing 334 niet van toepassing.

Toelichting:

De aanwijzing bevat voor EU-regelgeving een nadere invulling van het reeds in aanwijzing 310, derde lid, neergelegde vereiste van tijdige implementatie van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. De in een bepaald geval geldende implementatietermijn blijkt uit de EU-regeling zelf. Uit het implementatieplan op grond van aanwijzing 334 blijkt of formele wetgeving noodzakelijk is of dat kan worden volstaan met het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur. De aanwijzing dwingt er toe om op een zodanig moment te beginnen met de (interdepartementale) voorbereidingen dat na de ministerraad nog voldoende tijd beschikbaar is voor advisering door de Raad van State en/of parlementaire behandeling. In veel gevallen laat de implementatietermijn niet toe dat gewacht wordt tot de daadwerkelijke vaststelling van de EU-regeling om met de (interdepartementale) voorbereiding van behandeling in de ministerraad te beginnen. Het is in veel gevallen nuttig hiermee te beginnen zodra het ontwerp van de EU-regeling – in de regel het Commissievoorstel – in de C-editie van het Publicatieblad van de Europese Unie is verschenen. Ook zal meer tijd nodig zijn indien niet met een beroep op artikel 1:8, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht afgezien kan worden van het voorhangen van de betrokken algemene maatregel van bestuur. Onder 'voorlegging aan de ministerraad' moet in de regel voorlegging aan de in het betrokken geval bevoegde onderraad begrepen worden. Indien de implementatieregeling ook in een ambtelijk voorportaal moet worden behandeld, heeft de termijn van negen of 18 maanden betrekking op de voorlegging aan dat voorportaal. Indien de termijn niet wordt gehaald, geldt de procedure zoals omschreven in de toelichting bij aanwijzing 334.

Aanwijzing 336

In beginsel wordt over het ontwerp van een implementatieregeling geen advies gevraagd of extern overleg gevoerd en wordt een zodanig ontwerp niet voorgepubliceerd, ter inzage gelegd of anderszins

extern bekendgemaakt.

Toelichting:

Ingevolge titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht gelden voor regelingen ter implementatie van bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen geen advies-, overleg-, inspraak-, en voorpublicatieverplichtingen meer. Er geldt een uitzondering voor bepaalde voorhangprocedures (zie artikel 1:8, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht). Voor een afwijking van het beginsel om geen advies te vragen of extern overleg te voeren over implementatieregelingen, is slechts reden als het vragen van advies of voeren van overleg noodzakelijk is voor een zorgvuldige voorbereiding van de regeling. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de te implementeren EU-regeling wezenlijke beleidskeuzen openlaat, die nog niet in een eerdere fase bij advisering of overleg aan de orde zijn geweest.

De term "voorpubliceren" heeft betrekking op de praktijk waarbij een ontwerp-regeling in een publicatieblad wordt bekendgemaakt, waardoor de mogelijkheid tot inspraak wordt geboden.

§ 8.4 Algemene uitgangspunten bij implementatie

Aanwijzing 337

Bij implementatie worden in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.

Toelichting:

Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie moet worden vermeden dat de implementatie van een EU-regeling wordt "meegenomen" in een bredere herziening van de desbetreffende regelgeving of dat in de implementatieregeling "extra" nationaal beleid wordt meegenomen. Bij dit laatste gaat het met name om regels die geen verband houden met de EU-regelgeving en om nodeloze verfijningen ten opzichte van die regelgeving. Ook moet in het algemeen worden vermeden te wachten op een volgende wijziging van de desbetreffende EU-regelgeving ten einde deze in dezelfde implementatieregeling mee te kunnen nemen. Het naleven van deze aanwijzing is in het bijzonder van belang met het oog op de Tijdelijke referendumwet. In artikel 7, onderdeel e, van de Tijdelijke referendumwet is bepaald dat geen referendum kan worden gehouden over wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Wetten waarin regels zijn opgenomen die niet noodzakelijk zijn voor de implementatie zijn als geheel referendabel. Dit heeft verstrekkende gevolgen voor de inwerkingtreding van de wet (zie de toelichting op aanwijzing 178, eerste lid, model A). Dit is ook van belang voor de beoordeling van nota's van wijziging en amendementen met betrekking tot zo'n wetsvoorstel.

Aanwijzing 337a

Bepalingen uit EU-regelingen die verplichten tot feitelijk handelen, worden niet geïmplementeerd.

