

Eindrapport *doorlichting ministeriële regelingen*

(een interdepartementale analyse van de kwaliteit van ministeriële regelingen)

Den Haag, juni 2004

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	6
1.2 Doel van het project <i>doorlichting ministeriële regelingen</i> en onderzoeksvragen	6
1.3 Aanpak werkgroep en opbouw van het rapport	8
Hoofdstuk 2 Ministeriële regelingen nader belicht	9
2.1 Het begrip ministeriële regeling	9
2.2 Afbakening van het begrip ministeriële regeling in het kader van het project <i>doorlichting ministeriële regelingen</i>	12
2.2.1 Uitgangspunten werkgroep	12
2.2.2 Enge definitie van het begrip ministeriële regeling	13
2.2.3 Ruime definitie van het begrip ministeriële regeling	13
Hoofdstuk 3 De toetsing van ministeriële regelingen	14
3.1 Beschrijving van de procedure; de selectie van de ministeriële regelingen	14
3.2 De interdepartementale toetsing van ministeriële regelingen; toetsingskader en vragenlijst	14
3.3 Samenvatting toetsing ministeriële regelingen	16
3.3.1 Algemeen	16
3.3.2 Grondslag en delegatie ministeriële regelingen	16
3.3.3 Doel en instrumentkeuze ministeriële regelingen	16
3.3.4 Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ministeriële regelingen	17
3.3.5 Lasten in ministeriële regelingen	17
3.3.6 Technische analyse: toetsing aan de aanwijzingen	17
3.3.7 Overige opmerkingen bij de regelingen	18
Hoofdstuk 4 Procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen binnen de departementen	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Vragenlijst aan de hand waarvan de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen is beschreven	19
4.3 Samenvatting procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen	20
Hoofdstuk 5 Onderzoek bestand ministeriële regelingen	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Uitkomsten onderzoek Sdu	21
5.3 Doorlichting van ministeriële regelingen door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	21
5.4 Stand van zaken naar aanleiding van het onderzoek van de Sdu	22
5.5 Conclusie	23

Hoofdstuk 6	Conclusies, aanbevelingen en slotconclusie	25
6.1	Conclusies en aanbevelingen	25
6.1.1	Inleiding	25
6.1.2	Grondslag en delegatie ministeriële regelingen	26
6.1.3	Doel en instrumentkeuze ministeriële regelingen	26
6.1.4	Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ministeriële regelingen	27
6.1.5	Lasten in ministeriële regelingen	28
6.1.6	Naleving Aanwijzingen voor de regelgeving	28
6.1.7	Procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen	29
6.1.8	Onderzoek bestand ministeriële regelingen	30
6.2	Slotconclusie	30
Bijlage I	Beschrijving van de toetsingsresultaten van de geselecteerde ministeriële regelingen per ministerie	32
A	Vragenlijst aan de hand waarvan de ministeriële regelingen zijn getoetst	32
B	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	33
C	Ministerie van Buitenlandse Zaken	36
D	Ministerie van Defensie	39
E	Ministerie van Economische Zaken	41
F	Ministerie van Financiën	43
G	Ministerie van Justitie	47
H	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	51
I	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap	54
J	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	57
K	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	60
L	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	63
M	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	67
Bijlage II	Beschrijving van de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen per ministerie	72
A	Vragenlijst aan de hand waarvan de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen is beschreven	72
B	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	73
C	Ministerie van Buitenlandse Zaken	74
D	Ministerie van Defensie	74
E	Ministerie van Economische Zaken	75
F	Ministerie van Financiën	76
G	Ministerie van Justitie	77
H	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	78
I	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap	79
J	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	80
K	Ministerie van Verkeer en Waterstaat	81
L	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	82
M	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	83
Bijlage III	Lijst van gebruikte afkortingen	85
Bijlage IV	Samenstelling werkgroep	86

Samenvatting

Het onderhavig onderzoek *doorlichting ministeriële regelingen* is een vervolg op het "Onderzoek kwaliteit van ministeriële regelingen" (Voermans, en Eijlander, Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Katholieke Universiteit Brabant, februari 2002).

In het "Onderzoek kwaliteit van ministeriële regelingen" wordt gesteld dat de uiteindelijke conclusie over de kwaliteit van ministeriële regelingen niet positief kan zijn¹. Daarnaast blijkt dat de kwaliteitsborging binnen de ministeries bij het voorbereiden van ministeriële regelingen beter vormgegeven zou kunnen worden.

De behoefte bestond om breder dan het onderzoek, dat uitgevoerd is door de Katholieke Universiteit Brabant, thans: Universiteit van Tilburg, te toetsen of ministeriële regelingen voldoen aan de daarvoor geldende eisen en in dat kader tevens te bezien hoe de kwaliteitsborging ten aanzien van de voorbereiding van ministeriële regelingen is vormgegeven.

Verder is bezien of het opschonen van ministeriële regelingen mogelijk is en of in bepaalde gevallen een andere aanpak mogelijk is bij het opstellen van ministeriële regelingen. De doorlichting is gericht op bepaalde complexen en typen van ministeriële regelingen, omdat het doorlichten van het totale bestand aan ministeriële regelingen - gelet op de omvang van het bestand en de daarvoor benodigde capaciteit - ondoenlijk was.

Hoofddoel van het project was het analyseren van de geselecteerde ministeriële regelingen op grondslag, doeltreffendheid en doelmatigheid (lastendruk en bestuurlijke lasten) en bezien of de geselecteerde ministeriële regelingen voldoen aan de Aanwijzingen voor de regelgeving (verder: *aanwijzingen*)². Daarnaast is bezien hoe de kwaliteitsborging beter gestalte kan krijgen.

De werkgroep heeft de volgende hoofdvraag (probleemstelling) voor het onderzoek geformuleerd:

Hoe is het gesteld met de kwaliteit van de ministeriële regelingen en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de resultaten van het onderzoek?

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in vijf deelvragen.

1. Hoe is het gesteld met de inhoudelijke kwaliteit van ministeriële regelingen en worden de aanwijzingen bij het opstellen van ministeriële regelingen in acht genomen?
2. Is de kwaliteitstoetsing van ministeriële regelingen binnen de departementen voldoende gewaarborgd en heeft deze bijstelling?
3. Kan het bestand aan ministeriële regelingen opgeschoond worden?
4. Zijn er alternatieven mogelijk voor het bestaande bestand aan ministeriële regelingen?
5. Verdient het aanbeveling concepten en modellen te ontwikkelen voor ministeriële regelingen voor de toekomst?

De werkgroep heeft besloten om het onderzoek langs drie wegen aan te pakken.

Ten eerste heeft het accent op de daadwerkelijke toetsing van een aantal geselecteerde ministeriële regelingen per ministerie gelegen. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de selectie van de ministeriële regelingen tot stand is gekomen en hoe aan de toetsing van de ministeriële regelingen is vorm gegeven door de werkgroep. Bijlage I geeft een overzicht van de resultaten van de toetsing per ministerie.

In het algemeen wordt geconcludeerd dat de wettelijke grondslag van de onderzochte ministeriële regelingen voldoende is, ook is de delegatie over het algemeen op orde. Bij een aantal regelingen zijn wel bijzonderheden te vermelden als het gaat om de vraag of de hogere regeling voldoende basis biedt. Het gaat dan bijvoorbeeld om één of een beperkt aantal artikelen van de regeling dat niet voldoende steunt op de grondslag.

Wel verdienen de aspecten grondslag en delegatie absolute aandacht bij het opstellen van ministeriële regelingen, omdat het hierbij gaat om de verbindendheid van de regeling.

Verder wordt over het algemeen het doel van de regeling voldoende omschreven en wordt het instrument ministeriële regelingen niet lichtvaardig gebruikt.

¹ Voermans, W.J.M. en Ph. Eijlander, *Onderzoek kwaliteit van ministeriële regelingen*, Tilburg, 2002, blz. 16.

² Aanwijzingen voor de regelgeving, Stcrt. 1992, 230, (laatstelijk) gewijzigd bij ministeriële regeling van 22 mei 2002, (Stcrt. 97).

Het nalopen van het bestand ministeriële regelingen waarbij wordt nagegaan of regelingen kunnen vervallen dan wel of regelingen uitgewerkte bepalingen bevatten, levert winst op; het bevordert de helderheid en consistentie van ministeriële regelingen.

Bij de onderzochte regelingen is over het algemeen onvoldoende aandacht besteed aan de handhaafbaarheid van de regeling. Bij een aantal onderzochte regelingen doen zich uitvoerings- en handhaafbaarheidsproblemen voor. Indien een regeling lasten met zich meebrengt, zijn deze lasten over het algemeen niet te vermijden.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat bij het opstellen van het overgrote deel van de doorgelichte regelingen de aanwijzingen zijn nageleefd, met uitzondering van een aantal meer technische aanwijzingen (aanwijzingen 53, 82, 100, 103, 105-108, 112 en 196). Verder blijkt dat meer aandacht besteed dient te worden aan een aantal inhoudelijke aanwijzingen. Het gaat dan om de aanwijzingen 9, 11, 13, 14 en aanwijzing 212, onderdelen d en e.

Daarnaast is onderzoek gedaan naar de kwaliteitsborging binnen de ministeries. In hoofdstuk 4 wordt de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen en de kwaliteitsborging beschreven. In bijlage II wordt per ministerie de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen beschreven.

Uit het onderzoek blijkt dat bij de helft van de ministeries de ministeriële regelingen worden opgesteld door beleidsdirecties. De centrale juridische directie vervult dan veelal een toetsende rol.

De werkgroep concludeert dat de ministeries waar de ministeriële regelingen worden opgesteld door beleidsdirecties "iets" vaker de aanwijzingen niet of niet geheel naleven, ondanks het feit dat bij een aantal ministeries de centrale juridische directie een toetsende rol vervult of om een medeparaaf wordt gevraagd. Bij de overige ministeries worden de ministeriële regelingen opgesteld door de centrale juridische directie.

Voorts is nagegaan of het totale bestand aan ministeriële regelingen regelingen bevat die geschrapt kunnen worden. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het onderzoek van de Sdu uitgevers (Sdu). De conclusie is dat er winst te behalen valt als het gaat om het doorlichten van het totale bestand aan ministeriële regelingen; het onderzoek had als doel een correctie te plegen op het bestand ministeriële regelingen.

De Sdu heeft per ministeriële regeling een advies gegeven. Volgens het advies van de Sdu kan iets meer dan een derde van het bestand aan ministeriële regelingen vervallen. Het is van belang daarbij op te merken dat de uitkomsten van de Sdu moeten worden beschouwd als een eerste schifting. De meeste ministeries zijn nog bezig de uitkomsten te verifiëren. Enkele ministeries hebben reeds grote aantallen ministeriële regelingen ingetrokken.

Hoofdstuk 6 van het eindrapport gaat in op de conclusies, aanbevelingen en de slotconclusie. De conclusies zijn hierboven al aan de orde geweest. De werkgroep heeft twaalf aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de grondslag (aanbevelingen 1 en 2), het kappen van "dor hout" (aanbevelingen 3 en 12), de handhavingsaspecten (aanbevelingen 4 en 5), de signaleerde uitvoerings- en handhaafbaarheidsproblemen (aanbeveling 6), lasten van een regeling (aanbeveling 7), de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanbevelingen 8, 9 en (12)) en de kwaliteitscontrole (aanbevelingen 10 en 11).

Aan de hand van de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen is de slotconclusie dat de kwaliteit van de onderzochte ministeriële regelingen over het algemeen op orde is, zij het dat aan een aantal inhoudelijke punten aandacht geschonken dient te worden in de toekomst. Verder kan de naleving van een aantal technische aanwijzingen (van met name hoofdstuk 3 en 4 van de aanwijzingen) beter.

Hoofdstuk 1

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In de nota wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie heeft het toenmalige kabinet een onderzoek aangekondigd naar de kwaliteit van ministeriële regelingen en naar de kwaliteit van regelgeving door zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr. 2, blz. 28). Dit heeft geresulteerd in twee onderzoeken. Het eerste onderzoek betreft het onderzoek naar de kwaliteit van ministeriële regelingen: "Onderzoek kwaliteit van ministeriële regelingen" (Voermans, en Eijlander, Centrum voor wetgevingsvraagstukken, Katholieke Universiteit Brabant, februari 2002). Het tweede onderzoek betreft het onderzoek "In zelfstandigheid geregeld; onderzoek naar de feitelijke omvang en kwaliteit van regelgeving door zelfstandige bestuursorganen" (Kloosterman, D.R., e.a., Rijksuniversiteit Groningen, april 2002). Beide onderzoeken zijn bij brief van de Minister van Justitie van 31 mei 2002 (nummer Just-03-491) aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. De onderzoekers van de universiteiten van Tilburg en Groningen hebben vastgesteld dat beide typen regels vaak niet aan de daarvoor geldende eisen voldoen, bijvoorbeeld met betrekking tot de grondslag en de kenbaarheid.

Bij brief van 17 april 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28755, nr. 2) is de voorzitter van de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop een vervolg wordt gegeven aan deze aanbevelingen. In de brief is aangekondigd dat de aanbevelingen uit de onderzoeken over de kwaliteit van de ministeriële regelingen en de feitelijke omvang en kwaliteit van de regelgeving door zelfstandige bestuursorganen (zbo's) een vervolg zouden krijgen in het kader van de operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4) (Kamerstukken II 2002/03, 28 755, nr. 1).

Evenals het vorige kabinet wil het huidige kabinet de regeldruk verminderen, de prestaties van de overheid verbeteren en de keuzevrijheid van de burgers vergroten. De ministers van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties, Economische Zaken en Justitie hebben dan ook besloten de projecten inzake de doorlichting van regelingen van zelfstandige bestuursorganen en ministeriële regelingen, die vallen onder de genoemde operatie, voort te zetten.

Het onderhavige eindrapport ziet alleen op het project *doorlichting van ministeriële regelingen* en is aangeboden aan de Minister van Justitie. Het project *doorlichting van regelingen van zelfstandige bestuursorganen* zal een apart eindrapport opleveren.

Wel zijn beide projecten uitgevoerd door één werkgroep, waarin alle ministeries, met uitzondering van de ministeries van Algemene Zaken en Defensie, vertegenwoordigd waren.

Gelet op het geringe aantal ministeriële regelingen bij het Ministerie van Algemene Zaken is dit ministerie niet betrokken geweest bij het onderzoek. Vanwege het feit dat ministeriële regelingen van Defensie primair de eigen organisatie betreffen, was het Ministerie van Defensie niet in de werkgroep vertegenwoordigd. Het Ministerie van Defensie heeft wel zijn medewerking verleend bij bepaalde delen van het rapport. Onder meer is een bijdrage geleverd aan bijlage II van het rapport; de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen binnen de departementen. Verder heeft de werkgroep een aantal regelingen van het Ministerie van Defensie getoetst.

1.2 Doel van het project *doorlichting ministeriële regelingen* en onderzoeksvragen

In het "Onderzoek kwaliteit van ministeriële regelingen" wordt gesteld dat de uiteindelijke conclusie over de kwaliteit van ministeriële regelingen niet positief kan zijn³. Daarnaast blijkt dat de kwaliteitsborging binnen de ministeries bij het voorbereiden van ministeriële regelingen beter vormgegeven zou kunnen worden.

De behoefte bestond om breder dan het onderzoek, dat uitgevoerd is door de Universiteit van Tilburg, te toetsen of ministeriële regelingen voldoen aan de daarvoor geldende eisen en in dat kader tevens te bezien hoe de kwaliteitsborging ten aanzien van de voorbereiding van ministeriële regelingen is vormgegeven.

Verder is bezien of het opschonen van ministeriële regelingen mogelijk is en of in bepaalde gevallen een andere aanpak mogelijk is bij het opstellen van ministeriële regelingen.

³ Voermans, W.J.M. en Ph. Eijlander, *Onderzoek kwaliteit van ministeriële regelingen*, Tilburg, 2002, blz. 16.

De doorlichting is gericht op bepaalde complexen en typen van ministeriële regelingen, omdat het doorlichten van het totale bestand aan ministeriële regelingen - gelet op de omvang van het bestand en de daarvoor benodigde capaciteit - ondoenlijk was.

De omvang van het totale bestand aan ministeriële regelingen (verdeeld over dertien ministeries) bedroeg op 1 juni 2004 7644 ministeriële regelingen.

Doelstelling

In dit project is een aantal geselecteerde complexen van ministeriële regelingen doorgelicht op de deugdelijkheid van de grondslag en op andere kwaliteitsgebreken die juridische of maatschappelijke risico's met zich brengen (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 755, nr. 1, blz. 7).

Hoofddoel van het project was het analyseren van de geselecteerde ministeriële regelingen op grondslag, doeltreffendheid en doelmatigheid (lastendruk en bestuurlijke lasten) en bezien of de geselecteerde ministeriële regelingen voldoen aan de aanwijzingen. Daarnaast is bezien hoe de kwaliteitsborging beter gestalte kan krijgen.

De werkgroep heeft de volgende probleemstelling voor het onderzoek geformuleerd:

Probleemstelling

Hoe is het gesteld met de kwaliteit van de ministeriële regelingen en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de resultaten van het onderzoek?

De probleemstelling is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Hoe is het gesteld met de inhoudelijke kwaliteit van ministeriële regelingen en worden de aanwijzingen bij het opstellen van ministeriële regelingen in acht genomen?
2. Is de kwaliteitstoetsing van ministeriële regelingen binnen de departementen voldoende gewaarborgd en behoeft deze bijstelling?
3. Kan het bestand aan ministeriële regelingen opgeschoond worden?
4. Zijn er alternatieven mogelijk voor het bestaande bestand aan ministeriële regelingen?
5. Verdient het aanbeveling concepten en modellen te ontwikkelen voor ministeriële regelingen voor de toekomst?

Ad. 1

Om deze deelvraag te beantwoorden is een aantal ministeriële regelingen per ministerie geselecteerd aan de hand van een criterium dat door de werkgroep is opgesteld. In paragraaf 3.1 wordt hierop nader ingegaan.

De geselecteerde regelingen zijn vervolgens getoetst aan de hand van een ontwikkeld kader dat niet alleen ziet op het element verbindendheid, maar op meerdere aspecten; bijlage I geeft een beschrijving van de resultaten van deze toetsing.

Ad. 2

In het onderzoek dat door de werkgroep is uitgevoerd, is gekeken naar de procedure van totstandkoming van de ministeriële regelingen binnen elk ministerie. Aan de hand van een vragenlijst is gekeken hoe de kwaliteit van de ministeriële regelingen, binnen elk afzonderlijk ministerie wordt gewaarborgd.

Ad. 3 en 4

Van belang bij deze deelvragen was of er uitgewerkte ministeriële regelingen waren (bijvoorbeeld omdat deze aan een bepaald jaar zijn verbonden), bepaalde ministeriële regelingen overbodig zijn geworden, bepaalde regelingen wel als algemeen verbindende voorschriften zijn te beschouwen dan wel ministeriële regelingen in een andere vorm gegoten kunnen worden (bijvoorbeeld in de vorm van beleidsregels).

Ad. 5

Aan de hand van de resultaten van het onderzoek heeft de werkgroep bezien of voorstellen voor algemene modellen of concepten als aanbeveling moesten worden gedaan.

1.3 Aanpak werkgroep en opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op het begrip ministeriële regeling. Daarbij is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en hetgeen de aanwijzingen over het gebruik van ministeriële regelingen vermelden.

De werkgroep heeft besloten om het onderzoek langs drie wegen aan te pakken.

Ten eerste heeft het accent op de daadwerkelijke toetsing van een aantal geselecteerde ministeriële regelingen per ministerie gelegen. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de selectie van de ministeriële regelingen tot stand is gekomen is en hoe aan de toetsing van de ministeriële regelingen is vorm gegeven door de werkgroep. Bijlage I geeft een overzicht van de resultaten van de toetsing per ministerie. Ten slotte bevat hoofdstuk 3 een samenvatting van de toetsingsresultaten.

Daarnaast is onderzoek gedaan naar de kwaliteitsborging binnen de ministeries. In hoofdstuk 4 wordt de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen en de kwaliteitsborging beschreven. In bijlage II wordt per ministerie de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen beschreven. Op basis van de bevindingen heeft de werkgroep in het algemeen een aantal verbeterpunten geformuleerd.

Voorts is nagegaan of het totale bestand aan ministeriële regelingen bevat die vanwege redenen, beschreven in paragraaf 1.2 onder de toelichting van de punten 3 en 4, geschrapt kunnen worden. In hoofdstuk 5 wordt daarop ingegaan.

Tenslotte bevat hoofdstuk 6 van het eindrapport de conclusies, de aanbevelingen en de slotconclusie.

Hoofdstuk 2 Ministeriële regelingen nader belicht

2.1. Het begrip ministeriële regeling

Algemeen

Ministeriële regelingen zijn algemeen verbindende voorschriften afkomstig van de centrale overheid en die vastgesteld zijn door een minister of een staatssecretaris. In tegenstelling tot de procedure bij de totstandkoming van wetten en algemene maatregelen van bestuur wordt bij de totstandkoming van een ministeriële regeling geen advies aan de Raad van State gevraagd en is de plaatsing in het Staatsblad ook niet aan de orde. Meestal wordt een ministeriële regeling geplaatst in de Staatscourant.

Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male⁴ onderscheiden drie soorten ministeriële regelingen:

1. Ministeriële regelingen die details regelen, en die vaak van technische aard zijn; belangrijke beleidsvragen komen daarbij niet aan de orde.
2. Ministeriële regelingen die tijdelijk van aard zijn (in afwachting van een algemene maatregel van bestuur); een ministeriële regeling komt sneller tot stand dan een algemene maatregel van bestuur; een enkele keer wordt een ministeriële regeling dan ook gebruikt om zaken te regelen die het beleid wel raken.
3. Ministeriële regelingen die aangeven hoe een bepaalde wettelijke bevoegdheid zal worden gebruikt; het gaat dan om zelfstandige ministeriële regelingen zonder wettelijke basis; de zogenaamde beleidsregels.

Alvorens over te kunnen gaan tot een verantwoorde selectie van het bestand aan ministeriële regelingen ten behoeve van de toetsing van ministeriële regelingen, was het voor de werkgroep van belang na te gaan wat onder het begrip *ministeriële regeling* wordt verstaan.

Het blijkt dat het gebruik van de term *ministeriële regeling* niet wil zeggen dat de betreffende regeling algemeen verbindende voorschriften bevat. Het rechtskarakter van een regeling is niet altijd even duidelijk.

Allereerst is gekeken wat de aanwijzingen hierover vermelden.

De aanwijzingen 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 44, 69 zijn daarbij relevant, waarbij aanwijzing 19, 26 en 69 in het oog springen. Voor de tekst van de aangehaalde aanwijzingen wordt verwezen naar de aanwijzingen (zie noot 1).

Hieronder volgt een nadere uitwerking, waarbij een aantal aanwijzingen - voor zover noodzakelijk - wordt toegelicht. Bij de uitleg van sommige aanwijzingen wordt relevante literatuur en jurisprudentie vermeld. Voorts wordt ingegaan op de wijziging van de Grondwet in 1983 en wordt aangegeven wat de wijziging voor gevolgen heeft gehad voor het opstellen van ministeriële regelingen. Daarnaast wordt nog op interne regels ingegaan, die zich onderscheiden van algemeen verbindende voorschriften.

Bestuursbevoegdheden

Uit de tekst van de aangehaalde aanwijzingen volgt dat bestuursbevoegdheden zo nauwkeurig mogelijk worden ingekaderd ten einde de burger rechtswaARBorgen te bieden. Bij het ontwerpen van regelingen mogen regels die zijn neergelegd in een ministeriële regeling niet in strijd zijn met internationale of communautaire regels, grondwettelijke voorschriften, rechtsbeginselen en regels die zijn neergelegd in een wet in formele zin.

Niveau van regelgeving

Bij de 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. Hoofdelementen zijn in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen van de regeling. Afgewogen dient te worden of en bij welke onderdelen van een regeling het parlement betrokken moet zijn om tot een verantwoorde keuze te komen welke onderdelen van een regeling op een lager niveau geregeld kunnen worden.

⁴ Van Wijk, H.D., W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *Hoofdstukken van administratief recht*, 12^e herziene druk, Den Haag 2002, blz. 215-216.

In de kabinetsreactie⁵ op het eindrapport wetgevingsvraagstukken⁶ wijst het kabinet erop dat het primaat van de wetgever niet betekent dat de wetgever alle algemene regels moet stellen. De wetgever moet onder meer duidelijkheid geven wat het bereik is van een door hem vastgestelde regeling, wat de wenselijke normen zijn en hoe de normen gehandhaafd zullen worden (hoofdlijnen van het beleid dat de wetgever voor ogen staat, dient hij in regels vast te leggen).

Delegatie

Delegeren is dan ook het op juiste wijze toedelen van bevoegdheden aan een bestuursorgaan ten aanzien van taken die niet op het terrein van de wetgever liggen.

Delegatie is slechts toegestaan, indien in de Grondwet “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 in de praktijk zien dat het mogelijk is dat als uitvoering te beschouwen regels over details toch aan de lagere regelgever wordt overgelaten⁷.

Uit de Grondwet vloeit rechtstreeks voort dat bepaalde financiële aanspraken (bijvoorbeeld jegens de overheid) bij wet geregeld dienen te worden.

In de Grondwet zijn met betrekking tot het maken van ministeriële regelingen nauwelijks bepalingen opgenomen. Ingevolge artikel 89, vierde lid, van de Grondwet worden ministeriële regels die algemeen verbindende voorschriften inhouden, gepubliceerd. De Bekendmakingswet (artikel 4) schrijft voor dat algemeen verbindende voorschriften die van een minister afkomstig zijn, gepubliceerd worden in de Staatscourant. Er zijn uitzonderingen mogelijk⁸.

De herziene Grondwet (1983) heeft op een aantal punten van de bevoegdheidstoedeling meer helderheid gebracht. Uitgangspunt in de Grondwet 1983 is dat delegatie door de wetgever noodzakelijk is. In de Grondwet wordt daarom onderscheid gemaakt tussen het stellen van regels bij wet en de opdracht tot het stellen van regels bij of krachtens de wet.

Het grondwettelijke delegatieverbod is terug te vinden in aanwijzing 23 die stelt dat alle wezenlijke elementen van een bepaald onderwerp in een wet in formele zin geregeld moeten worden.

Een tweede beperking van delegatie is terug te vinden in artikel 89, tweede juncto vierde lid, van de Grondwet dat bepaalt dat voorschriften in algemeen verbindende voorschriften van het Rijk, die door straffen worden gehandhaafd, alleen krachtens de wet kunnen worden gegeven.

De Grondwet begrenst de bevoegdheid van de wetgever om te delegeren, maar er is sprake van een gedeeltelijke begrenzing omdat slechts wordt aangegeven of delegatie al dan niet is toegestaan.

Niet wordt erop ingegaan welke normen de wetgever bij het delegeren in acht moet nemen.

Bij de vaststelling van een ministeriële regeling ontbreekt de waarborg van een verplichte behandeling in de ministerraad. Dat is de reden dat eerder dan ten aanzien van algemene maatregelen van bestuur er aanleiding is voor voorschriften over ondertekening. Zie in dit verband ook aanwijzing 31.

Voermans en Eijlander⁹ wijzen erop dat door het formuleren van een uniforme wijze van delegatieterminologie, zoals beschreven in aanwijzing 30, het makkelijker is na te gaan of delegatie is toegestaan, omdat dit uit de basisregeling zelf af te leiden is. In oudere regelingen is een aantal varianten op delegatie te vinden, waarbij niet direct duidelijk is of er sprake is van delegatie.

De delegatie van regelgevende bevoegdheid dient in de delegerende regeling zo concreet mogelijk en nauwkeurig mogelijk begrensd te worden. Voor de begrenzing van gedelegeerde regelgevende bevoegdheid kan worden gedacht aan het concretiseren van omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt.

Delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt beperkt tot die 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. 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.

⁵ Kamerstukken II 1986-1987, 20 038, nr. 2.

⁶ Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, Den Haag 1985.

⁷ HR, 11 januari 1977, NJ 467, Bromfietsvalhelmarrest.

⁸ Vlies, I.C. van der, *Handboek wetgeving*, tweede herziene druk, Zwolle 1991, blz. 47.

⁹ Voermans, W.J.M. en Ph. Eijlander, *Wetgevingsleer*, tweede gewijzigde druk, Den Haag 2000, blz. 48.

Indien delegatie plaatsvindt, verdient het in het algemeen de voorkeur dat de bevoegdheid wordt toegekend door bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen.

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

Pas aan het eind van de 19^e eeuw werd, in de Boterwet, regelgevende bevoegdheid aan een minister gedelegeerd. In de hedendaagse praktijk is de regelgevende bevoegdheid geen uitzondering meer, maar er moeten wel goede redenen zijn voor de toelaatbaarheid van delegatie aan een minister¹⁰. Het eindrapport wetgevingsvraagstukken¹¹ noemt als goede redenen het nader uitwerken van regels, het stellen van (minder belangrijke) voorschriften van administratieve aard of het stellen van uitvoeringsvoorschriften die dikwijls wijziging behoeven. De meeste van deze elementen zijn terug te vinden in aanwijzing 26.

Met subdelegatie moet terughoudend omgegaan worden. Daarvoor is slechts reden als ten tijde van het formuleren van de wet wel voorzienbaar is dat er onderwerpen zijn die voor opname in een ministeriële regeling in aanmerking komen (gelet op de criteria van aanwijzing 26), maar het tegelijkertijd onvoldoende duidelijk is in welke mate de meer wezenlijke aspecten van die onderwerpen in een algemene maatregel van bestuur een plaats behoren te krijgen.

Uit de jurisprudentie blijkt dat het ontbreken van een subdelegatiegrondslag verschillend wordt opgevat. Het Jaminarrest¹² leert dat in een dergelijk geval geen subdelegatie mogelijk zou zijn. Daartegenover staat dat in het Bromfietsvalhelmarrest¹³ de Hoge Raad wel accepteert dat, indien de wetgever delegatie beperkt heeft tot een algemene maatregel van bestuur, een regelgevende bevoegdheid tot uitwerking van details aan een minister kan worden overgelaten. Het gaat dan niet om subdelegatie, maar als het aan een minister overlaten van uitvoering van de bij algemene maatregel van bestuur getroffen regeling¹⁴.

Onderscheid algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en intern werkende regels

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.

De omschrijving van het begrip algemeen verbindende voorschriften is gebaseerd op de huidige stand van de jurisprudentie. Een door een minister of staatssecretaris vastgesteld algemeen verbindend voorschrift of ander besluit van regelende aard wordt aangeduid als *ministeriële regeling*.

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.

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. In artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het begrip beleidsregels omschreven.

In de praktijk 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 bijvoorbeeld tot uitdrukking gebracht door in de wettekst het woord beleidsregel te gebruiken.

De minister kan, zoals eerder vermeld, naast algemeen verbindende voorschriften intern werkende regels stellen. Van der Vlies¹⁵ onderscheidt twee soorten intern werkende regels, waarvan er hier één wordt genoemd. Het betreft bijvoorbeeld regels met betrekking tot de organisatie van een ministerie. Als voorbeeld wordt genoemd de mandaten voor (hogere) ambtenaren. Deze mandaatregelingen hebben een zekere externe werking omdat zij bepalen welke rechtshandeling rechtsgeldig verricht kunnen worden namens de minister zonder dat de minister daarvan persoonlijk op de hoogte is. Een mandaatregeling is een besluit van algemene strekking, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. De Bekendmakingswet is daarop niet van toepassing, maar art. 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht. Uit dat artikel vloeit voort dat een mandaatregeling moet worden bekendgemaakt door publicatie van de regeling of de zakelijke inhoud daarvan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze.

¹⁰ Vlies, I.C. van der *Handboek wetgeving*, tweede herziene druk, Zwolle 1991, blz. 102 en 103.

¹¹ Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, Den Haag 1985, blz. 52, 53 en 64.

¹² HR 25 januari 1926, NJ p. 246.

¹³ HR 11 januari 1977, NJ 467.

¹⁴ Voermans, W.J.M. en Ph. Eijlander, *Regelgeven in de schemerzone. De kwaliteit van ministeriële regelingen onderzocht*, Regelmaat 2002/4, blz. 123-132.

¹⁵ Vlies, I.C. van der, *Handboek wetgeving*, tweede herziene druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, blz. 103.

Zo'n "andere geschikte wijze" zou eventueel een mandaatregister kunnen zijn dat door het desbetreffende bestuursorgaan wordt bijgehouden. Bij de centrale overheid is het bij mandaatregelingen echter gebruikelijker om aan de verplichting van art. 3:42 Awb gevolg te geven via publicatie in de Staatscourant.

Ten aanzien van het stellen van regels met betrekking tot de interne organisatie van een ministerie, is in 2002 door de Centrale Raad van Beroep (CRvB) een tweetal uitspraken gedaan¹⁶. In één van deze uitspraken was de vraag aan de orde of het opgelegde drankverbod in voorschriften betreffende de interne organisatie en de werkwijze van de ambtelijke dienst, geen inbreuk maakte op de persoonlijke levenssfeer van een militair.

De CRvB oordeelt dat de minister van Defensie de bevoegdheid heeft tot het stellen van voorschriften, ontleend aan artikel 44, eerste lid, van de Grondwet, alwaar hem de bevoegdheid is gegeven tot het vaststellen van voorschriften betreffende de interne organisatie en de werkwijze van de ambtelijke dienst. Voermans¹⁷ is kritisch over deze uitspraak en acht het gebruik van artikel 44, eerste lid van de Grondwet, onjuist. Kortmann¹⁸ deelt dit standpunt niet en vindt het buiten kijf staan dat het genoemde artikel 44, eerste lid, van de Grondwet de minister de bevoegdheid verleent de interne orde van zijn ministerie te regelen.

2.2 Afbakening van het begrip ministeriële regeling in het kader van het project *doorlichting ministeriële regelingen*

2.2.1 Uitgangspunten werkgroep

Bij het doornemen van het bestand aan ministeriële regelingen (ADW en www.wetten.nl) bleek de werkgroep, dat in die geautomatiseerde bestanden niet alleen ministeriële regelingen zijn opgenomen die algemeen verbindende voorschriften bevatten, maar dat in het bestand ook diverse "beschikkingen", "besluiten" en regelingen die geen algemeen verbindende voorschriften bevatten, zijn opgenomen.

Bij de selectie ten behoeve van de toetsing ministeriële regelingen (paragraaf 3.1) zijn door de werkgroep zoveel mogelijk de volgende uitgangspunten gekozen:

1. Alleen ministeriële regelingen die algemeen verbindende voorschriften bevatten, komen in aanmerking voor een selectie ten behoeve van de toetsing (verder: de selectie).
2. Beleidsregels komen niet in aanmerking voor de selectie.
3. Interne regelingen en reglementen die een interne werking (veelal regels die alleen binnen een departement gelden) hebben, komen niet in aanmerking voor de selectie.
4. Beschikkingen (ook als deze een algemeen karakter hebben) komen niet in aanmerking voor de selectie. Het betreft bijvoorbeeld aanwijzings-, benoemings- en instellingsbeschikkingen (hulpofficieren, inrichtingen, opsporingsambtenaren etc.), aanwijzingsregelingen (opsporingsambtenaren, vestigingsplaatsen, centrale autoriteiten, voorzitters etc.), tenzij er een bijzondere reden voor is.
5. Besluiten die niet (primair) van regelende aard zijn, komen niet in aanmerking voor de selectie. Het betreft bijvoorbeeld de volgende besluiten: instellingsbesluiten, mandaatbesluiten of mandaatregelingen, besluiten buitengewoon opsporingsambtenaar).

Een aantal ministeries heeft, bij de selectie van de regelingen ten behoeve van de toetsing, er soms voor gekozen af te wijken van uitgangspunt 1. Dat betekent dat bij een aantal ministeries ook regelingen zijn geselecteerd die behoren tot de regelingen die genoemd zijn onder de punten 4 en 5. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met het geringe aantal regelingen dat het betreffende ministerie kent, dan wel dat op een bepaald beleidsterrein weinig ministeriële regelingen gemaakt zijn (zie paragraaf 3.1). Het betreft ongeveer zes van de 114 geselecteerde regelingen.

De hierboven omschreven uitgangspunten van de werkgroep hebben ertoe geleid dat de werkgroep in het rapport twee definities van het begrip ministeriële regeling hanteert; een enge en een ruime definitie. In de paragrafen 2.2.2 en 2.2.3 wordt dit nader beschreven.

¹⁶ CRvB 3 mei 2002, AB 346 en CRvB 4 juli 2002, AB 308 met noot Voermans, W.J.M..

¹⁷ Voermans, W.J.M., *Artikel 44 Grondwet als bevoegdheidsbasis voor ministeriële regelingen?*, NJB 2003, nr. 4, blz. 178-181.

¹⁸ Kortmann, C.A.J.M., *De spirituele sergeant*, Ars Aequi, 2003, nr. 1, blz. 34-36.

2.2.2 Enge definitie van het begrip ministeriële regeling

De werkgroep heeft bij de selectie ten behoeve van de toetsing van ministeriële regelingen (zie paragraaf 3.1) en ten behoeve van de beschrijving van de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen (zie paragraaf 4.2 en bijlage II) het begrip ministeriële regeling eng gedefinieerd¹⁹.

Dat betekent dat een ministeriële regeling algemeen verbindende voorschriften dient te omvatten, waarbij de grondslag voor het stellen van regels gelegen is in een wet of een algemene maatregel van bestuur.

De werkgroep is daarbij uitgegaan van hetgeen is omschreven in aanwijzing 69: een ministeriële regeling is “een door een minister of staatssecretaris vastgesteld algemeen verbindend voorschrift”. De tweede zinsnede “of een ander besluit van regelende aard” die genoemd wordt in aanwijzing 69, wordt door de werkgroep bewust weggelaten om zo te benadrukken dat het gaat om algemeen verbindende voorschriften. Een algemeen verbindend voorschrift is “een naar buiten werkende algemene regel, vastgesteld bij of krachtens wet”.

Samengevat definieert de werkgroep het begrip *ministeriële regeling in enge zin* als volgt: “een door een minister of staatssecretaris vastgesteld algemeen verbindend voorschrift”.

2.2.3 Ruime definitie van het begrip ministeriële regeling

Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 2.2.1 bevatten de genoemde geautomatiseerde bestanden niet alleen ministeriële regelingen die algemeen verbindende voorschriften omvatten.

De werkgroep is ten behoeve van het onderzoek naar uitgewerkte ministeriële regelingen (hoofdstuk 5) uitgegaan van het totale bestand aan ministeriële regelingen zoals dat in de geautomatiseerde bestanden van de ADW en de Sdu is opgenomen. De reden daarvan is dat het doel van dat deelonderzoek, zoals beschreven in hoofdstuk 5, het kappen van “dor hout” is; onderzoeken of bepaalde ministeriële regelingen overbodig zijn geworden.

In de genoemde geautomatiseerde bestanden zitten onder meer de soorten ministeriële regelingen die onder punten 3 tot en met 5 (en soms ook beleidsregels, punt 2) in paragraaf 2.2.1 zijn genoemd.

Samengevat definieert de werkgroep het *begrip ministeriële regeling in ruime zin* als volgt:

“Een door een minister of staatssecretaris vastgesteld algemeen verbindend voorschrift of ander besluit van regelende aard”(zie aanwijzing 69).

¹⁹ Enige nuancering is, bij de telling van het aantal ministeriële regelingen dat per jaar door een ministerie wordt gemaakt, op zijn plaats. Bij de beantwoording van vraag 12 (zie paragraaf 4.2 vragenlijst en bijlage II) hebben sommige ministeries de ruime definitie gehanteerd.

Hoofdstuk 3 De toetsing van ministeriële regelingen

3.1 Beschrijving van de procedure; de selectie van de ministeriële regelingen

Het analyseren van ministeriële regelingen betekent dat per ministerie een aantal regelingen is geselecteerd aan de hand van een criterium dat door de werkgroep is vastgesteld.