Toelichting

Dergelijke bepalingen (bijvoorbeeld een notificatieverplichting van de lidstaat aan de Commissie, het verzamelen en toezenden van gegevens) komen naar hun aard niet voor implementatie in aanmerking. Hetzelfde geldt voor bepalingen die zich richten tot EU-instellingen. Indien voor het kunnen voldoen aan een feitelijke verplichting door Nederland de medewerking van andere overheden dan het Rijk of van particulieren noodzakelijk is, kunnen wettelijke voorzieningen wel nodig of wenselijk zijn.

Aanwijzing 338

Bij implementatie wordt zoveel mogelijk aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande wetgeving reeds voorziet.

Toelichting:

Alleen al om vertraging bij de implementatie te voorkomen, is het van belang zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande, wettelijk geregelde stelsels van vergunningen en ontheffingen, verboden, goedkeuringen, handhavingssystemen, systemen van rechtsbescherming e.d.

Aanwijzing 339

Bij de afweging op welk niveau van regeling de implementatie dient plaats te vinden, komt, onverminderd de aanwijzingen 23 en 24, delegatie van regelgevende bevoegdheid eerder in aanmerking naarmate:

- a. het te implementeren besluit de Nederlandse wetgever bij de uitvoering minder ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard;
- b. het te implementeren besluit gedetailleerder van aard is;
- c. de termijn waarbinnen volgens het te implementeren besluit de implementatie moet geschieden korter is;
- d. vaker verwacht mag worden dat in de toekomst het te implementeren besluit wijzigingen zal ondergaan;
- e. in het bestaande systeem van regelgeving waarin de implementatieregeling een plaats zal krijgen, vaker is gekozen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid.

Toelichting:

Aan de in deze aanwijzing bedoelde afweging moet steeds de vraag vooraf gaan of de Grondwet dan wel het primaat van de wetgever vereist dat voorschriften in de wet zelf moeten worden opgenomen: zie de aanwijzingen 23 en 24. Wat het primaat van de wetgever betreft, brengt het karakter van implementatiewetgeving - uitvoering van door organen van de EG vastgestelde rechtsregels die integrerend onderdeel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde - met zich mee dat daaraan een andere invulling kan worden gegeven. De onderhavige aanwijzing moet dan ook worden gezien als een nuancering ten opzichte van aanwijzing 22, tweede volzin, en bevat enkele richtsnoeren voor het kiezen voor gedelegeerde regelgeving bij implementatie.

Aanwijzing 340

Bepalingen van een EG-verordening worden niet in nationale regelingen overgenomen, tenzij daarvoor een bijzondere reden bestaat.

Toelichting:

Een bijzondere reden als in deze aanwijzing bedoeld, kan gelegen zijn in de omstandigheid dat de verordening een uitdrukkelijke opdracht tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen bevat of dat anders in ernstige mate afbreuk wordt gedaan aan de begrijpelijkheid van een nationale regeling. Vaak zullen overigens in de nationale wetgeving nog bepalingen moeten worden opgenomen betreffende sanctionering, rechtsbescherming en aanwijzing van met de uitvoering van de verordening belaste instanties. Bij het ontwerpen van dergelijke nationale regelingen moet echter wel zorgvuldigheid worden betracht, opdat wordt voorkomen dat de inhoud van de verordening door de nationale maatregelen wordt gewijzigd.

Aanwijzing 340a

Bij implementatie van een EG-verordening wordt steeds gezien of ontheffingsbepalingen in nationale wetgeving op het terrein van de verordening ongewijzigd kunnen worden toegepast dan wel aanpassing behoeven.

Toelichting:

Ten aanzien van ten tijde van de vaststelling van de EG-verordening bestaande nationale ontheffingsbepalingen kunnen zich twee situaties voordoen:

- de EG-verordening maakt ontheffing expliciet mogelijk: in dat geval moet worden bezien of de nationale ontheffingsbepaling daarmee strookt;
- de EG-verordening kent geen expliciete ontheffingsmogelijkheid: in dat geval moet worden bezien of en zo ja, in hoeverre de nationale regeling een ontheffingsbepaling kan bevatten.

Voor de formulering van een nieuwe ontheffingsbepaling in een nationale regeling ter implementatie van

een EG-verordening: zie aanwijzing 18.