Het betreft het volgende criterium:

De selectie van ministeriële regelingen richt zich op ministeriële regelingen die juridisch complex zijn, maatschappelijk belangrijke terreinen bestrijken dan wel die van belang zijn voor een goede uitvoering van het wetgevingscomplex waartoe ze behoren.

Voorts regelingen waarvan veel soortgelijke regelingen bestaan, bijvoorbeeld tariefregelingen of uitvoeringsregelingen die uitvoeringslasten voor burger en bedrijf met zich meebrengen.

De werkgroep heeft ervoor gekozen om de selectie van ministeriële regelingen aan de hand van een inhoudelijk criterium vast te stellen in plaats van een zuiver a-selectie steekproef, opdat een breed beeld verkregen wordt van de ministeriële regelingen en het onderzoek zich daarbij richt op ministeriële regelingen die belangrijk zijn. Als gevolg daarvan zijn wijzigingsregelingen enigszins ondervetegenwoordigd. Dat ziet men met name terug in de toetsing aan de eisen van hoofdstuk 5 van de aanwijzingen.

Bij de selectie van ministeriële regelingen is gekeken naar een zo breed mogelijke spreiding over de verschillende beleidsterreinen binnen een ministerie. In een enkel geval is daarvan afgeweken omdat anders de "winst" van het onderzoek te gering zou zijn.

De meeste ministeries zijn bij de selectie er in geslaagd een zo breed mogelijke spreiding over de verschillende beleidsterreinen (directoraten-generaal) aan te houden. Soms zijn er afwijkingen omdat bijvoorbeeld te voorzien was dat bepaalde regelingen bij een harmonisatieoperatie al bekeken zouden worden of omdat enkele regelingen die op het punt stonden om vervangen te worden door nieuwe regelingen, buiten de selectie zijn gehouden. Bestaande regelingen die binnen afzienbare tijd als gevolg van een herziening of wijziging van de daaraan ten grondslag liggende wetgeving zullen worden (of inmiddels zijn) herzien, zijn tevens buiten beschouwing gelaten.

3.2 De interdepartementale toetsing van ministeriële regelingen; toetsingskader en vragenlijst

De geselecteerde regelingen zijn getoetst aan de hand van een ontwikkeld kader dat niet alleen ziet op het element verbindendheid, maar op meerdere aspecten.

Aan de hand van de volgende aspecten zijn de regelingen getoetst. De genoemde aspecten zijn terug te vinden in de vragen 1 tot en met 18 van de vragenlijst ministeriële regelingen.

- a. Hoe wordt in ministeriële regelingen inhoud gegeven aan de delegatiegrondslagen waarop zij berusten? Voor de beantwoording van deze vraag zijn met name de aanwijzingen 22-32 en 35-43 van belang.
- b. Welke inhoudelijke onvolkomenheden doen zich voor in ministeriële regelingen? Voor de beantwoording van deze vraag worden de geïntariseerde regelingen getoetst aan de aanwijzingen: 9, 11, 12, 13, 14, 132, 134, 140, 141, 144 tot en met 146. Hier gaat het vooral om aanwijzingen met betrekking tot handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.
- c. Welke technische onvolkomenheden doen zich voor in ministeriële regelingen? Voor de beantwoording van deze vraag worden de regelingen getoetst aan de hoofdstukken 3, 4 en 5 van de aanwijzingen en aan de aanwijzingen inzake implementatie (hoofdstuk 8 van de aanwijzingen) voor zover relevant voor ministeriële regelingen. Deze aanwijzingen hebben vooral een harmoniserend karakter.
- d. Bevat de ministeriële regeling uitgewerkte bepalingen of bepalingen die anderszins overbodig zijn geworden? Dit geldt ook voor ministeriële regelingen als geheel.
- e. Is voor de betreffende ministeriële regeling een alternatieve wijze van normstelling mogelijk?

Uitgangspunten bij de toetsing

Uitgangspunt bij de toetsing is in de eerste plaats het aanbrengen van verbeteringen (in bestaande ministeriële regelingen) geweest. Daarnaast is bezien of er sprake is van “dor hout”, dat wil zeggen dat bijvoorbeeld bepaalde ministeriële regelingen zijn uitgewerkt dan wel geen functie meer hebben. Voorts is gekeken naar de lastendruk (lasten voor burgers, bedrijven en instellingen) en de bestuurlijke lasten (lasten voor de overheid). Ten slotte heeft de werkgroep bekeken of op grond van de uitkomsten er alternatieven (concepten of modellen) ontwikkeld kunnen worden voor ministeriële regelingen.

In bijlage I wordt aan de hand van het ontwikkeld kader per ministerie een beschrijving gegeven van de toetsing van de ministeriële regelingen en wordt ingegaan op de resultaten van de toetsing.

Het daadwerkelijk toetsen van de ministeriële regelingen is intercollegiaal gedaan in een aantal subwerkgroepen, waarin twee tot vier ministeries waren vertegenwoordigd.

Vragenlijst aan de hand waarvan de ministeriële regelingen zijn getoetst

Algemeen

Er zijn (aantal noemen) ... ministeriële regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van deze ministeriële regelingen bedraagt (aantal artikelen noemen) ... artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?
2. Wordt het gestelde doel bereikt?
3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?
4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?
5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?
7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?
8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?
10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?
11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?
12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?
13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?
15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?
16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?
17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

3.3 Samenvatting toetsing ministeriële regelingen

3.3.1 Algemeen

Het beschrijven van de conclusies valt in vijf onderdelen uiteen:

- 3.3.2 Grondslag en delegatie (vragen 3, 4 en 5 vragenlijst paragraaf 3.2);
- 3.3.3 Doel en instrumentkeuze ministeriële regelingen (vragen 1, 2 en 6 tot met 8 vragenlijst paragraaf 3.2);
- 3.3.4 Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ministeriële regelingen (vragen 9 tot en met 11 vragenlijst paragraaf 3.2);
- 3.3.5 Lasten in ministeriële regelingen (vragen 12 en 13 vragenlijst paragraaf 3.2);
- 3.3.6 Technische analyse: toetsing aan de aanwijzingen (vragen 14 tot en met 17 vragenlijst paragraaf 3.2);
- 3.3.7 Overige opmerkingen bij de regelingen (vraag 18 vragenlijst paragraaf 3.2).

In totaal zijn departementsbreed (met uitzondering van het ministerie van Algemene Zaken) 114 ministeriële regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van een ministeriële regeling bedraagt 17 artikelen.

3.3.2 Grondslag en delegatie ministeriële regelingen

Bij 107 regelingen is er een wettelijke grondslag. Bij één regeling is de grondslag vervallen, maar is er een nieuwe voor in de plaats gekomen. Bij twee regelingen is er geen grondslag maar is dat niet nodig (de betreffende Kaderwet adviescolleges en de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing). Er is één regeling zonder voldoende wettelijke grondslag. Bij twee andere regelingen is er geen wettelijke grondslag, maar beide regelingen zijn zelfstandige ministeriële besluiten. Bij één regeling is de grondslag bij een wijzigingsregeling uitgebreid.

Bij 97 regelingen biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis. Bij de regeling zonder voldoende wettelijke grondslag wordt er een verband gelegd met een bepaalde wet, hetgeen echter niet voldoende is. Bij één regeling is er enige twijfel of er voldoende grondslag is. Bij vijftien van de 114 regelingen zijn er bijzonderheden te vermelden. Bij een aantal regelingen is er voldoende basis met uitzondering van één of een beperkt aantal artikelen van de regeling. Bij twee regelingen is er sprake van een zelfstandige ministeriële regeling en bij twee regelingen is de eerdergenoemde Kaderwet en de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Bij 97 regelingen is delegatie zonder meer noodzakelijk. Bij de overige regelingen is dat doorgaans ook het geval, zij het dat er bijzonderheden zijn te vermelden. Dat betreft onder meer: de betreffende materie op een hoger niveau regelen, delegatie was in een aantal gevallen niet noodzakelijk en bij een aantal regelingen was niet na te gaan of delegatie noodzakelijk was.

3.3.3 Doel en instrumentkeuze ministeriële regelingen

Bij alle 114 regelingen is het doel voldoende omschreven. Bij negen van de 114 regelingen zijn opmerkingen te plaatsen of het gestelde doel bereikt wordt. Bij vier regelingen is onduidelijk of het doel bereikt wordt. Bij één regeling wordt het bereik van de regeling door de doelgroep als te beperkt ervaren. Bij één regeling is het doel bijgesteld en bij twee andere regelingen wordt het doel gedeeltelijk bereikt. Bij de laatste regeling verloopt de uitvoering van de regeling traag.

In 105 van de gevallen is het instrument ministeriële regeling geschikt. Bij de overige regelingen is het instrument minder of niet geschikt.

Bij 99 regelingen kan geen beslissruimte worden overgelaten aan uitvoerders. Bij negen van de overige vijftien regelingen zou dat in een aantal gevallen soms wel geheel of gedeeltelijk kunnen. Bij zes van de overige vijftien genoemde regelingen is er twijfel of is het punt niet van toepassing.

Bij 86 regelingen kan de regeling niet geheel of gedeeltelijk geschrapt worden. Bij vijftien regelingen zou de regeling gedeeltelijk (onder meer: bepaalde artikelen of leden van bepaalde artikelen) geschrapt kunnen worden. Bij tien regelingen zou de regeling wel geschrapt kunnen worden, maar zou er in één geval een overgangsbepaling getroffen dienen te worden. Eén van deze regelingen is inmiddels ingetrokken. Bij de overige drie regelingen is er twijfel of is het punt niet van toepassing.

3.3.4 Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ministeriële regelingen

Bij 60 regelingen wordt in de toelichting niet of onvoldoende ingegaan op de regeling voldoende handhaafbaar is. Bij ongeveer 30 regelingen is handhaafbaarheid niet aan de orde. Bij 20 regelingen wordt in de toelichting wel voldoende ingegaan op de handhaafbaarheid van de regeling. Bij de overige regelingen wordt wel ingegaan op de handhaafbaarheid, maar niet duidelijk genoeg of is het onbekend of op de handhaafbaarheid wordt ingegaan.

Bij 42 regelingen is er sprake van bestuursrechtelijke handhaving. Bij ongeveer 30 regelingen is handhaving niet aan de orde. Bij vijftien regelingen is er sprake van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Bij twaalf regelingen is er sprake van strafrechtelijke handhaving en bij veertien regelingen vindt handhaving op een andere wijze plaats. Bij één regeling is het onbekend.

Bij 82 regelingen zijn er geen uitvoerings- of handhaafbaarheidsproblemen. In zestien gevallen is de gestelde vraag niet van toepassing. Bij negen regelingen zijn er wel problemen bekend. Bij drie regelingen doen zich soms problemen voor en bij twee andere regelingen is de regeling te recent om daarover een oordeel te geven. In twee gevallen is het onbekend.

3.3.5 Lasten in ministeriële regelingen

Bij 67 regelingen worden lasten opgelegd aan de overheid. Bij 37 regelingen worden lasten opgelegd aan bedrijven (en instellingen), bij 27 andere regelingen worden lasten opgelegd aan burgers én bedrijven (en instellingen) en bij 16 regelingen worden lasten opgelegd aan alleen burgers. In twintig gevallen worden geen lasten of zijn opgelegd, is de gestelde vraag niet van toepassing of vloeien de lasten voort uit een EG-verordening of uit de Algemene wet bestuursrecht.

Bij de regelingen die lasten opleggen worden de lasten over het algemeen noodzakelijk geacht door de werkgroep, met uitzondering van één regeling.

3.3.6 Technische analyse: toetsing aan de aanwijzingen

In totaal is ongeveer 175 keer een aantal (het betreft ongeveer 30) aanwijzingen uit hoofdstuk 3 niet nageleefd. De meest in het oog springende aanwijzingen, die niet of niet geheel zijn nageleefd zijn de aanwijzingen 53 (*“moeten en dienen”*), 82 (*“genoemd”*; *“bedoeld”*; *“als bedoeld”*), 100 (*opsommingen*) en 103 (*met bijlagen corresponderende artikelen*).

Elk van deze aanwijzingen is ongeveer tussen de vijftien en twintig keer niet of niet geheel opgevolgd.

Een aantal (het betreft ongeveer 40) aanwijzingen uit hoofdstuk 4 is in totaal ongeveer 190 keer niet nageleefd. De meest in het oog springende aanwijzingen die niet of niet geheel zijn nageleefd zijn de aanwijzingen: 105-108 (*opschrift: model opschrift, inhoud opschrift en citeertitel in opschrift*), 112 (*aanhef regeling*) en 196 (*slotformulier Stcrt.*).

Elk van deze aanwijzingen is ongeveer tussen de 20 en 50 keer niet of niet geheel opgevolgd.

De aanwijzingen uit de hoofdstukken 5 en 8 zijn over het algemeen nageleefd, indien de genoemde hoofdstukken al van toepassing waren. De aanwijzingen van hoofdstuk 5 waren ongeveer bij 50 ministeriële regelingen niet van toepassing en de aanwijzingen van hoofdstuk 8 waren bij ongeveer 85 ministeriële regelingen niet van toepassing.

Een aantal keren komt naar voren dat de aanwijzingen 223 (*niveau van wijzigingsregeling*), 228 (*schrappen uitgewerkte bepalingen*), 242 tot en met 244 (aanwijzingen over het intrekken van regelingen) en de aanwijzingen 340b en 342 tot en met 344 (aanduidingen instellingen, besluiten, lidstaten EU en verwijzingen naar EG-regelgeving) niet geheel zijn gevolgd.

3.3.7 Overige opmerkingen bij de regelingen

In totaal zijn 35 overige opmerkingen gemaakt. De overige opmerkingen zijn te divers van aard om in het algemeen daarover iets op te merken.

Hoofdstuk 4 Procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen binnen de departementen

4.1 Inleiding

Eén van de deelvragen van het project *doorlichting van ministeriële regelingen* is de vraag of de kwaliteitstoetsing van ministeriële regelingen binnen de departementen voldoende is gewaarborgd en of deze bijstelling behoeft (zie deelvraag 2, paragraaf 1.2).

Vanuit de gedachte dat elk ministerie verantwoordelijk is voor de organisatie van de wetgevingsfunctie binnen zijn departement, was de werkgroep van mening dat ook de procedure van totstandkoming van de ministeriële regelingen in dit project aandacht behoeft. In het kader van het project was het van belang inzicht te verkrijgen hoe ministeriële regelingen op een departement tot stand komen. Dat is ook de reden geweest dat de werkgroep besloten heeft aan de hand van een vragenlijst de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen per ministerie in kaart te brengen.

Aan de hand van een vragenlijst hebben de diverse departementen beschreven hoe de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen binnen hun ministerie verloopt en hoe de kwaliteit van ministeriële regelingen is gewaarborgd.

4.2 Vragenlijst aan de hand waarvan de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen is beschreven

1. Hoe is de wetgevingsfunctie belegd binnen het ministerie?
2. Door welke directie worden ministeriële regelingen opgesteld?
 - a. beleidsdirecties;
 - b. wetgevingsafdelingen van beleidsdirecties;
 - c. centrale wetgevende directie.
3. Hoe wordt besloten dat een ministeriële regeling opgesteld dient te worden?
 - a. Vindt er bij totstandkoming wetten in formele zin een duidelijke afweging plaats over het niveau van regelgeving (gebonden bevoegdheid) of wordt er voorzien in facultatieve ministeriële regeling.
 - b. Ingeval van ongebonden bevoegdheid: hoe/door wie/waarom wordt besloten dat een ministeriële regeling opgesteld wordt.
4. Hoe wordt de beleidsdirectie betrokken bij de overweging/het besluit om een grondslag te creëren voor een ministeriële regeling?
5. Is er een wetgevingsprotocol?
6. Vindt men dat het protocol een nuttig middel/heeft het toegevoegde waarde?
7. Vervult de centrale wetgevende directie een toetsende rol als het gaat om het opstellen van een ministeriële regeling door een beleidsdirectie (zie. 2.a) of een wetgevingsafdeling van een beleidsdirectie?
8. Hoe wordt de kwaliteit van ministeriële regelingen gemeten dan wel gewaarborgd? (Kan de centrale wetgevende directie bijvoorbeeld aanwijzingen geven over de vorm en de inhoud van de ministeriële regeling?).
9. Indien de beleidsdirecties een ministeriële regeling opstellen: zijn de aanwijzingen voor de regelgeving (verder: aanwijzingen) bij beleidsdirecties bekend en wordt een concept ministeriële regeling aan de aanwijzingen getoetst?
10. Worden uitvoerders, handhavers en doelgroepen betrokken bij het opstellen van een ministeriële regeling? Wie is daarvoor verantwoordelijk?

11. Welke directie(s) is (zijn) uiteindelijk verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van de ministeriële regelingen ?
12. Hoeveel ministeriële regelingen worden per jaar opgesteld door het ministerie?
13. Is er een format/model voor het opstellen van een ministeriële regeling?

4.3 Samenvatting procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen

Uit de beantwoorde vragen (bijlage II) blijkt dat bij tien ministeries de wetgevingsfunctie centraal is belegd en bij twee ministeries decentraal. Het opstellen van ministeriële regelingen is bij de helft van de ministeries centraal belegd en bij de andere helft decentraal. Dat betekent dat bij de helft van de ministeries de ministeriële regelingen door beleidsdirecties dan wel door wetgevingsafdelingen van beleidsdirecties (decentraal) worden opgesteld.

Over het algemeen vindt er een afweging plaats over het niveau van regelgeving (wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling) en wordt de beleidsdirectie - voor zover van toepassing - betrokken bij het creëren van een grondslag voor een ministeriële regeling.

Alle ministeries hebben een wetgevingsprotocol dan wel een document dat als zodanig functioneert. Bij een klein aantal ministeries ziet het wetgevingsprotocol alleen op wetten en algemene maatregelen van bestuur.

Bij de meeste ministeries waar de ministeriële regelingen decentraal worden opgesteld, vervult de centrale juridische directie een toetsende rol en is er een vorm van kwaliteitstoetsing. Bij de ministeries waar de ministeriële regelingen centraal worden opgesteld, wordt het feit dat de regelingen door een centrale juridische directie worden opgesteld als voldoende waarborg gezien. Bij sommige van die ministeries vindt ook nog een collegiale toets plaats.

Over het algemeen - voor zover van toepassing - zijn de beleidsdirecties op de hoogte van de aanwijzingen.

De meeste ministeries betrekken uitvoerders, handhavers en doelgroepen bij het opstellen van ministeriële regelingen. Veelal zijn de beleidsdirecties dan wel de opstellende directies daarvoor verantwoordelijk. Bij één ministerie is betrokkenheid van de uitvoerders, handhavers en doelgroepen meestal niet van toepassing omdat de ministeriële regelingen veelal intern zijn gericht.

Bij vier van de twaalf ministeries zijn de beleidsdirecties verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van de ministeriële regelingen; het betreft dan ook ministeries die het opstellen van ministeriële regelingen decentraal hebben belegd. Bij één ministerie is de centrale juridische directie samen met de beleidsdirectie, die de ministeriële regeling opstelt, verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van de ministeriële regelingen. Bij de overige ministeries is de centrale juridische directie verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van ministeriële regelingen.

Bij de zeven van de twaalf ministeries is een model of format beschikbaar voor het opstellen van een ministeriële regeling. Bij de overige ministeries niet.

Hoofdstuk 5 Onderzoek bestand ministeriële regelingen

5.1 Inleiding

Eén van de deelvragen die in dit project aan de orde komt, is de vraag of het (totale) bestand aan ministeriële regelingen opgeschoond kan worden (zie paragraaf 1.2, deelvraag 3 probleemstelling). In de brief van 18 december 2002 die ingaat op de projecten die onder B4 vallen (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 755, nr 1., blz. 19) wordt vermeld dat in het project *ministeriële regelingen* ook aandacht zal worden geschonken aan het kappen van “dor hout”. Dat betekent dat de geselecteerde regelingen worden doorgelopen op “dor hout”. Het gaat dan bijvoorbeeld om uitgewerkte bepalingen in ministeriële regelingen of om ministeriële regelingen die overbodig zijn geworden.

Bij de selectie van ministeriële regelingen ten behoeve van het onderzoek kwam binnen dit project aan het licht dat er in de wettenbanken bestanden bestaan die geen functie meer vervullen en om die reden ingetrokken kunnen worden (bijvoorbeeld een regeling waarin een commissie in het leven wordt geroepen die niet meer functioneert). Vanwege het grote aantal ministeriële regelingen is besloten het nadere onderzoek naar regelingen die kunnen worden ingetrokken uit te besteden aan de Sdu uitgevers (Sdu). Het onderzoek had als doel een correctie te plegen op het databestand ministeriële regelingen.

De werkgroep heeft er derhalve voor gekozen het kappen van “dor hout” niet te beperken tot de geselecteerde ministeriële regelingen, zoals aanvankelijk de bedoeling was gelet op hetgeen vermeld staat in de eerder aangehaalde brief van 18 december 2002.

5.2. Uitkomsten onderzoek Sdu

Het Ministerie van Justitie is de opdrachtgever geweest voor het onderzoek. De Sdu beheert het totale Nederlandse wetgevingsbestand, waaronder ministeriële regelingen. In samenwerking met de Sdu is een aantal zoekcriteria geformuleerd aan de hand waarvan een indicatie gegeven zou kunnen worden of een regeling ingetrokken zou kunnen worden.

Het betrof:

- grondslag (regelingen zonder grondslag zijn vervallen);
- inwerkingtredingsdatum (oude regelingen kunnen niet meer relevant zijn);
- jaartal in titel (regelingen zijn soms alleen voor dat jaar relevant);
- aantal wijzigingen en datum laatste wijziging (regelingen die nooit of al heel lang niet meer gewijzigd zijn, kunnen niet meer relevant zijn).

In totaal zijn 7.250 (regelgeving geldend op 21 oktober 2003) regelingen onderzocht. Op basis van de hierboven vermelde criteria, is door de Sdu per regeling een advies gegeven per ministerie. Volgens het advies van de Sdu kan iets meer dan een derde van het bestand van ministeriële regelingen vervallen. Daarbij is gebruik gemaakt van de bestanden van de ADW en van het bestand van de Sdu. Het is van belang hierbij op te merken dat de uitkomsten van de Sdu moeten worden beschouwd als een eerste schifting; de medewerkers van de Sdu zijn geen inhoudelijk deskundigen. Definitieve cijfers zijn pas na verificatie van de onderzoeksresultaten te geven. Deze verificatie vindt momenteel door de ministeries zelf plaats.

5.3 Doorlichting van ministeriële regelingen door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Voordat het onderzoek van de Sdu in gang is gezet, heeft een tweetal ministeries zelf al een onderzoek gestart naar het bestand van ministeriële regelingen. Het betreft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de selectie van te toetsen regelingen mede verricht aan de hand van de in de databanken opgenomen regelingen. Bij die gelegenheid kwam naar voren dat de databanken veel ministeriële regelingen bevatten die materieel waren uitgewerkt (dor hout). Dit dorre hout vervuult de databanken in ernstige mate en beperkt de overzichtelijkheid en toegankelijkheid voor het publiek.

In verband hiermee is eind 2003 een grote actie op touw gezet die op 21 januari 2004 geresulteerd heeft in de "Grote Sprokkeldag". Uitgewerkte regelingen zijn ingetrokken bij de LNV-intrekkingsregeling 2004 van 22 januari 2004 (Stcrt.14). Daarnaast werden bij die gelegenheid nog een groot aantal correcties doorgegeven aan de databanken. Een en ander heeft in totaal geresulteerd in de verwijdering uit de databanken van 604 regelingen. Bij nieuw vast te stellen regelgeving wordt stelselmatig bezien of inmiddels verouderde regelgeving kan worden ingetrokken. Daarnaast wordt aan de transparantie van het regelgevingscomplex gewerkt door inbouw en samenvoeging van verschillende samenhangende regelingen en worden daarvoor in aanmerking komende regelingen van een vervaldatum voorzien.

Bij het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport is aan de hand van de databanken een overzicht gemaakt van de ministeriële regelingen. Dat bleken er zo'n 940 te zijn. Deze regelingen zijn onderverdeeld naar wet(scomplex), naar instellingsregelingen per directie en naar overige regelingen per directie. Deze overzichten zijn ter controle voorgelegd aan de afdeling Wetgeving en Juridische zaken en de betrokken beleidsdirecties. Aan de hand van deze reacties is een intrekkingsregeling opgesteld, waarmee alle uitgewerkte regelingen worden ingetrokken. Deze regeling zal binnenkort in de Staatscourant worden gepubliceerd.

5.4 Stand van zaken naar aanleiding van het onderzoek van de Sdu

De overige ministeries zijn - zoals reeds in paragraaf 5.2 is vermeld - momenteel bezig de Sdu-onderzoeksresultaten te verifiëren. Hierna wordt per ministerie "schoon schip" gemaakt, waarbij ministeriële regelingen worden ingetrokken en voor zover een regeling niet formeel behoeft te worden ingetrokken, wordt de databank verzocht de betreffende regeling uit het bestand te verwijderen. De meeste ministeries hebben een aanvang gemaakt met het opschonen van het bestand van ministeriële regelingen. Hieronder volgt een beschrijving van de stand van zaken bij de overige ministeries.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is momenteel bezig alle ministeriële regelingen van het ministerie door te lichten aan hand van het overzicht van de Sdu. Rond de zomer verwacht het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de doorlichting afgerond te hebben.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat, gelet op de zeer geringe omvang en de overwegend "jeugdige leeftijd" van het regelgevingsbestand, geen noodzaak tot een separate opschoningsoperatie. De vraag of verouderde regelgeving moet worden ingetrokken zal in het kader van het reguliere onderhoud van de regelgeving onder ogen worden gezien.

Op basis van het Sdu-overzicht is het Ministerie van Defensie gestart met het bezien welke ministeriële regelingen voor intrekking in aanmerking komen dan wel van welke reeds ingetrokken regelingen melding aan de Sdu kan worden gedaan met het verzoek die regelingen als vervallen aan te merken.

Binnen het Ministerie van Economische Zaken vindt op dit moment een doorlichting plaats van de door de Sdu aangeleverde gegevens. Bezien wordt in hoeverre de vermelding van de regelingen in de databanken geschrapt dient te worden dan wel of daaraan toegevoegd dient te zijn dat de regeling inmiddels van rechtswege is vervallen doordat de bepaling waarin de grondslag voor de regeling is gelegen inmiddels is ingetrokken. In juni 2003 heeft reeds een actie plaatsgevonden waarbij een achttal regelingen zijn ingetrokken.

Op het Ministerie van Financiën wordt momenteel een controle uitgevoerd op de resultaten van het onderzoek van de Sdu. Rond de zomer moet deze controle zijn afgerond waarna bezien moet worden in hoeverre de vermelding van ministeriële regelingen in de Sdu-databank geschrapt dient te worden.

Het Ministerie van Justitie heeft de inventarisatie inmiddels gereed. Intern is per ministeriële regeling - in overleg met de betreffende beleidsdirectie - geverifieerd of een ministeriële regeling ingetrokken kan worden. Het advies van de Sdu is hierbij als hulpmiddel gebruikt. De verwachting is dat binnen ongeveer twee maanden een ministeriële regeling ter intrekking van een aantal regelingen gereed zal zijn. Verder zal dan ook een lijst gereed zijn met uitgewerkte regelingen. Deze lijst zal aan de Sdu worden verzonden met het verzoek deze regelingen uit het regelgevingsbestand te verwijderen.

Bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is op 1 maart 2004 het project "OCW ontregelt" gestart. Doel van dit project is om het totale regelbestand van OCW door te lichten en om de regels te vereenvoudigen, te versoberen of op te heffen. De bedoeling is het project in de tweede helft van 2005 af te ronden. In het project worden de uitkomsten van het onderzoek van de Sdu betrokken.

Bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is - in overleg met de beleidsafdelingen - door de juridische directie WBJA (Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden) een inventarisatie opgesteld van ministeriële regelingen die materieel zijn 'uitgewerkt', maar formeel nog wel gelden. In april 2004 is deze inventarisatie van ministeriële regelingen voorgelegd aan de Secretaris-generaal van het ministerie. De uitkomsten van deze inventarisatie zullen moeten leiden tot het intrekken van deze regelingen. Hiertoe zal één intrekkingregeling worden opgesteld. Om de bestuursrechtelijke afdoening in het kader van de in te trekken regelingen niet te frustreren, zal worden voorzien in een overgangsbepaling. Verder worden de beheerders van wettenbanken van Kluwer en Sdu verzocht de regelingen waaraan de grondslag is komen te ontvallen, maar die ten onrechte nog in die wettenbanken zijn opgenomen, te verwijderen.

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is er een inventarisatie gemaakt van regelgeving die kon worden ingetrokken. Het ging daarbij veelal om regelgeving die door het verstrijken van de tijd zijn materiële betekenis had verloren en welke de diverse in gebruik zijnde bestanden vervulde, hetgeen de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van de geldende regelgeving niet ten goede kwam. Dit heeft geresulteerd in de VenW Intrekkingregeling 2004 (Stcrt. 2004, 42, pag. 16). Ook zijn een aantal inmiddels overbodige besluiten ingetrokken (VenW Intrekkingbesluit 2004, Stcrt. 2004, 42, pag. 17). Aan verdere opschoningsacties van het Sdu-regelgevingsbestand en andere bestanden wordt nog gewerkt. In het kader van het project 'Beter geregeld' (het VenW-project, waarbij VenW-regelgeving grondig wordt doorgelicht) zal bezien worden in hoeverre verschillende regelingen in elkaar geschoven kunnen worden.

Bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is onlangs een "intrekkingverzamelproject" gestart. De lijsten met ministeriële regelingen van de Sdu en de ADW worden momenteel nagelopen op mogelijke intrekbaarheid. Tevens is het project bedoeld om te komen tot een voortaan bij te houden lijst van de geldende VROM-regelgeving. In de loop van 2004 moet een en ander leiden tot een grote verzamelintrekkingregeling, vergelijkbaar met de regeling zoals het ministerie van LNV die gepubliceerd heeft. Daarnaast worden ook de databanken geïnformeerd over de ontdekte onvolkomenheden en wordt hen verzocht hun bestanden daarop aan te passen.

5.5 Conclusie

Pas sinds kort is het elektronische bestand²⁰ van ministeriële regelingen (breed) beschikbaar voor burgers en bedrijven. Het feit dat dit bestand via internet raadpleegbaar is voor burgers en bedrijven, is voor de werkgroep mede een stimulans geweest het totale bestand aan ministeriële regelingen door te lichten (zie ook paragraaf 5.1). De resultaten van het Sdu-onderzoek tonen aan dat er winst te behalen valt. Immers de verwachting is - na verificatie van de afzonderlijke ministeries - dat een flink aantal ministeriële regelingen kan worden ingetrokken dan wel verwijderd kan worden uit het bestand. Het gevolg is dat burgers en bedrijven bij het raadplegen van het elektronische bestand niet stuiten op "oude" ministeriële regelingen.

²⁰ Via www.wetten.nl.

De ministeries zijn aan de slag gegaan met de onderzoeksresultaten van de Sdu. Het onderzoek van de Sdu heeft tot gevolg gehad dat de ministeries in beeld hebben hoeveel ministeriële regelingen er zijn opgenomen in het Sdu-bestand. Uit hetgeen is beschreven in hoofdstuk 5 moge blijken dat het onderzoek van de Sdu in elk geval heeft opgeleverd dat een flink aantal ministeriële regelingen kan worden ingetrokken of uit het bestand kunnen worden verwijderd. Daarnaast heeft het onderzoek ook informatie opgeleverd over de grondslag van de ministeriële regelingen.

Hoofdstuk 6 Conclusies, aanbevelingen en slotconclusie

6.1 Conclusies en aanbevelingen

6.1.1 Inleiding

In dit onderzoek *doorlichting ministeriële regelingen* is aan de hand van achttien vragen bekeken hoe het is gesteld met de kwaliteit van de ministeriële regelingen; in totaal zijn 114 ministeriële regelingen verdeeld over twaalf ministeries onderzocht. Verder is gekeken naar de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen. Daarnaast heeft het Ministerie van Justitie door de Sdu een onderzoek laten doen naar het totale bestand aan ministeriële regelingen met als doel te komen tot het opschonen van het bestand aan ministeriële regelingen.

De analyses die beschreven staan in de bijlage I en II hadden tot doel zicht te krijgen op de kwaliteit van ministeriële regelingen en op deze wijze een antwoord te vinden op de hoofdvraag en de deelvragen van het onderzoek. De analyse die in hoofdstuk 5 beschreven staat, heeft met name betrekking op deelvraag 3.

De hoofdvraag (probleemstelling) luidde als volgt:

Hoe is het gesteld met de kwaliteit van de ministeriële regelingen en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de resultaten van het onderzoek?

De deelvragen luiden als volgt:

1. Hoe is het gesteld met de inhoudelijke kwaliteit van ministeriële regelingen en worden de aanwijzingen bij het opstellen van ministeriële regelingen in acht genomen?
2. Is de kwaliteitstoetsing van ministeriële regelingen binnen de departementen voldoende gewaarborgd en behoeft deze bijstelling?
3. Kan het bestand aan ministeriële regelingen opgeschoond worden?
4. Zijn er alternatieven mogelijk voor het bestaande bestand aan ministeriële regelingen?
5. Verdient het aanbeveling concepten en modellen te ontwikkelen voor ministeriële regelingen voor de toekomst?

Allereerst worden de conclusies met betrekking tot het onderzoek naar de verschillende ministeriële regelingen (bijlage I) en de aanbevelingen die daaruit voortvloeien, besproken. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op grondslag en delegatie, doel en instrumentkeuze ministeriële regelingen, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van ministeriële regelingen, de lasten in ministeriële regelingen en de naleving van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In de conclusies is door de werkgroep enige rangorde aangebracht. Een deugdelijke grondslag en delegatie wordt door de werkgroep als zeer belangrijk aangemerkt. Een gebrekkige grondslag of een regeling zonder grondslag kan grotere gevolgen hebben dan bijvoorbeeld het niet naleven van een technische aanwijzing. Het geheel of gedeeltelijk ontbreken van een grondslag kan tot gevolg hebben dat de regeling onverbindend is. Daarnaast vindt de werkgroep het van belang dat het doel van de regeling voldoende omschreven is en dat de keuze voor het instrument ministeriële regeling voldoende wordt gemotiveerd.

De handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en de lasten volgen daarna; deze aspecten kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de belanghebbenden, de handhavende instanties en de overheid.

Tenslotte wordt aandacht besteed aan de (overige) aanwijzingen die niet aan bod zijn gekomen bij de eerder genoemde punten.

In de tweede plaats worden de conclusies en de aanbevelingen met betrekking tot de totstandkoming van ministeriële regelingen besproken (bijlage II). Vervolgens worden de conclusies en de aanbevelingen van hoofdstuk 5 besproken. Tot slot worden de hoofdvragen en de deelvragen kort beantwoord aan de hand van de genoemde conclusies.

6.1.2 Grondslag en delegatie ministeriële regelingen

Op basis van het onderzoek kan in het algemeen geconcludeerd worden dat de ministeriële regelingen een wettelijke grondslag hebben, omdat er slechts één regeling is zonder voldoende wettelijke basis. Gezien de ernst van het ontbreken van een deugdelijke grondslag wordt wel opgemerkt dat elke regeling zonder voldoende grondslag er één teveel is.

Sommige regelingen zijn gebaseerd op meerdere grondslagen. Zeker indien een regeling vaak is gewijzigd, is het soms lastig na te gaan op welke grondslag de regeling rust. Voor een goed begrip van de regeling is het echter van belang de grondslag te kennen. Meer transparantie en daarmee duidelijkheid over de reikwijdte van de verschillende grondslagen zou dan ook op zijn plaats zijn.

Bij 97 regelingen biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis. Bij de regeling zonder voldoende wettelijke grondslag wordt er een verband gelegd met een bepaalde wet, hetgeen echter niet voldoende is. Bij één regeling is er enige twijfel of er voldoende grondslag is. Bij vijftien van de 114 regelingen zijn er bijzonderheden te vermelden. Het gaat dan bijvoorbeeld om één of een beperkt aantal artikelen van de regeling dat niet voldoende steunt op de grondslag. Bij twee regelingen is er sprake van een zelfstandige ministeriële regeling en bij twee regelingen is de Kaderwet adviescolleges en de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

Ten aanzien van het onderwerp delegatie is opgemerkt dat bij 97 regelingen delegatie van regelgevende bevoegdheid zonder meer noodzakelijk was. Uit het onderzoek blijkt dat er meer bijzonderheden zijn te vermelden dan bij de grondslag: soms is er twijfel of een bepaalde materie niet op een ander niveau geregeld had moeten worden, ook bleek het soms niet helemaal duidelijk te zijn of delegatie noodzakelijk was.

Conclusie

De wettelijke grondslag van ministeriële regelingen is ruim voldoende, ook is de delegatie over het algemeen op orde. Bij een aantal regelingen zijn bijzonderheden te vermelden als het gaat om de vraag of de hogere regeling voldoende basis biedt. Wel verdienen de aspecten grondslag en delegatie absolute aandacht bij het opstellen van ministeriële regelingen, omdat het hierbij gaat om de verbindendheid van de regeling.

Aanbeveling 1

De werkgroep beveelt aan dat voortaan duidelijker wordt aangegeven wat de grondslag is van een ministeriële regeling. Dit zou op verschillende manieren kunnen worden bereikt, bijvoorbeeld door in de regeling een artikel op te nemen, waarin de grondslag is vermeld dan wel het mogelijk te maken bij wijziging van de grondslag de aanhef van de regeling te wijzigen dan wel anderszins.

De werkgroep acht het wel noodzakelijk dat bij overneming van deze aanbeveling de aanbeveling wordt gezien op alle consequenties.

Voorts beveelt de werkgroep aan om bij regelingen met meerdere grondslagen in de toelichting op de ministeriële regelingen aan te geven op welke artikelen van de bovenliggende regeling de verschillende onderdelen van een ministeriële regeling zijn gebaseerd.

Aanbeveling 2

De werkgroep beveelt aan bij de regelingen die blijkens het onderzoek problemen vertonen met de grondslag, deze grondslagproblemen op te lossen.

6.1.3 Doel en instrumentkeuze ministeriële regelingen

Over het algemeen is bij de onderzochte ministeriële regelingen het doel voldoende omschreven en vindt men bij 105 regelingen het instrument ministeriële regeling geschikt. Vaak gaat het om het regelen van (technische) details, (administratieve) voorschriften, een aantal keren gaat het om implementatie van richtlijnen.

Bij het begin van het onderzoek heeft de werkgroep zich de vraag gesteld of er alternatieven zijn voor ministeriële regelingen. Om die reden is derhalve ook een vraag in de vragenlijst opgenomen of de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook kan worden opgelegd door beslissruimte te laten voor de uitvoerder. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt echter dat het instrument ministeriële regeling niet lichtvaardig gebruikt wordt. Bij slechts negen van de 114 regelingen is de werkgroep van mening dat beslissruimte voor de uitvoerder geheel of gedeeltelijk mogelijk is.

Bij zes regelingen is er twijfel of is het punt niet van toepassing. Voorts blijkt uit de antwoorden dat bij vijftien regelingen bepalingen geschrapt kunnen worden en dat bij tien regelingen de regeling geschrapt zou kunnen worden. Het gaat dan vooral om het zogenaamde “dor hout” (bijvoorbeeld bepalingen die zijn uitgewerkt).

Conclusie

Over het algemeen wordt het doel van de regeling voldoende omschreven. Voorts blijkt dat het instrument ministeriële regeling niet lichtvaardig wordt gebruikt. Het nalopen van ministeriële regelingen op uitgewerkte bepalingen levert winst op; het bevordert de helderheid en consistentie van ministeriële regelingen.

Aanbeveling 3

De werkgroep beveelt aan om regelmatig het totale bestand aan ministeriële regelingen door te lichten op “dor hout”, opdat de bestanden actueel worden gehouden.