Aanwijzing 340b

1. In nationale regelingen worden de instellingen, de besluiten en de lid-staten van de Europese Unie alsmede hun grondgebied als volgt aangeduid:
 - a. de Raad van de Europese Unie;
 - b. de Commissie van de Europese Gemeenschappen;
 - c. het Europees Parlement;
 - d. het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;
 - e. EG-besluit, EG-richtlijn en EG-verordening;
 - f. lid-staten van de Europese Unie;
 - g. gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is.
2. Indien het EU-besluit tevens geldt voor de Europese Economische Ruimte (EER), worden in afwijking van het eerste lid, onder f en g, de betrokken staten respectievelijk hun grondgebied aangeduid als:
 - a. de lidstaten van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
 - b. de gebieden waarop de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van toepassing is.

Toelichting:

Eerste lid: Deze terminologie vloeit voort uit het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat per 1 november 1993 in werking is getreden.

onderdeel e: Voor regelingen in het kader van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) wordt een soortgelijke aanduiding gebruikt, bijvoorbeeld Euratom-richtlijn.

Tweede lid: Sinds de inwerkingtreding van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte in 1994 wordt door het zogenoemde Gemengd Comité van de EER bepaald of nieuwe EU-wetgeving op het terrein van de Overeenkomst in de bijlagen bij de Overeenkomst wordt opgenomen en daarmee ook van kracht wordt in niet-lidstaten, die wel partij zijn bij de Overeenkomst (art. 98 e.v. van de Overeenkomst). Het desbetreffende Publicatieblad vermeldt dan onder het opschrift: (Voor de EER relevante tekst).

§ 8.5 Vormgeving van regelingen met EU-aspecten

Aanwijzing 341

Voor het verwijzen naar bepalingen van een communautair besluit zoals die op een gegeven tijdstip luiden (statische verwijzing) worden de volgende voorbeelden als uitgangspunt genomen:

- A. *Richtlijn nr. 90/539/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1990 tot vaststelling van veterinairerechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van pluimvee en broedeieren (PbEG L 303), naar de tekst zoals deze bij die richtlijn is vastgesteld.*
- B. *Richtlijn nr. 90/539/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1990 tot vaststelling van veterinairerechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van pluimvee en broedeieren (PbEG L 303), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij richtlijn nr. 93/120/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1993 (PbEG L 340).*

Toelichting:

De onder *a* genoemde formulering wordt gekozen indien uitsluitend wordt verwezen naar de oorspronkelijke communautaire regeling.

De onder *b* genoemde formulering wordt gekozen indien wordt verwezen naar een communautaire regeling met inbegrip van tot stand gekomen wijzigingen daarvan. Het woord "laatstelijk" kan dan worden weggelaten, indien wordt verwezen naar een communautaire regeling die slechts eenmaal is gewijzigd.

Aanwijzing 342

Het verwijzen naar bepalingen van een communautair besluit zoals die met inbegrip van toekomstige wijzigingen daarvan zullen luiden (dynamische verwijzing), wordt bewerkstelligd door de enkele verwijzing in de wettekst naar de tekst van die bepalingen.

Toelichting:

Indien geen clausulering in de zin van aanwijzing 341 is aangebracht, is sprake van een dynamische verwijzing. Bij dynamische verwijzing zijn toevoegingen als "zoals deze nader is of zal worden gewijzigd" overbodig.

Dynamische verwijzing biedt het voordeel dat wijzigingen in de desbetreffende EG-regelgeving niet steeds nopen tot aanpassing van de nationale regelgeving. Bij deze vorm van verwijzing moet men er echter steeds op bedacht zijn dat toekomstige wijzigingen in de desbetreffende EG-regelgeving automatisch doorwerken in de nationale wetgeving. Een dynamische verwijzing zal nimmer volledig kunnen voorkomen dat na wijziging van de desbetreffende EG-regelgeving een aanpassing van de nationale wetgeving noodzakelijk is. Aanpassing is bijvoorbeeld noodzakelijk indien de artikelnummers veranderen van bepalingen uit de EG-regeling waarnaar is verwezen. Ook kan het soms nodig zijn dat de nationale wetgeving voorziet in overgangsrecht na een wijziging van de desbetreffende EG-regelgeving of dat aanvullende bepalingen moeten worden opgenomen teneinde het nuttig effect van de gewijzigde communautaire bepalingen te verzekeren.