6.1.4 Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ministeriële regelingen

Ten aanzien van de handhaafbaarheid kan worden geconcludeerd dat in meer dan de helft van de toelichtingen bij de onderzochte regelingen onvoldoende wordt ingegaan op dit aspect. De werkgroep realiseert zich dat het feit dat er in de toelichting onvoldoende op het aspect van handhaafbaarheid wordt ingegaan, op zich nog niet wil zeggen dat de regeling daarmee in de praktijk ook slecht handhaafbaar is. Het is echter wel een belangrijk aspect van de regeling. Indien in de toelichting voldoende wordt ingegaan op handhavingsaspecten, blijkt in ieder geval dat daaraan aandacht is besteed.

Bij het bovenstaande wordt opgemerkt dat bij een aantal onderzochte regelingen wordt vermeld dat de bovenliggende wet of algemene maatregel van bestuur reeds voldoende op de handhaafbaarheid ingaat. In de cijfers is daar geen rekening mee gehouden; indien daarnaar werd verwezen door ministeries, werd in het onderzoek geconcludeerd dat in de toelichting van de regeling onvoldoende aandacht is geschonken aan de handhaafbaarheid van de regelingen.

Indien aan de handhaafbaarheidsaspecten voldoende aandacht is geschonken in de memorie van toelichting of nota van toelichting, hoeft naar de mening van de werkgroep aan deze aspecten niet opnieuw aandacht te worden geschonken in de toelichting van de ministeriële regeling. Een verwijzing naar de relevante passage is dan echter wel op zijn plaats. Vaak zal de ministeriële regeling een meer specifiek terrein bestrijken dan de bovenliggende regeling, waardoor een (korte) toelichting wel op zijn plaats zal zijn.

De meeste regelingen worden op bestuursrechtelijke wijze gehandhaafd, de strafrechtelijke handhaving vindt bij ongeveer tien regelingen plaats. Er is ook sprake van een combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving (ongeveer vijftien regelingen). Bij ongeveer 30 regelingen is handhaving niet aan de orde.

Bij negen regelingen is het bekend dat er uitvoerings- en handhaafbaarheidsproblemen zijn. Bij drie regelingen doen zich soms problemen voor. De werkgroep concludeert dat bij het overgrote deel van de ministeriële regelingen deze problemen zich niet voordoen.

Conclusie

Bij de onderzochte regelingen is in de toelichting over het algemeen onvoldoende aandacht besteed aan de handhaafbaarheid van de regeling. Bij ongeveer 10 procent van de onderzochte regelingen doen zich uitvoerings- en handhaafbaarheidsproblemen voor.

Aanbeveling 4

De werkgroep beveelt aan om aan de handhavingsaspecten van een ministeriële regeling in de toelichting van de ministeriële regeling meer aandacht te schenken.

Aanbeveling 5

De werkgroep beveelt aan om in de gevallen dat in een bovenliggende regeling wel aandacht is besteed aan de handhaafbaarheid en in de betreffende ministeriële regeling niet, tenminste een verwijzing naar het betreffende deel van de memorie van toelichting of nota van toelichting op te nemen in de toelichting van de ministeriële regeling.

Aanbeveling 6

De werkgroep beveelt aan om de gesignaleerde uitvoerings- en handhaafbaarheidsproblemen van de onderzochte regelingen zo mogelijk op te lossen.

6.1.5. Lasten in ministeriële regelingen

In het licht van de doelstelling van het project, waarbij het belang van de burger en bedrijven voorop staat, was de werkgroep van mening dat bij de onderzochte regelingen ook de lasten voor burger, bedrijven (en instellingen) en de overheid in kaart gebracht moesten worden. De vraag die hierbij aan de orde kwam was of er lasten zijn en of die lasten noodzakelijk zijn. Onder lasten wordt dan verstaan hetgeen in aanwijzing 13 (lastendruk: lasten voor burgers en lasten voor bedrijven en instellingen) en 14 (bestuurlijke lasten: lasten voor de overheid) onder lasten wordt verstaan.

Het blijkt dat de meeste regelingen lasten opleggen aan zowel de overheid (meer dan de helft van de regelingen, bedrijven (en instellingen) (37 regelingen), burgers én bedrijven (en instellingen) (27 regelingen) en burgers (ongeveer vijftien regelingen).

Uit het onderzoek blijkt dat de werkgroep van oordeel is dat de lasten bij de meeste regelingen noodzakelijk zijn. Uit de beschrijving bij de afzonderlijke ministeries wordt duidelijk waarom deze lasten noodzakelijk zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen, het voldoen aan EG-regelgeving, het waarborgen van de uniformiteit van de regelingen en dergelijke.

Hoewel bij de toetsing van de ministeriële regelingen geen expliciete vraag was opgenomen of de toelichting van de regeling aandacht besteedt aan de noodzaak van lasten, is de indruk van de werkgroep dat in de toelichtingen bij ministeriële regelingen onvoldoende ingegaan wordt op de noodzaak van deze lasten. Het feit dat bij de meeste ministeriële regelingen de werkgroep van mening is dat deze lasten noodzakelijk zijn, doet daaraan niet af; vaak valt uit de context van de regelingen wel af te leiden waarom de lasten noodzakelijk zijn.

Conclusie:

Indien van de onderzochte regelingen een regeling lasten met zich meebrengt, constateert de werkgroep dat deze lasten doorgaans niet zijn te vermijden. Naar de indruk van de werkgroep zou in de toelichting wel meer aandacht aan de noodzaak van de lasten kunnen worden besteed.

Aanbeveling 7:

Indien in een regeling lasten worden opgelegd aan burgers, bedrijven en instellingen of de overheid, beveelt de werkgroep aan in de toelichting aandacht te besteden aan de noodzaak hiervan.

6.1.6 Naleving Aanwijzingen voor de regelgeving

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 6.1.1 wegen de meer inhoudelijke aanwijzingen zwaarder dan de meer technische aanwijzingen. Het niet voldoen aan de meer inhoudelijke aanwijzingen - met betrekking tot grondslag, delegatie, gebruik instrument ministeriële regeling, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en lasten - hebben over het algemeen meer (kwalitatieve) gevolgen voor een regeling dan het niet voldoen aan de meer technische aanwijzingen (bijvoorbeeld de aanwijzingen 82, 100 enz.).

In de vorige paragrafen is reeds aan de orde gekomen dat als het gaat om de meer inhoudelijke aanwijzingen dat meer aandacht besteed dient te worden aan de handhaafbaarheid en de lasten in de toelichtingen op de regelingen. Het gaat dan om de aanwijzingen 9, 11, 13 en 14 uit hoofdstuk 2 van de aanwijzingen en aanwijzing 212, met name de onderdelen d en e, (inhoud toelichting) uit hoofdstuk 4 van de aanwijzingen.

Uit het onderzoek blijkt dat bij het opstellen van het overgrote deel van de doorgelichte regelingen de aanwijzingen zijn nageleefd met uitzondering van de meer technische aanwijzingen (aanwijzingen 53, 82, 100, 103, 105-108, 112 en 196).

De aanwijzingen met betrekking tot de algemene aspecten van vormgeving (hoofdstuk 3 van de aanwijzingen) en met betrekking tot de bijzondere bestanddelen van regelingen (hoofdstuk 4 van de aanwijzingen) worden het meest nageleefd door respectievelijk het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Economische Zaken.

De aanwijzingen met betrekking tot de wijziging en intrekking van regelingen (hoofdstuk 5 van de aanwijzingen) en met betrekking tot de voorbereiding en implementatie van communautaire regelgeving (hoofdstuk 8 van de aanwijzingen) waren vaak niet van toepassing. Er zijn niet alleen weinig wijzigingsregelingen onderzocht, ook zijn niet al te veel regelingen met Europeesrechtelijk aspecten getoetst. De conclusie dat uit het onderzoek blijkt dat deze aanwijzingen niet veel geschonden zijn, moet derhalve in dat licht worden gezien.

Uit het onderzoek blijkt dat sommige regelingen dateren van voor de inwerkingtreding van de aanwijzingen of van net na de inwerkingtreding. De aanwijzingen bij die regelingen worden soms vaker geschonden. In een enkel geval zijn deze regelingen niet getoetst aan de aanwijzingen. De werkgroep concludeert ten aanzien van de aanwijzingen die veelvuldig niet worden nageleefd (zie hierboven) het met name aanwijzingen met een meer technisch karakter betreffen, waarvan de niet-naleving geen gevolgen heeft voor de verbindendheid van de regelingen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat deze aanwijzingen niet belangrijk zijn.

Voor de transparantie en duidelijkheid kan worden gesteld dat het begin en het eind van een regeling meer aandacht behoeven. Bij veel regelingen ontbreekt het opschrift, voldoet de aanhef niet aan de gestelde eisen, worden de slotartikelen niet duidelijk weergegeven, ontbreekt het slotformulier en wordt slordig omgegaan met bijlagen. Daarnaast worden de werkwoorden “moeten en dienen” nog te vaak gebruikt in ministeriële regelingen.

Ten aanzien van het opschrift (aanwijzing 105-108) merkt de werkgroep op dat de oorspronkelijke redactie van sommige regelingen wel opschriften bevatten. De werkgroep vermoedt dan ook dat het ligt aan de opmaak van de publicatie dat de opschriften zijn verdwenen.

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat bij het opstellen van het overgrote deel van de doorgelichte regelingen de aanwijzingen zijn nageleefd met uitzondering van de meer technische aanwijzingen (aanwijzingen 53, 82, 100, 103, 105-108, 112 en 196). Naast een aantal meer inhoudelijke aanwijzingen (9, 11, 13, 14 en 212, onderdelen d en e) die reeds in de vorige paragrafen aan orde zijn geweest, dient meer aandacht besteed te worden aan de meer technische aanwijzingen uit de hoofdstukken 3 en 4.

Aanbeveling 8

De werkgroep beveelt aan dat de meer technische aanwijzingen van met name de hoofdstukken 3 en 4 meer aandacht dienen te krijgen bij het redigeren en bij de toetsing van ministeriële regelingen.

Aanbeveling 9

Met de Sdu, de Staatscourant en Uitleg dienen afspraken gemaakt te worden over de opmaak van ministeriële regelingen om te voorkomen dat opschriften van regelingen niet op de juiste wijze worden geredigeerd.

6.1.7 Procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen

Uit het onderzoek blijkt dat bij de helft van de ministeries de ministeriële regelingen worden opgesteld door beleidsdirecties (decentraal). De centrale juridische directie vervult in dat geval veelal een toetsende rol.

Voorts valt op dat bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat relatief weinig schendingen van de aanwijzingen voorkomen. Alhoewel dit niet onderzocht is door de werkgroep zou een oorzaak hiervan kunnen liggen in de zogenaamde toetspool. Deze toetspool toetst alle regelgeving die door VenW tot stand wordt gebracht en verleent daarvoor al dan niet medeparaaf.

Alle ministeries hebben een wetgevingsprotocol dan wel een document dat als zodanig functioneert. Bij een klein aantal ministeries ziet het wetgevingsprotocol alleen op wetten en algemene maatregelen van bestuur.

Conclusie

De werkgroep concludeert dat de ministeries waar de ministeriële regelingen worden opgesteld door beleidsdirecties "iets "vaker de aanwijzingen niet of niet geheel naleven, ondanks het feit dat bij een aantal ministeries de centrale juridische directie een toetsende rol vervult of om een medeparaaf wordt gevraagd. Bij de overige ministeries worden de ministeriële regelingen opgesteld door de centrale juridische directie.

Aanbeveling 10

Het handhaven van een kwaliteitscontrole op ministeriële regelingen is noodzakelijk.

Waar de opstelling van ministeriële regelingen meer decentraal geregeld is, is de toetsing van ministeriële regelingen van groter belang.

Van belang is dat grotere betrokkenheid van een centrale wetgevingsafdeling - op welke manier dan ook - is aan te bevelen. De werkgroep ziet meerwaarde in een vorm van intercollegiale toetsing.

Aanbeveling 11

Het ontwikkelen van een protocol voor ministeriële regelingen schept waarborgen voor een minimumkwaliteit voor ministeriële regelingen. Ministeries die nog geen protocol hebben voor ministeriële regelingen zouden er goed aan doen, deze te ontwikkelen.

6.1.8 Onderzoek bestand ministeriële regelingen

De resultaten van het Sdu-onderzoek tonen aan dat er winst te behalen valt. Immers de verwachting is - na verificatie van de afzonderlijke ministeries - dat een flink aantal ministeriële regelingen kan worden ingetrokken dan wel verwijderd kan worden uit het bestand.

Conclusie

De werkgroep concludeert - mede naar aanleiding van het doornemen van het bestand ministeriële regelingen en de onderzoeksresultaten van de Sdu - dat onder meer met behulp van een aantal aanwijzingen voorkomen kan worden dat het bestand vervuult.

Aanbeveling 12

De werkgroep beveelt aan bij het redigeren van ministeriële regelingen goed acht te slaan op de volgende aanwijzingen:

- *Het bezien van de noodzaak van een nieuwe ministeriële regeling. Bezien of de materie ingevoegd kan worden in een bestaande ministeriële regeling (aanwijzing 6).*
- *Het opnemen van horizonbepalingen bij tijdelijke regelingen (aanwijzing 181).*
- *Het voorzien in het automatisch vervallen van de regeling (aanwijzing 181, model A).*
- *Een tijdelijke regeling ook de titel "Tijdelijke regeling" geven (aanwijzing 182).*
- *Gebruik maken van citeertitels (aanwijzing 184), dit ter voorkoming dat databanken zelf titels geven aan regelingen.*
- *Het intrekken van regelingen bij het vaststellen van een nieuwe regeling (aanwijzing 240).*

6.2 Slotconclusie

Allereerst worden hieronder de deelvragen van het onderzoek beantwoord, daarna wordt de hoofdvraag beantwoord.

1. Hoe is het gesteld met de inhoudelijke kwaliteit van ministeriële regelingen en worden de aanwijzingen bij het opstellen van ministeriële regelingen in acht genomen?

Over het algemeen kan gesteld worden dat de kwaliteit over het geheel genomen op orde is, met uitzondering van de aandacht in de toelichting van ministeriële regelingen voor handhaafbaarheid en de noodzaak van lasten. De toetsing aan de aanwijzingen heeft geleid tot het constateren van met name technische gebreken. Verder zijn bij ongeveer 10 procent van de onderzochte regelingen uitvoerings- en handhaafbaarheidsproblemen aangetroffen.

2. Is de kwaliteitstoetsing van ministeriële regelingen binnen de departementen voldoende gewaarborgd en behoeft deze bijstelling?

Over het geheel genomen is dat het geval. De werkgroep heeft wel de indruk dat enige vorm van toetsing door een centrale juridische directie de kwaliteit van ministeriële regelingen verhoogt.

3. Kan het bestand aan ministeriële regelingen opgeschoond worden?

Uit het onderzoek is gebleken dat dat het geval is, met name als het gaat om het opschonen van de wettenbanken. Overigens werd bij de onderzochte regelingen geconstateerd dat het overgrote deel niet geheel of gedeeltelijk geschrapt kon worden.

4. Zijn er alternatieven mogelijk voor het bestaande bestand aan ministeriële regelingen?

Het afrondend oordeel van de werkgroep luidt dat in een beperkt aantal gevallen er alternatieven mogelijk zijn (bijvoorbeeld beleidsregels, interne voorschriften, convenanten); bij de meeste onderzochte regelingen was het instrument ministeriële regeling geschikt.

5. Verdient het aanbeveling concepten en modellen te ontwikkelen voor ministeriële regelingen voor de toekomst?

De werkgroep vindt dat het ontwikkelen van een model voor een ministeriële regeling niet noodzakelijk is. Over het algemeen schenken ministeries in een (wetgevings)protocol of een document dat een dergelijke status heeft aandacht aan de vormgeving van een ministeriële regeling. Ook de aanwijzingen geven voldoende handvatten.

Voor bepaalde veel voorkomende regelingen (bijvoorbeeld subsidieregelingen) kan het opstellen van een modelregeling wel zinvol zijn.

De hoofdvraag (probleemstelling) luidde als volgt:

Hoe is het gesteld met de kwaliteit van de ministeriële regelingen en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de resultaten van het onderzoek?

Het oordeel over de kwaliteit van de onderzochte ministeriële regelingen is dat de kwaliteit over het algemeen op orde is, zij het dat aan een aantal inhoudelijke punten aandacht geschonken dient te worden in de toekomst. Verder kan de naleving van een aantal technische aanwijzingen (van met name hoofdstuk 3 en 4 van de aanwijzingen) beter. De aanbevelingen zijn besproken in paragraaf 6.1.

Hiermee wijkt het afrondend oordeel over de kwaliteit van ministeriële regelingen af van de bevindingen uit het "Onderzoek kwaliteit van ministeriële regelingen"²¹. Bij dat onderzoek zijn 26 ministeriële regelingen onderzocht; in het onderzoek dat de werkgroep heeft uitgevoerd zijn 114 ministeriële regelingen onderzocht. Eén van de doelen van het laatste onderzoek was dan ook om breder dan het onderzoek dat is uitgevoerd door de Universiteit van Tilburg, te toetsen of ministeriële regelingen voldoen aan de daarvoor geldende eisen. Wel komen een aantal aanbevelingen die de werkgroep doet in paragraaf 6.1 voor een deel overeen met de aanbevelingen die in het onderzoek van de Universiteit van Tilburg worden gedaan. Het betreft bijvoorbeeld aanbeveling 9 (opschriften regelingen) en aanbeveling 10 (kwaliteitscontrole ministeriële regelingen) van de werkgroep.

²¹ Voermans, W.J.M. en Ph. Eijlander, *Onderzoek kwaliteit van ministeriële regelingen*, Tilburg, 2002, blz. 16

Bijlage I Beschrijving van de toetsingsresultaten van de geselecteerde ministeriële regelingen per ministerie

A Vragenlijst aan de hand waarvan de ministeriële regelingen zijn getoetst

Algemeen

Er zijn (aantal noemen) ... ministeriële regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van deze ministeriële regelingen bedraagt (aantal artikelen noemen) ... artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?
2. Wordt het gestelde doel bereikt?
3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?
4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?
5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?
7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslissruimte te laten voor de uitvoerder?
8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?
10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?
11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?
12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?
13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?
15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?
16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?
17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

B Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Algemeen

Er zijn negen regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van een ministeriële regeling bedraagt zestien artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle negen regelingen is het doel omschreven en zijn geen bijzonderheden te vermelden.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij acht van de negen regelingen wordt het gestelde doel bereikt, bij één regeling is het onbekend of het gestelde doel wordt bereikt.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Bij zes van de negen regelingen is er een voldoende wettelijke basis. Bij één regeling is de grondslag vervallen, doch is er voorzien in een nieuwe grondslag. Bij één regeling vermeldt de aanhef een grondslag welke later bij wijzigingsregeling is uitgebreid. Bij één regeling ontbreekt de grondslag. Deze regeling is te kwalificeren als een zelfstandig ministerieel besluit. Daarenboven betreft het geen algemeen verbindend voorschrift, maar een beschikking.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij zes van de negen regelingen biedt de hogere regeling voldoende basis. Bij één ministeriële regeling is dat vanwege de grote hoeveelheid aan grondslagbepalingen niet zonder een grondig onderzoek na te gaan. Bij een andere ministeriële regeling is er geen grondslag; dat is een beschikking (zie het antwoord op vraag 3). Bij één regeling is er een grondslag, maar de regeling lijkt bepaalde onderwerpen te regelen waarbij twijfel kan rijzen of deze niet de grondslag te buiten gaan.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij zeven van de negen regelingen was de delegatie noodzakelijk. Bij één regeling is dat niet na te gaan zonder grondig onderzoek en de andere regeling betreft een beschikking (zie eerder antwoord bij de vragen 3 en 4).

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij zeven van de negen regelingen is het instrument ministeriële regeling geschikt. Bij één regeling is het instrument wel geschikt, zij het dat de in de regeling veel voorkomende zorgplichtformulering aandacht verdient en de regeling voor niet-ingewijden ondoorgrondelijk is. Bij de regeling die een zelfstandig ministerieel besluit is, wordt geconstateerd dat zich hier wringt dat het ministerie van BZK geen algemene subsidiewet heeft.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij zeven van de negen regelingen kan dat niet. Bij het zelfstandig ministerieel besluit had de materie ook geregeld kunnen worden bij convenant. Verder is bij één ministeriële regeling twijfel of de ministeriële regeling wel het juiste instrument is vanwege de vele zorgplichten die het bevat.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Bij zes van de negen regelingen kan dat niet. Bij het zelfstandige ministeriële besluit, welke een tijdelijke regeling is, ontbreekt de vervalbepaling. Eén regeling heeft een vervaldatum, een beperkt aantal artikelen vervalt zelfs eerder. Bij één regeling is de inwerkingtredingsbepaling geschrapt, de regeling geldt nog wel.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij drie van de negen regelingen is het onbekend. Bij twee regelingen is deze vraag niet van toepassing. Bij één regeling is dat voldoende nagegaan. Bij één regeling is dat nagegaan bij de behandelingen van het wetsvoorstel waarop de regelingen berust. Bij twee regelingen is onvoldoende nagegaan of de regeling handhaafbaar is; er wordt niets vermeld in de toelichting.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij zes van de negen regelingen is er sprake van bestuursrechtelijke handhaving. Bij twee regelingen is er ook sprake van bestuursrechtelijke handhaving, waarbij daarnaast wordt gehandhaafd middels de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (politiekorpsen). Bij één regeling is handhaving niet van toepassing.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij zeven van de negen regelingen zijn geen problemen bekend. Bij twee regelingen is deze vraag niet van toepassing.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij acht van de negen regelingen zijn er lasten voor de overheid (het betreft het behandelen van aanvragen omtrent een bepaalde erkenning, uitkeringen en het afgeven van erkenningen, financiële controle, informatieverstrekking en beheer van computernetwerken). Slechts bij één van de negen regelingen is geen sprake van lasten die aan burgers worden opgelegd.

Bij twee van de negen regelingen worden er lasten opgelegd aan decentrale overheden (het betreft informatieverstrekking en het voeren van een administratie) Bij vier van de negen regelingen zijn er lasten voor bedrijven of instellingen (het betreft het voldoen aan bepaalde voorschriften of verplichtingen die de overheid stelt bij het doen van een aanvraag). Bij één regeling is er sprake van een zelfstandig bestuursorgaan dat is belast is met de uitvoering van de regeling (schriftelijk advies vragen, vergoeding verstrekken aan de aanvrager). Bij één regeling vloeien de lasten vooral voort uit de bovenliggende wet of algemene maatregel van bestuur.

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij acht van de negen regelingen die lasten opleggen aan burgers zijn deze lasten noodzakelijk om de voorgestane systemen te kunnen waarborgen.

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Zes van de negen regelingen voldoen op een enkele redactionele aanwijzing na volledig aan de aanwijzingen. De drie andere regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 3 gestelde eisen.

Aanwijzing 60 (afkortingen).

Bij twee regelingen worden er afkortingen niet gedefinieerd.

Aanwijzing 69 ("ministeriële regeling").

Bij de regeling die te kwalificeren is als een zelfstandig ministerieel besluit wordt niet voldaan aan aanwijzing 69. In dit geval betreft het geen algemeen verbindend voorschrift of ander besluit van regelende aard.

Aanwijzing 82 ("genoemd"; "bedoeld"; "als bedoeld").

Bij één regeling wordt deze aanwijzing consequent niet nageleefd.

Aanwijzing 97 en 98 ((onder)verdeling en opschriften).

Eén regeling is onderverdeeld in paragrafen, welke zijn voorzien van een aanduiding. Bij de laatste paragraaf ontbreekt de aanduiding echter.

Aanwijzing 100 (opsommingen).

Bij één regeling is de opsomming niet conform aanwijzing 100 (onder meer: opsomming niet afgesloten met een punt-komma en bevat de aanhef geen dubbele punt).

Aanwijzing 102 (bijlagen).

Bij één regeling wordt onnodig een bijlage gebruikt. De inhoud van de bijlage had gewoon in de tekst van de regeling kunnen worden opgenomen.

Aanwijzing 103 (met bijlagen corresponderende artikelen).

Bij twee regelingen wordt op de bijlage naar het verkeerde artikel(lid) van de regeling waar zij bij hoort, verwezen.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Zes van de negen regelingen voldoen op een enkele redactionele aanwijzing na volledig aan de aanwijzingen. Bij één van deze regelingen ontbreekt daarnaast nog het slotformulier. De drie andere regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 4 gestelde eisen.

Aanwijzing 105-108 (opschrift: model opschrift, inhoud opschrift en citeertitel in opschrift).

Bij één regeling ontbreekt het opschrift van de regeling. Bij één regeling ontbreekt de materiële aanduiding van het onderwerp. Bij een derde regeling ontbreekt de citeertitel achter het opschrift.

Aanwijzing 112 (aanhef ministeriële regeling).

Bij één regeling betreft het een regeling 'mede namens', maar dat blijkt niet uit het opschrift. In de aanhef van een andere regeling wordt de titel van de staatssecretaris vermeld bij de naam (het betreft een noodzakelijke toevoeging van de naam; aanwijzing 77).

Aanwijzing 114 ("Gelet op").

Bij één regeling is geen verwijzing naar de afzonderlijke artikelen van de hogere regeling opgenomen. Dit is waarschijnlijk gedaan vanwege het grote aantal artikelen. Bij een andere regeling wordt op onjuiste wijze verwezen naar de hogere regeling waarop hij berust.

Aanwijzing 121 (definiëring begripsbepalingen).

Bij één regeling worden begripsbepalingen gegeven welke niet consequent worden gehanteerd of welke niet zijn gedefinieerd. Bij een andere regeling worden de begripsbepaling heel ingewikkeld geformuleerd.

Aanwijzing 123 (formulering begripsbepaling).

Eén regeling wijkt in de formulering van de aanhef van de begripsbepaling af van de voorgeschreven formulering (regeling in plaats van ministeriële regeling).

Aanwijzing 172 (inwerkingtredingsbepaling).

Bij één regeling is de inwerkingtredingsbepaling niet correct geformuleerd (de regeling is met het eerste lid van die bepaling in zijn geheel inwerking getreden terwijl daar in het tweede lid een uitzondering op wordt gemaakt).

Aanwijzing 182 (opschrift en citeertitel tijdelijke regeling).

Bij één regeling komt de tijdelijkheid van de regeling niet tot uitdrukking in het opschrift en de citeertitel.

Aanwijzing 196 (slotformulier Stcrt.).

Bij één regeling wordt in het slotformulier gesproken van een besluit. Bij twee regelingen ontbreekt het slotformulier.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij zeven van de negen regelingen was dit hoofdstuk niet van toepassing. Bij twee regelingen was dit hoofdstuk van toepassing en correct uitgevoerd.

Aanwijzing 223 (niveau wijzigingsregeling).

Eén regeling is niet op een zelfde niveau bekendgemaakt, maar is bekendgemaakt middels publicatie van een mededeling in de Staatscourant.

Aanwijzing 244 (intrekking uitgewerkte regeling).

Eén regeling is per 31 december 2003 uitgewerkt, maar behoeft geen uitdrukkelijke intrekking.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Deze aanwijzingen zijn op geen van de doorgelichte regelingen van toepassing.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen

* Eén regeling heeft zoveel grondslagen dat zonder grondig onderzoek het moeilijk na te gaan is of er een voldoende grondslag is. Het is ook bij deze regeling dat een artikel met bijbehorende bijlage nog in wetten.nl staat, doch reeds sinds 1 oktober 1999 vervallen is.

* Eén regeling is niet meegenomen in de weergave van de wetstechnische analyse omdat de regeling dateert van een half jaar na de inwerkingtreding van de Aanwijzingen voor de regelgeving, en daarvan op alle fronten afwijkt.

* Eén regeling bevat nogal veel jargon, zoals systeemgerichte en gegevensgerichte benadering, systeemtesten en dergelijke wat de leesbaarheid niet ten goede komt.

C Ministerie van Buitenlandse Zaken

Algemeen

Er zijn vijf ministeriële regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van deze ministeriële regelingen bedraagt 26 artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle regelingen is het doel omschreven. Bij één regeling zijn geen bijzonderheden te vermelden, twee regelingen betreffen de uitvoering van een EG-verordening en twee andere regelingen betreffen subsidieregelingen.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

In alle gevallen wordt het gestelde doel bereikt.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

De regelingen hebben een voldoende grondslag.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij alle regelingen is dat het geval.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij alle regelingen is dat het geval. Het betreft bij twee regelingen strafbaarstelling van de overtreding van Europese verordeningen; dit type regelingen is aan frequente wijzigingen onderhevig.

Bij een andere regeling betreft het administratieve details en bepalingen, die frequent worden gewijzigd. Bij één regeling is het instrument ministeriële regeling deels geschikt. De betreffende regeling gaat verder dan details of voorschriften van administratieve aard, anderzijds betreft het een subsidieregeling; de aard van een dergelijke regeling brengt met zich mee dat frequent wijzigingen worden verwerkt. Eén regeling strekt ertoe om vooruitlopend op de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur, uitvoering te geven aan een wettelijke delegatieopdracht. Gelet op de frequentie waarin de regeling de afgelopen jaren gewijzigd wordt, is vaststelling van de algemene maatregel van bestuur tot dusverre achterwege gebleven. De vraag rijst of de keuze om deze materie bij algemene maatregel van bestuur in plaats van bij ministeriële regeling te regelen wel de juiste was.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij alle regelingen is dat het geval.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij geen van de regelingen is dat het geval. Bij de subsidieregelingen zou beslisruimte voor de uitvoerder te weinig zekerheid bieden aan de subsidiegever en de subsidieontvanger.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?
Bij geen van de regelingen is dat het geval.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij twee regelingen gaat de toelichting van de regeling niet in op de handhaving. Bij twee regelingen gaat de toelichting van de regelingen ook niet in op de handhaving, maar licht de memorie van toelichting van de bovenliggende wet toe op welke wijze de doelen van de wet, de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling wordt bereikt en de handhaving daarvan wordt bewerkstelligd. Bij één regeling gaat de toelichting van de regeling niet in op de handhaving, maar is er wel overleg gaande over de handavingsinspanningen.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij de sanctieregelingen is er sprake van strafrechtelijke handhaving, via de Wet op de economische delicten. Bij de subsidieregelingen is er sprake van bestuursrechtelijke handhaving via het handhavinginstrumentarium van de subsidieafdeling van de Algemene wet bestuursrecht. Bij één regeling vindt handhaving op een andere wijze plaats; de regeling is "zelfhandhavend" in die zin dat de regeling vooruitbetaling voorschrijft van de verschuldigde vergoeding.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij twee regelingen is dat niet het geval. Bij één regeling is dat niet te zeggen, omdat de betreffende regeling sinds kort pas in werking is getreden, bij de andere regelingen zijn er geen problemen, zij het dat bij de totstandkoming van de EG-verordening onvoldoende aandacht besteed lijkt te zijn aan de handavingsaspecten, gelet op de ervaringen uit de praktijk.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij twee regelingen vloeien de lasten rechtstreeks voort uit de EG-verordening. Bij twee regelingen (de zogenaamde subsidieregelingen betreft het lasten als: het verstrekken van gedetailleerde gegevens door de aanvragers van subsidies en het voldoen aan de rapportage- en verantwoordingsverplichtingen); de regeling genereert geen andere lasten voor de overheid dan die al voortvloeien uit de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht. De vijfde regeling - een retributieregeling - legt burgers financiële lasten op, als zij gebruik maken van consulaire dienstverlening. Conform rijksbeleid zijn de tarieven gebaseerd op de werkelijke kosten. Om vergaande tariefsdifferentiatie te voorkomen is gestreefd naar beperking van het aantal afzonderlijke tariefposten en zijn zoveel mogelijk forfaitaire bedragen vastgesteld. De onderhoudslasten van de regeling zijn daardoor voor het departement tot het minimum teruggebracht.

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij twee regelingen zijn de opgedragen handelingen noodzakelijk om de regeling te kunnen handhaven. Bij de twee subsidieregelingen is het met het oog op een rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen noodzakelijk vooraf inzicht te verkrijgen over de aard van de subsidiëren activiteiten, en achteraf over de mate waarin de subsidiegelden overeenkomstig hun bestemming zijn besteed en welke resultaten zijn geboekt. Ten aanzien van de vijfde regeling luidt het antwoord eveneens bevestigend. De opzet van de regelgeving is eenvoudig en overzichtelijk en brengt - vergeleken met de tot voor kort geldende regelgeving - een vergaande mate van lastenreductie mee; de thans resterende lastendruk (periodieke aanpassing van tarieven en inning van verschuldigde bedragen) is het minimum om uitvoering te kunnen geven aan de regeling.

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Twee van de vijf regelingen voldoen aan alle in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen. De drie andere regelingen voldoen niet geheel aan de gestelde eisen.

Aanwijzing 54 (duidelijkheid).

Bij één regeling is door het gebruik van het te weinig bepaalde begrip “eventueel” de regeling niet in overeenstemming met deze aanwijzing.

Aanwijzing 57 (nederlands).

Eén regeling bevat enkele vreemde woorden, dat is in strijd met aanwijzing 57.

Aanwijzing 78 (verwijzing; dubbele verwijzing; vooruit verwijzen) en aanwijzing 79 (verbijzondering verwijzing).

Bij de sanctieregelingen is het lastig om de regeling te doorgronden zonder de tekst van de EG-verordening zelf ernaast te hebben.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Twee van de vijf regelingen voldoen aan alle in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen. De drie andere regelingen voldoen niet geheel aan de gestelde eisen.

Aanwijzing 105-107 (opschrift, model opschrift en inhoud opschrift; beknoptheid).

Eén regeling voldoet niet aan deze aanwijzingen; het opschrift ontbreekt.

Aanwijzing 108 (citeertitel in opschrift).

Bij één regeling is ten onrechte in het opschrift de citeertitel niet vermeld.

Aanwijzing 112 (aanhef ministeriële regeling).

Bij één regeling wordt niet voldaan aan deze aanwijzing.

Aanwijzing 123a (motivering instelling adviescollege).

In de toelichting van één regeling wordt onvoldoende gemotiveerd waarom een onafhankelijke advisering van een adviescollege bij de beoordeling van subsidieverzoeken noodzakelijk wordt geacht.

Aanwijzing 196 (slotformulier Strct.).

Eén regeling voldoet niet aan deze aanwijzing; in het slotformulier ontbreekt de opdracht om ook de toelichting te publiceren.

Aanwijzing 212 (inhoud toelichting).

De toelichting van één regeling gaat niet in op de keuze tussen varianten.

Aanwijzing 219 (vermelding vindplaatsen in toelichting).

In de toelichting bij één regeling ontbreekt soms een vermelding van de vindplaats van aangehaalde stukken.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij vier regelingen zijn de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen niet van toepassing. De resterende regeling voldoet aan de gestelde eisen.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij vier regelingen zijn de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen niet van toepassing. De resterende regeling voldoet aan de gestelde eisen.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

Bij enkele regelingen zijn overige opmerkingen te plaatsen.

* Eén regeling bevat enkele onzorgvuldigheden in schrijfwijze.

* Bij twee regelingen heeft Nederland geen beleidsvrijheid ten aanzien van de vraag of een internationale sanctie moet worden uitgevoerd; de strafrechtelijke handhaving is derhalve van toepassing.

* Eén regeling is als afzonderlijke regeling vormgegeven, hoewel inbedding in de “algemene” Subsidieregeling van de Minister van Buitenlandse zaken heel goed mogelijk was (de regeling zou verwerkt kunnen worden in de algemene subsidieregeling); het bestaan van de regeling komt de overzichtelijkheid niet ten goede.

D Ministerie van Defensie

Algemeen

Er zijn drie regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van een ministeriële regeling bedraagt 12 artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle regelingen is het doel omschreven. Bij één regeling is er sprake van een vervanging van een regeling. Het ontwerp van de laatstgenoemde regeling werd niet genotificeerd. Om alsnog aan die verplichting te voldoen, is de nieuwe (ontwerp)regeling wel genotificeerd. Bij de twee andere regelingen zijn geen bijzonderheden te vermelden.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij alle regelingen is dat het geval.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Alle regelingen hebben een voldoende wettelijke basis. Bij één regeling is bij één artikel een bijzonderheid te vermelden. Eén artikel van de regeling bevat inhoudelijk een herhaling van het artikel in de wet.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij alle regelingen is dat het geval, zij het dat bij één regeling een aantal artikelen niet lijkt te steunen op de delegatieruimte die de wet biedt, daarnaast zijn opmerkingen te plaatsen bij één artikel van één regeling.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij alle drie de regelingen is dat het geval.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij alle regelingen is het instrument ministeriële regeling geschikt. Bij één regeling is het instrument wel geschikt, zij het dat de bovenliggende wet in enkele gevallen ook een beschikking toelaat; feitelijk is dan geen sprake van een algemeen verbindend voorschrift.

Bij een andere regeling had één artikel van de regeling ook op het niveau van een algemene maatregel van bestuur geregeld kunnen worden. De bovenliggende wet delegeert de materie echter naar een ministeriële regeling.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslissruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij twee van de drie regelingen kan dat niet. Bij één regeling zou dat wel kunnen omdat de regeling eisen stelt aan personeel dat in dienst is van het ministerie van Defensie; volstaan zou kunnen worden met interne voorschriften/instructies.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Bij twee regelingen kan dat niet. Indien wordt vastgehouden aan de keuze ministeriële regeling in plaats van interne voorschriften kan dat bij de andere regeling ook niet (zie ook het antwoord op vraag 7).

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

De toelichting van de regelingen gaat niet in op de handhavingsaspecten.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij één regeling is sprake van bestuursrechtelijke handhaving en handhaving via rechtspositionele weg. Bij de tweede regeling vindt handhaving via rechtspositionele weg plaats. Bij de derde regeling is handhaving niet van toepassing.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Voor wat betreft uitvoering en handhaving zijn met betrekking tot de getoetste regelingen geen problemen gemeld.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

De getoetste regelingen brengen lasten mee voor de overheid (Ministerie van Defensie). Bij één regeling is er sprake van het voldoen aan technische eisen. Bij een andere regeling is sprake van het voldoen aan bekwaamheids- en geschiktheidseisen voor het personeel. Bij de derde regeling moet worden voldaan aan eisen met betrekking tot opslag, verpakking en dergelijke.

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij de regelingen die lasten opleggen, zijn die lasten noodzakelijk (onder meer veiligheid en toezicht).

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

De drie regelingen voldoen op een enkele redactionele aanwijzing na aan de gestelde eisen.

Aanwijzing 53 ("moeten" en "dienen").

Bij één regeling voldoet de bijlage niet aan deze aanwijzing.

Aanwijzing 100 (opsommingen).

Bij één regeling is de opsomming niet conform aanwijzing 100; een subonderdeel van de opsomming wordt niet afgesloten met een punt-komma, maar met een punt.

Aanwijzing 102 (bijlagen).

Bij één regeling wordt onnodig een bijlage gebruikt. De inhoud van de bijlage had gewoon in tekst van de regeling kunnen worden opgenomen.

Aanwijzing 104/104a (indeling uitvoeringsregeling en herhaling bepaling andere regeling).

Bij één regeling is de herhaling van een definitie uit de wet overbodig.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

De drie regelingen voldoen op een enkele redactionele aanwijzing na aan de gestelde eisen.

Aanwijzing 105 (opschrift).

Bij één regeling ontbreekt het opschrift van de regeling.

Aanwijzing 112 (aanhef ministeriële regeling).

Bij één regeling wordt de aanhef afgesloten met een punt in plaats van een puntkomma.

Aanwijzing 179 (inwerkingtredingsbepaling andere regelingen).

Bij één regeling is de inwerkingtredingsbepaling niet correct geformuleerd (de regeling treedt op dezelfde dag in werking als die van de uitgifte van de Staatscourant in plaats van inwerkingtreding met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij is geplaatst).