Aanwijzing 343

1. Bij een dynamische verwijzing naar bepalingen van een EG-richtlijn wordt afzonderlijk aangegeven vanaf welk tijdstip wijzigingen van de desbetreffende bepalingen van een EG-richtlijn doorwerken in het Nederlandse recht. Hiervoor wordt zo mogelijk het volgende model gebruikt:

Een wijziging van ... (aanduiding van [de bepaling uit] de EG-richtlijn waarnaar is verwezen) gaat voor de toepassing van ... (aanduiding van het nationale besluit of de nationale bepaling waarin de verwijzing is opgenomen) gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven.

2. Indien het gewenst kan zijn een ander tijdstip te kiezen, wordt aan het model, onder vervanging van de punt aan het slot door een komma, de volgende zinsnede toegevoegd:

tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Toelichting:

Deze aanwijzing geldt alleen voor richtlijnen. Bij dynamische verwijzing naar een verordening is een dergelijke bepaling in de meeste gevallen niet nodig en ook niet wenselijk. Bepalingen in een verordening omtrent het tijdstip van inwerkingtreding en het van toepassing worden, werken immers rechtstreeks door in het Nederlandse recht. Er kunnen echter bijzondere redenen bestaan die toch tot implementatie van een verordening noodzaken (zie aanwijzing 340). Indien in dergelijke gevallen dynamisch naar een verordening wordt verwezen, kan het, in afwijking van het eerder gestelde, zinvol zijn de standaardbepaling van deze aanwijzing ook voor verordeningen te gebruiken.

Het zal bij het gebruik van de in het tweede lid genoemde zinsnede meestal gaan om het vaststellen van een eerder tijdstip. Voor het vaststellen van een &later&; tijdstip kan uiteraard slechts aanleiding zijn indien de richtlijn niet alleen een uiterste implementatiedatum bevat, maar ook een latere datum met ingang waarvan de lid-staten de nationale implementatieregelingen uiterlijk dienen toe te passen (dus bij in de richtlijn opgenomen overgangsrecht).

Aanwijzing 344

De toelichting bij een implementatieregeling bevat een transponeringstabel waaruit blijkt of en hoe de afzonderlijke bepalingen van de EU-regeling zijn geïmplementeerd.

Toelichting

Uit het oogpunt van kenbaarheid verdient het aanbeveling de transponeringstabel op te nemen in een afzonderlijke paragraaf in (het algemeen deel van) de toelichting en dus niet als bijlage bij de toelichting. Als een bepaling niet tot wijziging of nieuwe regelgeving leidt als gevolg van inachtneming van aanwijzing 337a of omdat het een facultatieve bepaling is en implementatie niet gewenst wordt, wordt dat ook in de transponeringstabel vermeld. Indien de EU-regeling mede in andere nationale regelingen wordt geïmplementeerd, behoren die ook in de tabel te worden vermeld. Deze aanwijzing laat de aanwijzingen 114 en 119 onverlet.

Zie voor voorbeelden van een transponeringstabel: Kamerstukken II 2001/02, 28 189, nr. 3, p. 25 en Kamerstukken II 2000/01, 27 469, nr. 3, p. 22.

§ 8.6 Kennisgeving van (ontwerp-)implementatieregelingen aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen

Aanwijzing 345

Bij de voorbereiding en vaststelling van implementatieregelingen beziet het eerstverantwoordelijke ministerie steeds of communautaire verplichtingen ertoe noodzaken de Commissie van de Europese Gemeenschappen van het ontwerp van de implementatieregeling dan wel van de vastgestelde implementatieregeling in kennis te stellen.

Toelichting:

EG-richtlijnen bevatten altijd een verplichting om de Europese Commissie in kennis te stellen van de daartoe vastgestelde implementatieregelingen, bij EG-verordeningen is dit soms het geval. Een daartoe strekkende bepaling is doorgaans aan het slot van de richtlijn opgenomen.

Men moet erop bedacht zijn dat soms ook al eerder een ontwerp ter informatie aan de Commissie moet worden gezonden dan wel ter goedkeuring aan de Commissie moet worden voorgelegd. Zie bijvoorbeeld artikel 29, eerste lid, van verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1991 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur (*PbEG* L 218), naar de tekst zoals deze bij die verordening is vastgesteld.

Aanwijzing 345a [Vervallen per 08-03-1998]

Aanwijzing 346

1. In gevallen waarin een besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen de verplichting bevat om de Commissie in kennis te stellen van de voorgenomen of vastgestelde nationale regelingen die strekken tot implementatie van dat besluit, stelt de eerstverantwoordelijke minister de Minister van Buitenlandse Zaken onverwijld in kennis van:
 - a. de daartoe voorgenomen of vastgestelde implementatieregelingen;
 - b. de bestaande nationale regelingen die reeds aan het te implementeren besluit voldoen.
2. Voor de inkennisstelling van een vastgestelde regeling wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

t.a.v. de Directie Integratie Europa

Hierbij verzoek ik U een brief met de navolgende inhoud en bijlagen door te geleiden naar het Secretariaat-Generaal van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

"Ter uitvoering van artikel ... van de verordening (EG) nr. .../richtlijn nr. .../.../EG van de Raad van de Europese Unie/het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie/de Commissie van de Europese Gemeenschappen van ... tot/betreffende ... (PbEUL ...), deelt de Nederlandse regering U mede dat genoemde richtlijn/verordening volledig/gedeeltelijk is geïmplementeerd door middel van ..., gepubliceerd in

Een afschrift van de officiële publicatie van de desbetreffende regeling(en) (alsmede een transponeringstabel) is (zijn) bijgevoegd. Met de regeling(en) is naar de mening van de Nederlandse regering de betrokken verordening/richtlijn volledig/wat betreft de artikelen ... geïmplementeerd."

Gaarne ontvang ik een afschrift van de uitgaande brief ten behoeve van het Ministerie van ... (directie/afdeling ...) (en het Ministerie van ... (directie/afdeling ...)).

3. De Minister van Buitenlandse Zaken zendt deze gegevens door aan de Commissie via de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie te Brussel.

Toelichting:

Bij toezending van ontwerp-regelingen aan de Minister van Buitenlandse Zaken wordt de tekst van de modelbrief daarop afgestemd. Toezending van een transponeringstabel kan achterwege blijven indien ter uitvoering van aanwijzing 344 reeds een transponeringstabel in de toelichting is opgenomen of indien het de implementatie van een niet omvangrijk EU-besluit betreft en de wijze van implementatie overzichtelijk in de tekst van de brief weergegeven kan worden.

Uit de bij de brief gevoegde afschriften moet de datum van inwerkingtreding van de implementatieregelingen blijken. Indien de brief betrekking heeft op gedeeltelijke implementatie, verdient het aanbeveling een tijdschema voor de resterende implementatieregelingen bij te voegen.

Aanwijzing 347

Indien een besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen implementatie behoeft en hiervoor geen nieuwe regeling tot stand behoeft te worden gebracht, doet de eerstverantwoordelijke bewindspersoon onverwijld na het van kracht worden van dat besluit mededeling in de *Staatscourant* van:

- a. het te implementeren besluit;
- b. de bestaande nationale regelingen die reeds aan het te implementeren besluit voldoen;
- c. de datum met ingang waarvan de te implementeren regeling in de Nederlandse rechtsorde van toepassing is.

Toelichting:

Deze aanwijzing ziet op de situatie dat de nationale regelgeving reeds geheel in overeenstemming is met het EU-besluit (bijvoorbeeld door het gebruik van een dynamische verwijzing) en derhalve geen feitelijke implementatie meer behoeft. Door de mededeling in de *Staatscourant* wordt de kenbaarheid van de EG-regelgeving alsmede de doorzichtigheid van het stelsel van nationale en EU-bepalingen gewaarborgd. Het verdient de voorkeur om de mededeling van de nationale regelingen waarmee aan de implementatieplicht is voldaan, te doen in de vorm van een transponeringstabel. De mededeling kan gelijktijdig geschieden met het in kennis stellen van de Europese Commissie van de implementatie van het EU-besluit. Zie de aanwijzingen 345 en 346.

Indien bestaande nationale regelgeving reeds gedeeltelijk voorziet in de implementatie, verdient het aanbeveling om in de toelichting en de transponeringstabel bij de implementatieregeling die het restant betreft, te vermelden welke regelingen reeds in implementatie voorzien.

Onderdeel c: Dit is ingeval van dynamische verwijzing naar een EG-wijzigingsrichtlijn in beginsel de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven (zie aanwijzing 343).

Zie voor een voorbeeld van een mededeling als bedoeld in deze aanwijzing de publicatie van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 5 november 2002 inzake implementatie van richtlijn nr. 2002/75/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 2 september 2002 tot wijziging van richtlijn nr. 96/98/EG van De Raad van de Europese Unie inzake uitrusting van zeeschepen (PbEG L 254) (Stcrt. 219).