Aanwijzing 184 (noodzaak citeertitel).

Bij één regeling ontbreekt een citeertitel, terwijl dat wel noodzakelijk lijkt.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Deze aanwijzingen zijn op geen van de doorgelichte regelingen van toepassing.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Deze aanwijzingen zijn op geen van de doorgelichte regelingen van toepassing.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

* Eén artikel in een regeling kent een opvallende formulering. De vaststelling van het bewijs van inschrijving moet kennelijk nog eens ergens een keer plaatsvinden, terwijl een bepaling uit de bovenliggende wet een machtiging geeft het model en de uitvoering, volgens welke bewijzen van inschrijving worden opgesteld, te regelen.

* Eén artikel van een regeling herhaalt de tekst van een artikel uit de bovenliggende wet en voegt vervolgens nog iets toe. De wet zegt dat de minister eisen mag stellen die, indien daaraan wordt voldaan, leiden tot afgifte van een certificaat. Het artikel in de ministeriële regeling geeft daarnaast voorschriften waaraan moet worden voldaan.

E Ministerie van Economische Zaken

Algemeen

Er zijn tien regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van een ministeriële regeling bedraagt dertien artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle tien regelingen is het doel omschreven en zijn geen bijzonderheden te vermelden.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij alle tien regelingen wordt het gestelde doel bereikt.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Bij alle tien regelingen is er een wettelijke basis.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij acht van de tien regelingen biedt de hogere regeling voldoende basis. Echter bij één van deze regelingen wordt bij één artikel buiten de grondslag getreden en bij een andere regeling wordt de grondslag gevormd door een andere ministeriële regeling.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij zeven van de tien regelingen was de delegatie noodzakelijk. Echter bij twee regelingen had bij de één de gehele regeling en bij de andere een gedeelte van de regeling beter op het niveau van een algemene maatregel van bestuur geregeld kunnen worden. Bij één regeling was de delegatie niet noodzakelijk, een beschikking was ook mogelijk geweest.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij negen van de tien regelingen is het instrument ministeriële regeling geschikt. Bij één regeling had kunnen worden volstaan met een helder document in plaats van een regeling.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij negen van de tien regelingen kan dat niet. Bij één regeling kan de norm ook worden opgelegd door beslisruimte te laten aan de uitvoerder.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Bij acht van de tien regelingen kan niets of slechts een enkele vervallen bepaling worden geschrapt. Voor één van deze regelingen geldt dat deze inmiddels is vervangen door een andere regeling.

Twee regelingen kunnen geheel worden geschrapt. De ene betreft een wijzigingsregeling die slechts voor 2002 geldig was en de ander betreft een tijdelijke regeling die reeds is uitgewerkt.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij vier regelingen is onvoldoende na te gaan of de regeling handhaafbaar is; er is veelal geen toelichting of er wordt niets of bijna niets in de toelichting vermeld. Bij twee regelingen wordt in de toelichting nadrukkelijk ingegaan op de handhaafbaarheid. Bij vier regelingen is deze vraag niet van toepassing.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij acht van de tien regelingen is er sprake van bestuursrechtelijke handhaving. Bij twee regelingen is handhaving niet van toepassing.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij acht van de tien regelingen zijn geen problemen of geen problemen bekend. Bij twee regelingen is deze vraag niet van toepassing.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij vier regelingen worden geen lasten opgelegd. Bij drie regelingen worden lasten voor bedrijven opgelegd, bijvoorbeeld het houden van een administratie en het verschaffen van informatie aan de overheid.

Bij vijf regelingen worden er lasten opgelegd aan aanvragers (bedrijven en instellingen) van subsidies (procedure); het betreft tevens lasten met betrekking tot de verantwoording van verleende subsidies (de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening en dergelijke).

Vijf van de tien regelingen leggen lasten op aan de overheid (het betreft het behandelen van aanvragen voor subsidies, financiële controle, en dergelijke).

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij vier regelingen is deze vraag niet van toepassing. Bij zes van de tien regelingen die lasten opleggen zijn deze lasten noodzakelijk om de voorgestane systemen en procedures te kunnen waarborgen.

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Zes regelingen voldoen volledig aan deze aanwijzingen. Twee regelingen voldoen op enkele kleine afwijkingen na aan deze aanwijzingen en bij twee andere regelingen is er sprake van iets meer afwijkingen.

Aanwijzing 53 ("moeten" en "dienen").

Bij één regeling wordt wel vaak de lijdende vorm gebruikt.

Aanwijzing 58 (uniformiteit).

Eenzelfde begrip wordt bij één regeling met verschillende termen aangeduid.

Aanwijzing 60 (afkortingen).

Bij één regeling worden er afkortingen niet gedefinieerd.

Aanwijzing 78 (verwijzing).

Bij één regeling wordt verwezen naar andere bepalingen van de regeling doch deze verwijzing vermindert de toegankelijkheid van de regeling niet.

Aanwijzing 79 (verbijzondering verwijzing).

Bij één regeling wordt niet uitdrukkelijk genoeg verwezen naar artikelen van een andere regeling.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Vijf regelingen voldoen volledig aan deze aanwijzingen. Drie regelingen voldoen op enkele kleine afwijkingen na aan deze aanwijzingen. Bij twee regelingen is er sprake van iets meer afwijkingen.

Aanwijzing 112 (aanhef ministeriële regeling).

Bij één regeling wordt de formule van de aanhef niet gevolgd.

Aanwijzing 121 (definiëring begripsbepalingen).

Bij één regeling worden de begripsbepalingen heel ingewikkeld geformuleerd. Bij één regeling lijkt het wenselijk de lange naam van het grondslagbesluit te definiëren.

Aanwijzing 122 (verkorte aanduiding).

In één regeling wordt veelvuldig gebruik gemaakt van herhalingen van een omvangrijke omschrijvingen zonder dat deze in de begripsaanduiding van een verkorte aanduiding zijn voorzien.

Aanwijzing 167 (terugwerkende kracht).

Aan één regeling is voor enkele dagen terugwerkende kracht verleend zonder dat dit is toegelicht.

Aanwijzing 182 (opschrift en citeertitel tijdelijke regeling).

Bij één regeling komt de tijdelijkheid van de regeling niet tot uitdrukking in het opschrift en de citeertitel.

Aanwijzing 184 (noodzaak citeertitel).

Bij één regeling ontbreekt een citeertitel.

Aanwijzing 199/198 (slotformulier bij bijlage).

Bij één regeling staat niet aangegeven waar de ter inzage legging van de bijlagen geschiedt.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Vijf van de tien regelingen voldoen volledig aan deze aanwijzingen. Bij vijf regelingen was dit hoofdstuk niet van toepassing.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Deze aanwijzingen zijn op geen van de doorgelichte regelingen van toepassing.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

* Bij één regeling is het opmerkelijk dat kennelijk een onderdeel van het onderwerp is ondergebracht in een tweede ministeriële regeling (de wet biedt al een grondslag voor die ministeriële regeling).

* Bij één regeling rijst de vraag of in de titel van de regeling terecht het woord "Algemene" is opgenomen; het is een vrij specifieke regeling terwijl ook niet duidelijk is of er hierna nog meer bijzondere regels nodig zouden zijn.

* Bij één regeling wordt in de toelichting een ander beeld geschapen dan wat de regeling uiteindelijk regelt.

F Ministerie van Financiën

Algemeen

Er zijn acht regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van een ministeriële regeling bedraagt twaalf artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle acht regelingen is het doel omschreven en zijn geen bijzonderheden te vermelden.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij alle acht regelingen wordt het gestelde doel bereikt.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Bij zes van de acht regelingen is er een wettelijke basis. Twee regelingen vermelden geen wettelijke grondslag, maar deze kan worden gelezen in artikel 6 van de Kaderwet adviescolleges en in artikel 10:3 Algemene wet bestuursrecht (voor beide is geen wettelijke grondslag nodig).

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij vijf van de acht regelingen biedt de hogere regeling voldoende basis. Echter bij één van de vijf regelingen wordt bij één artikel wel buiten de grondslag getreden. Bij één regeling is het vanwege de grote hoeveelheid aan grondslagbepalingen niet zonder een grondig onderzoek na te gaan of de hogere regeling voldoende basis biedt. Wel valt op dat er in deze regeling een bepaling is opgenomen zonder dat daarvoor een grondslag is aan te wijzen. Verder worden in deze regeling regels gesteld ter aanvulling van een aan een ander orgaan toegekende bevoegdheid, zonder dat hiervoor een delegatiegrondslag aan te wijzen is.

Bij twee andere regelingen wordt buiten de grondslag getreden. Bij de ene regeling biedt het grondslagartikel de minister de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen en het biedt de minister niet de bevoegdheid om algemeen verbindende regels te stellen. Bij de andere regeling wordt de minister de bevoegdheid gegeven om indicatoren vast te stellen, doch ook dan komt hem geen regelgevende bevoegdheid toe. Bij één regeling betreft het geen delegatie, maar mandaat.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij vijf van de acht regelingen was de delegatie noodzakelijk. Bij één van de vijf regelingen kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de delegatie aan de minister nu deze nogal onbegrensd is. Bij één regeling wordt er geen bevoegdheid gedelegeerd, maar een adviescommissie ingesteld. Bij één regeling betreft het beschikkingsbevoegdheid en was er ook geen noodzaak/bevoegdheid tot delegatie. Bij een andere regeling betreft het een mandaatregeling en behoeft dit niet in de vorm van een ministeriële regeling te geschieden. Het betreft immers een besluit van algemene strekking.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij zes van de acht regelingen is het instrument ministeriële regeling geschikt. Bij één regeling had de minister beleidsregels kunnen stellen, maar geen algemeen verbindende voorschriften. Bij één regeling had kunnen worden volstaan met een besluit van algemene strekking en kennisgeving in de Staatscourant.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij zes van de acht regelingen kan dat niet. Indien dit wel zou gebeuren zou dat ten op zichte van de huidige situatie ten koste gaan van de rechtszekerheid of in strijd zijn met bijvoorbeeld nationaal of internationaal recht. Bij één regeling was het de bedoeling beslisruimte te laten aan de uitvoerder, doch deze heeft dit geïnterpreteerd als een bevoegdheid tot het stellen van regels. Bij één regeling is deze vraag niet van toepassing.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Eén regeling kan volledig worden geschrapt nu deze met het uitbrengen van het advies is uitgewerkt. Een andere regeling kan volledig worden geschrapt en worden vervangen door beleidsregels. Een derde regeling kan worden vervangen door een besluit van algemene strekking. Bij deze laatste twee regelingen was er immers geen bevoegdheid tot het stellen van algemeen verbindende regels.

Bij vijf van de acht regelingen kan niets of slechts een enkele vervallen bepaling worden geschrapt. Zo kan bijvoorbeeld de vraag worden gesteld of het in veel fiscale regelingen opgenomen artikel 1, waarin steeds de actuele delegatiegrondslag van de regeling is weergegeven, niet zou moeten vervallen. Krachtens de aanwijzingen hoort de (historische) delegatiegrondslag immers thuis in de aanhef. Anderzijds kan worden opgemerkt dat zo bij elke regeling een duidelijk en actueel overzicht blijft welke bepalingen deze regeling mogelijk maken. Verder kunnen de bepalingen die buiten de grondslag liggen of worden voorzien van een grondslag of worden geschrapt. Ook bepalingen die reeds in de Algemene wet bestuursrecht staan, kunnen worden geschrapt.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij vier regelingen is deze vraag niet van toepassing. Bij drie regelingen is onvoldoende na te gaan of de regeling handhaafbaar is; er is geen toelichting, er wordt niets of bijna niets vermeld in de toelichting. Bij één regeling is de handhaafbaarheid geen probleem en wordt daar in de toelichting nadrukkelijk op ingegaan.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij zes regelingen is handhaving niet van toepassing. Bij één van de acht regelingen is er sprake van bestuursrechtelijke handhaving. Bij één regeling is er sprake van bestuursrechtelijke handhaving, waarbij daarnaast strafrechtelijke handhaving mogelijk is.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij vijf regelingen is deze vraag niet van toepassing. Bij twee van de acht regelingen zijn geen problemen of geen problemen bekend. Bij één regeling waren er voorafgaand aan de inwerkingtreding problemen, maar met de inwerkingtreding van deze regeling werden de problemen opgelost.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij vier van de acht regelingen worden geen lasten opgelegd. Bij twee regelingen is er sprake van lasten voor burgers en bedrijven daar zij gegevens dienen te verstrekken in het kader van belastingen. Verder worden er in twee andere regelingen eisen gesteld aan verzoeken, verklaringen contracten en de wijze waarop de administratie dient te worden gevoerd; het betreft hier lasten voor burgers en bedrijven.

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij drie van de vier regelingen die lasten opleggen zijn deze lasten noodzakelijk om de voorgestane systemen te kunnen waarborgen. Bij één regeling betreft het de oplegging van een nieuwe belasting wat automatisch tot een extra last leidt. De noodzakelijkheid van deze belasting staat niet ter discussie. Bij vier regelingen is deze vraag niet van toepassing.

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Drie regelingen voldoen op een paar kleine puntjes na aan deze aanwijzingen. De andere vijf regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 3 gestelde eisen.

Aanwijzing 53 ("moeten" en "dienen").

Bij vier regelingen zouden "moeten" en "dienen" waar dit vermijdelijk is niet moeten worden gebruikt.

Aanwijzing 58 (uniformiteit).

Bij twee regelingen wordt eenzelfde begrip met verschillende termen aangeduid.

Aanwijzing 60 (afkortingen).

Bij één regeling worden afkortingen niet consequent gebruikt.

Aanwijzing 64 (plaatsing tussen haakjes).

Bij één regeling wordt een gedeelte van een artikel tussen haakjes geplaatst.

Aanwijzing 77 (aanduiding staatssecretarissen).

Bij één regeling wordt in de aanhef aan de Staatssecretaris niet de eigen achternaam toegevoegd, terwijl er twee staatssecretarissen op één departement zijn.

Aanwijzing 78 (verwijzing; dubbele verwijzing; vooruit verwijzen).

Bij één regeling zijn verwijzingen overbodig.

Aanwijzing 80 (terminologie verwijzing).

Bij één regeling wordt afgeweken van de formulering voor verwijzingen.

Aanwijzing 82 ("genoemd", "bedoeld", "als bedoeld").

Bij drie regelingen wordt deze aanwijzing consequent niet nageleefd.

Aanwijzing 86 (vermelding Stb. en Stcrt.).

Bij één regeling wordt het Staatsblad ten onrechte vermeld. Bij aanhaling van één regeling met de citeertitel wordt het Staatsblad, waarin zij is geplaatst, niet vermeld.

Aanwijzing 87 (aanhaling zonder citeertitel).

Bij één regeling wordt een aangehaalde regeling niet aangehaald volgens de daarvoor voorgeschreven formulering.

Aanwijzing 88, 88a, 89 en 90 (aanhaling verdragen).

Bij twee regelingen wordt op de verkeerde wijze een verdrag aangehaald.

Aanwijzing 96 (slotartikelen).

Bij één regeling staan de slotartikelen niet in de juiste volgorde. Bij één regeling worden de slotartikelen niet opgesplitst, maar in een artikel weergegeven.

Aanwijzing 98 (opschrift).

Bij één regeling is het opschrift niet volledig en ontbreekt de citeertitel.

Aanwijzing 100 (opsommingen).

Bij één regeling is de opsomming niet conform aanwijzing 100 (onder meer: bullits in plaats van een opsomming en meerdere zinnen per onderdeel).

Aanwijzing 103 (met bijlagen corresponderende artikelen).

Bij één regeling wordt op de bijlage niet naar het artikel(lid) van de regeling waar zij bij hoort verwezen.

Aanwijzing 104a (herhaling bepaling andere regeling).

In drie regelingen worden bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht herhaald of begrippen uit de Algemene wet bestuursrecht gebruikt, terwijl de Algemene wet bestuursrecht deze begrippen, inclusief de procedurele gevolgen, reeds regelt. Deze bepalingen kunnen dan ook vervallen.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Eén regeling voldoet volledig aan deze aanwijzingen. In drie regelingen wordt op enkele punten van deze aanwijzingen afgeweken en vier regelingen voldoen niet aan deze aanwijzingen.

Aanwijzing 114 ("Gelet op").

Bij één regeling wordt op onjuiste wijze verwezen naar de hogere regeling waarop hij berust. Bij twee regelingen ontbreekt de grondslag in de aanhef.

Aanwijzing 117 (considerans).

Bij één regeling is ten onrechte een considerans opgenomen.

Aanwijzing 121 (definiëring begripsbepalingen).

Bij één regeling worden begripsbepalingen gegeven welke niet consequent worden gehanteerd of welke niet zijn gedefinieerd.

Aanwijzing 123 (formulering begripsbepaling).

Bij één regeling wijkt in de formulering van de aanhef van de begripsbepaling af van de voorgeschreven formulering.

Aanwijzing 125 ("vergunning" en "erkenning").

Bij één regeling wordt de terminologie door elkaar gebruikt.

Aanwijzing 127 (beperking).

In één regeling wordt de term voorschriften gebruikt in plaats van beperkingen.

Aanwijzing 128 (voorschriften).

Bij één regeling wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om voorwaarden te stellen bij vergunning in plaats van voorschriften.

Aanwijzing 172 (inwerkingtredingsbepaling).

Bij één regeling ontbreekt de inwerkingtredingsbepaling. Het betreft een instellingsbesluit die waarschijnlijk bij aanstelling van de leden in werking is getreden.

Aanwijzing 175 (inwerkingtreding na bekendmaking).

In strijd met deze aanwijzing treedt één regeling op dezelfde dag als de dag van inwerkingtreding in werking.

Aanwijzing 179 (inwerkingtredingsbepalingen andere regelingen).

Bij één regeling wordt niet het model van aanwijzing 179 gebruikt.

Aanwijzing 185 (formulering citeertitel).

Bij één regeling is de citeertitel niet conform het voorbeeld van aanwijzing 185 lid 2 geformuleerd (onder meer: "kan worden aangehaald").

Aanwijzing 186 (bepalingen over plaatsing in Stb. en Stcrt.).

In één regeling wordt de publicatie in de Staatscourant in één artikel in plaats van in het slotformulier geregeld.

Aanwijzing 191 (voetnoot bij wijzigingsregeling).

Bij één regeling is ten onrechte de voetnoot niet opgenomen.

Aanwijzing 196 (slotformulier Stcrt.).

Bij één regeling is het slotformulier niet conform de formule.

Aanwijzing 211 (toelichting).

Bij één regeling ontbreekt de toelichting juist nu dit voor de inhoud van de regeling nodig is.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij vier van de acht regelingen was dit hoofdstuk niet van toepassing.

Bij drie regelingen was dit hoofdstuk van toepassing en correct uitgevoerd. Bij één regeling werd van een aanwijzing afgeweken.

Aanwijzing 243 (verval uitvoeringsregeling van rechtswege)

Eén regeling is door het vervallen van de bovenliggende wet van rechtswege vervallen.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Deze aanwijzingen zijn op geen van de doorgelichte regelingen van toepassing.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

Bij twee regelingen geldt dat binnenkort de wetten die aan deze regelingen ten grondslag ligt zullen worden herzien en dat dit consequenties kan hebben voor de systematiek.

G Ministerie van Justitie

Algemeen

Aanvankelijk waren er vijftien regelingen geselecteerd. Eén geselecteerde regeling bleek te zijn vervallen en is derhalve niet in het onderzoek betrokken. Er zijn uiteindelijk veertien ministeriële regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van een regeling bedraagt veertien artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle veertien regelingen is het doel voldoende omschreven en zijn geen bijzonderheden te vermelden.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij alle veertien regelingen wordt het gestelde doel bereikt, bijvoorbeeld doordat details worden uitgewerkt.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Er is één regeling zonder voldoende wettelijke grondslag. Bij één regeling is er wel voldoende grondslag, alleen biedt deze grondslag voor twee artikelen van de ministeriële regeling onvoldoende grondslag. Een andere regeling heeft wel voldoende wettelijke grondslag, echter één artikel van de wet dat als grondslag wordt genoemd, biedt geen basis.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij één regeling wordt er een verband gelegd met een bepaalde wet, echter een voldoende wettelijke grondslag ontbreekt. Bij drie andere regelingen is er wel een grondslag, maar zijn er bijzonderheden te vermelden. Bij één regeling is voor een aantal artikelen (6 van de 22) de genoemde grondslag onvoldoende aanwezig. Bij de tweede regeling wordt in de aanhef van de regeling de bovenliggende algemene maatregel van bestuur waarop de regeling is gebaseerd in zijn geheel aangehaald, in plaats van dat de specifieke bepalingen uit de algemene maatregel van bestuur worden vermeld. Bij de derde regeling biedt de hogere regeling voldoende basis, met uitzondering van twee artikelen. De overige regelingen zijn voorzien van voldoende basis.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij twaalf van de veertien regelingen is dat zonder meer het geval. Het gaat onder meer om gedetailleerde voorschriften (die bij één regeling ook nog dikwijls wijzigen), regels die technisch van aard zijn, het aanwijzen van instellingen en het vaststellen van een model. Bij één regeling was de delegatie niet echt noodzakelijk, de regeling bestaat uit twee artikelen die ook op het niveau van een algemene maatregel van bestuur hadden kunnen worden opgenomen. Bij één regeling kan gesteld worden dat een artikellid beter op hoger niveau geregeld had kunnen worden.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij alle regelingen is dat het geval; over het algemeen geven de regels duidelijkheid en gaat het bij een aantal regelingen om de vaststelling van rechten van burgers.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij twaalf regelingen is dat zonder meer niet het geval. In veel gevallen zou dat leiden tot verschillen in de uitvoering, of zijn de voorschriften te ingrijpend van aard. Bij één regeling zou dat in verband met de rechtszekerheid (vaststellen van tarieven) niet wenselijk zijn.

Bij de twee overige regelingen zou dat wel kunnen, maar is het niet echt wenselijk. Bij één regeling bestaat behoefte aan duidelijkheid (het betreft regels voor gedetineerden).

Bij een andere regeling zou een deel van de wet dat door de overheid wordt uitgevoerd eventueel op een andere wijze geregeld kunnen worden; het deel van de wet dat door de vergunninghouders wordt uitgevoerd echter niet.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Bij negen van de veertien regelingen is dat zonder meer niet het geval. De overige vijf regelingen kunnen niet worden geschrapt, maar bij die regelingen zijn bijzonderheden te vermelden. Bij één regeling loopt de werking van de regeling af; er komen geen nieuwe gevallen meer bij. Bij twee andere regelingen zouden de regelingen minder gedetailleerd kunnen worden vormgegeven. Bij de vierde regeling zou één artikel uit de regeling geschrapt kunnen worden; het betreffende artikel geeft wel verduidelijking, maar is niet strikt noodzakelijk. Bij de vijfde regeling komt de huidige algemene maatregel van bestuur waarop de regeling mede gebaseerd is, te vervallen in 2004. Naar verwachting zal vanaf het najaar van 2004 het onderwerp dat wordt geregeld in de ministeriële regeling op een andere wijze worden getoetst. Dit betekent een vereenvoudiging van de aanvraagprocedure voor de belanghebbende, vermindering van de administratieve lastendruk en versnelling van de afhandeling van aanvragen door inzet van elektronische communicatiemiddelen.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij vijf van de veertien regelingen is handhaving niet direct aan de orde; het betreft onder meer de verhouding overheid en gemeente, regels die zich richten tot een bestuursorgaan en regels die zich richten op uitvoerders van de regeling. Bij vier van de veertien regelingen gaat de toelichting wel in op de handhaafbaarheid. Bij één regeling wordt verwezen naar de memorie van toelichting van de bovenliggende wet. Bij twee andere regelingen kunnen belanghebbenden beklag doen bij de overheidsorganisatie. Indien de betreffende regeling niet door instellingen wordt nageleefd, kan daarop gereageerd worden binnen de ambtelijke lijnen (ministerie).

Bij de vierde regeling kan de toevoeging op grond van een artikel van de bovenliggende wet worden gewijzigd, beëindigd of ingetrokken.

Bij de overige vijf regelingen wordt niet ingegaan op de handhaafbaarheid van de regeling. De toelichting geeft in die gevallen meestal een toelichting op het onderwerp dat wordt geregeld in de ministeriële regeling.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij vijf regelingen is de handhaving niet direct aan de orde. Bij drie regelingen is er sprake bestuursrechtelijke handhaving. Bij vier regelingen is er sprake van handhaving via het sanctierecht. Bij één regeling is er zowel sprake van strafrechtelijke als bestuursrechtelijke handhaving. Bij één regeling is er sprake van strafrechtelijke handhaving.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij elf van de veertien regelingen zijn er geen problemen. Eén regeling is vrij recent; er is nog niet onderzocht of er problemen zijn.

Bij één regeling zijn er soms problemen, naar aanleiding van een aantal incidenten, blijkt dat het vergroten van de sanctiemodaliteiten te overwegen valt. Bij een andere regeling kan de procedure minder omslachtig. Er zal dan ook voorzien worden in een nieuwe werkwijze waarbij de financiële gegevens van de aanvrager elektronisch kunnen worden opgevraagd. De verwachting is dat de controleerbaarheid van de gegevens hierdoor zal verbeteren.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij vijf van de veertien regelingen is er sprake van lasten voor de burgers; het verstrekken van gegevens, administratieve verplichtingen en kosten tegenonderzoek (twee keer). Bij acht van de veertien regelingen zijn er lasten voor de overheid; in behandeling nemen van aanvragen, verstrekkingen doen aan burgers, kosten onderzoek van de overheid (twee keer), inwinnen van adviezen, horen van belanghebbenden, in behandeling nemen van klaagschriften (beklag en beroep), controleren van gegevens en lasten die voortvloeien uit de rechtsbescherming. Bij drie van de veertien regelingen zijn er geen lasten of is er sprake van verwaarloosbare lasten.

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij de regelingen waar lasten zijn, zijn deze noodzakelijk in verband met de uitvoering van taken van het overheidsorgaan of een instelling of in verband met een goede uitvoering van regeling.

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Twee van de veertien regelingen voldoen wel aan de gestelde eisen. Twaalf van de veertien regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 3 gestelde eisen.

Aanwijzing 52 (bepaaldheid).

Bij twee regelingen kan één artikel beknopter geformuleerd worden.

Aanwijzing 53 ("moeten en dienen").

Bij twee regelingen wordt ten onrechte "moeten" en "dienen" gebruikt.

Aanwijzing 58 (uniformiteit).

Bij één regeling wordt een woord soms als één woord geschreven, en soms als twee woorden geschreven.

Aanwijzing 60 (afkortingen).

Bij één regeling worden een aantal afkortingen niet gedefinieerd in de regeling.

Aanwijzing 63 ("en/of").

Bij één regeling wordt ten onrechte "en/of" gebruikt.

Aanwijzing 64 (plaatsing tussen haakjes).

Bij één regeling wordt ten onrechte een zinsnede tussen haakjes geplaatst.

Aanwijzing 78 (verwijzing; dubbele verwijzing; vooruit verwijzen).

Bij één regeling is er sprake van een onnodige verwijzing.

Aanwijzing 82 ("genoemd"; "bedoeld"; "als bedoeld").

Bij één regeling wordt ten onrechte "genoemd" gebruikt in plaats van "bedoeld".

Aanwijzing 86 (vermelding Stb. en Stcrt.).

Bij één regeling wordt ten onrechte bij de aanhaling van een regeling met citeertitel het Staatsblad vermeld.

Aanwijzing 96 (slotartikelen).

Bij één regeling is de volgorde van de slotbepalingen niet juist.

Aanwijzing 99 (artikelleden; alinea's; beperking aantal artikelleden).

Bij één regeling zijn twee artikelen verdeeld in alinea's; dat is in strijd met aanwijzing 99, derde lid.

Aanwijzing 100 (opsommingen).

Bij één regeling wordt niet voldaan aan onderdeel c van aanwijzing 100.

Aanwijzing 103 (met bijlagen corresponderende artikelen).

Bij twee regelingen ontbreekt op de bijlage bij welk artikel van de regeling de bijlage hoort.

Aanwijzing 104a (herhaling bepaling andere regeling).

Bij één regeling is er sprake van een herhaling van een bepaling uit de wet.

Bij twee regelingen wordt een begrip dat in de bovenliggende algemene maatregel van bestuur reeds wordt gedefinieerd, opnieuw in de regeling gedefinieerd.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Twee van de veertien regelingen voldoen wel aan de gestelde eisen. Twaalf van de veertien regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 4 gestelde eisen.

Aanwijzing 105-108 (opschrift: model opschrift, inhoud opschrift en citeertitel in opschrift).

Bij vijf regelingen ontbreekt het opschrift van de regelingen. Bij vier andere regelingen wordt bij de formulering van het opschrift niet het model van deze aanwijzing gevolgd.

Aanwijzing 112 (aanhef ministeriële regeling).

Drie regelingen voldoen niet aan deze aanwijzing; onder meer "gezien" moet zijn "gelezen" en "Gelet op" ontbreekt).

Aanwijzing 114 ("Gelet op").

Bij één regeling wordt ten onrechte verwezen naar een bepaald artikel van de bovenliggende wet en wordt ten onrechte niet verwezen naar de afzonderlijke artikelen van de bovenliggende algemene maatregel van bestuur.

Aanwijzing 117 (considerans).

Bij één regeling is ten onrechte een considerans opgenomen.

Aanwijzing 121 (definiëring; spraakgebruik).

Bij één regeling wordt in twee artikelen een begrip gebruikt dat niet is gedefinieerd.

Aanwijzing 123 (formulering begripsbepaling; "verstaan"; "mede verstaan"; "aanhalingstekens").

Bij één regeling is de formulering van de begripsbepaling niet conform aanwijzing 123 ("voor de toepassing van deze regeling wordt verstaan onder") en bij een andere regeling wordt "tevens verstaan" gebruikt in plaats van "mede verstaan".

Aanwijzingen 133 (aanwijzing toezichthouders) en aanwijzing 136 (aanwijzing bijzondere opsporingsambtenaren).

Bij één regeling is de formulering van de aanwijzing niet conform het model dat in aanwijzing 133 en 136 wordt gegeven.

Aanwijzing 179 (inwerkingtredingsbepalingen andere regelingen).

Vijf van de vijftien regelingen voldoen niet aan deze aanwijzing: "op" in plaats van "met ingang van" en het model van aanwijzing 179, derde lid, is niet gevolgd.

Aanwijzing 185 (formulering citeertitel).

Bij één regeling wordt ten onrechte "kan worden aangehaald" gebruikt.

Aanwijzing 186 (bepalingen over plaatsing in het Stb. en Stcrt.).

Bij één regeling is niet voldaan aan aanwijzing 186, eerste lid.

Aanwijzing 196 (slotformulier Stcrt.).

Bij drie regelingen ontbreekt het slotformulier. Bij een andere regeling staat de vermelding dat de regeling in de Staatscourant wordt geplaatst ten onrechte niet in het slotformulier (zie aanwijzing 186 hierboven).

Aanwijzing 199 (slotformulier bij terinzagelegging bijlage).

Bij één regeling is in het slotformulier niet aangegeven waar de bijlage ter inzage is gelegd.

Aanwijzing 213 (vermelding voorprocedures en adviezen; motivering afwijking adviezen).

Bij één regeling wordt in de aanhef melding gemaakt van een advies. Op het betreffende advies wordt in de toelichting op de regeling niet ingegaan. Dit is niet conform aanwijzing 213, tweede lid.

Aanwijzing 218 (formulering en indeling toelichting).

Bij één regeling hoort de toelichting bij de bijlage, niet bij de regeling.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij acht van de veertien regelingen is dat het geval. Bij twee van de veertien regelingen is dat niet van toepassing.

Eén regeling voldoet niet aan aanwijzing 228 (schrappen uitgewerkte bepalingen); negen artikelen van de regeling zijn vervallen, terwijl in twee (bestaande) artikelen van de regeling nog verwezen wordt naar de uitgewerkte bepalingen, deze verwijzing had niet plaats mogen vinden.

Eén regeling voldoet niet aan aanwijzing 242 (formulering intrekkingbepaling); intrekken van de regeling met uitzondering van een aantal artikelen mag niet. Bij een andere regeling blijft de verkeerde verwijzing naar grondslag bestaan.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij elf van de veertien regelingen is dit niet van toepassing. Bij de overige drie regelingen wordt voldaan aan de gestelde eisen uit hoofdstuk 8.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

Bij één regeling zijn overige opmerkingen te plaatsen:

* Bij de betreffende regeling is de tekst van de regeling niet consequent, voor zover het gaat om voorzieningen; niet altijd is duidelijk voor wie die voorzieningen bedoeld zijn. Bij diezelfde regeling wordt in een bepaald artikel verwezen naar bijzondere gevallen, zonder dat nader aan te duiden. In de toelichting wordt daarentegen uitgebreid erop ingegaan. Wellicht was het goed een aantal bijzondere gevallen op te sommen.

H Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Algemeen

Er zijn negen ministeriële regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van deze ministeriële regelingen bedraagt dertien artikelen. Eén van deze regelingen is inmiddels ingetrokken (Stcrt. 2004, nr. 14).

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij acht van de negen regelingen is het doel omschreven en zijn er geen bijzonderheden te vermelden. Bij de negende regeling is ook het doel voldoende omschreven; deze regeling strekt verder tot vervanging van 21 verordeningen en uitvoeringsbesluiten van het Productschap Vee en Vlees, het Bedrijfschap voor de Handel in Vee en een drietal ministeriële regelingen.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij zeven van de negen regelingen wordt het gestelde doel bereikt. Van de twee overige regelingen is het onduidelijk of daarbij het gestelde doel wordt bereikt. Bij één van deze twee komt dat mede doordat de daarop uitgevoerde evaluatie weinig duidelijkheid biedt omdat voor een groot deel van de regeling geen kwantitatieve en kwalitatieve doelen zijn geformuleerd.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Bij alle negen regelingen is er een voldoende wettelijke basis. Een regeling strekt tevens tot uitvoering van diverse EU-verordeningen, EU-richtlijnen en EU-beschikkingen.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij zeven van de negen regelingen is dat het geval. Bij twee overige regelingen kan worden opgemerkt dat zij onderwijl gewijzigde of vervallen grondslagen vermelden. Hierdoor kan bij één van deze twee regelingen worden opgemerkt dat er slechts een zeer beperkte grondslag voor deze regeling wordt geboden. Eén van deze regelingen betrof 'dor hout' en is inmiddels ingetrokken.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij alle negen regelingen was de delegatie noodzakelijk. Het betrof uitwerking van details van bepalingen uit een algemene maatregel van bestuur of de wet, dan wel gedetailleerde (technische) voorschriften/berekeningen die geregeld kunnen wijzigen.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij alle negen regelingen is dat het geval.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij acht van de negen regelingen is dat niet het geval. Bij de negende regeling had de doelstelling ook kunnen worden bereikt door het niet verlenen van vrijstellingen. Bij vijf van de negen regelingen is het nodig dat uniforme regels worden gesteld. Bij één regeling betreft het een niet incidentele subsidieregeling waardoor een wettelijk voorschrift noodzakelijk is. Bij één regeling betreft het een aanwijzingsregeling van toezichthoudende ambtenaren waardoor deze vraag niet van toepassing is.

8. Kan de de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Bij zeven van de negen regelingen kan dat niet. In één van de twee overige gevallen kan de jaarlijkse regeling worden ingetrokken, mits wordt nagedacht over een overgangsbepaling. Dit is inmiddels gebeurd. In het andere geval zou het wenselijk zijn om de regeling in te trekken en in samenhang met andere subsidieregelingen inzake inrichting van het landelijk gebied tot een coherent geheel te komen.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij twee van de negen regelingen is dat het geval. Bij vijf van de negen regelingen is dat niet het geval. In de regel is in de bovenliggende regelgeving op dit aspect ingegaan. Bij twee regelingen is het punt overigens niet van toepassing omdat één regeling de hoogte van tarieven betreft en de andere regeling een aanwijzingsregeling van toezichthoudende ambtenaren betreft.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij twee van de negen regelingen vindt handhaving op strafrechtelijke wijze plaats, via de Wet op de economische delicten. Bij twee van de negen regelingen vindt handhaving via bestuursrechtelijke weg plaats. Bij drie van de negen regelingen is handhaving niet aan de orde. Bij twee van de negen regelingen vindt de handhaving zowel op strafrechtelijke als via de bestuursrechtelijke weg plaats. Bij één van de twee regelingen waarbij handhaving op strafrechtelijke wijze plaats vindt, zal dat in de nabije toekomst veranderen. Deze regeling zal ook bestuursrechtelijk gehandhaafd gaan worden.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij zeven van de negen regelingen zijn er geen problemen. Bij drie van deze zeven regelingen zijn bijzonderheden te vermelden.

Bij één van deze zeven regelingen zijn geen problemen bekend en heeft de handhaving geen prioriteit. Bij één van deze zeven regelingen is deze vraag niet van toepassing. Bij één van deze zeven regelingen zijn geen problemen bekend, maar zijn de analysemethoden gewijzigd. De regelgeving zou hierop moeten worden aangepast.

Bij één regeling zijn er wel problemen, maar er doen zich geen problematische situaties voor. Bij één regeling zijn naar aanleiding van een uitgevoerde evaluatie wel degelijk problemen met de uitvoering gesignaleerd. De infrastructurele projecten die onder deze regeling vallen hebben een zodanig lange voorbereidingstijd nodig dat een aantal projecten allang in het traject van de subsidievaststelling zouden moeten zijn, maar nu pas zijn aanbesteed. Langer uitstel van de eindafrekening middels wijziging van de regeling wordt echter niet wenselijk geacht, omdat de financiële verplichtingen daardoor blijven oplopen zonder dat er kasgeld wordt uitgegeven. Verder is de procedure om tot subsidiëring te komen ondoorzichtig voor de aanvragers. Inmiddels is de uitvoering door een aangebrachte wijziging sterk verbeterd.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij zeven van de negen regelingen zijn er lasten voor de overheid (het betreft het behandelen van aanvragen omtrent een bepaalde erkenning en het afgeven van erkenningen, het bijhouden van registers, lasten betreffende toezicht en handhaving en het beoordelen van aanvragen voor subsidies). Bij zeven van de negen regelingen zijn er lasten voor burgers, bedrijven of instellingen (het betreft het voldoen aan bepaalde voorschriften of verplichtingen die de overheid stelt, zoals bijvoorbeeld registraties en betaling van heffingen).

Bij één regeling is er sprake van een zelfstandig bestuursorgaan dat is belast is met de uitvoering van de regeling (vaststellen van een formulier, dit uitreiken en ingevuld weer in ontvangst nemen).

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij acht van de negen regelingen zijn de lasten noodzakelijk, bij één regeling is er geen sprake van lasten. Redenen voor de lasten zijn: het beoordelen van aanvragen, goede uitvoering van de regeling, toezicht en controle en implementatie van een EG-regelgeving.

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Drie van de negen regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen. De overige regelingen wijken niet of slechts in zeer beperkte mate af van deze aanwijzingen.

Aanwijzing 53 ("moeten" en "dienen").

Bij één regeling worden "moeten" en "dienen" gebruikt waar dit vermijdelijk is.

Aanwijzing 60 (afkortingen).

Bij één regeling worden afkortingen niet gedefinieerd.

Aanwijzing 82 ("genoemd"; "bedoeld"; "als bedoeld").

Bij twee regelingen wordt "als bedoeld" gebruikt, moet zijn: "bedoeld".

Aanwijzing 86 (vermelding Stb. en Stcrt.).

Bij één regeling wordt het Staatsblad in de aanhef vermeld. Deze regeling dateert echter van voor deze aanwijzing.

Aanwijzing 96 (slotartikelen).

Bij één regeling worden de slotartikelen niet in de juiste volgorde geplaatst.

Aanwijzing 99 (artikelleden).

Bij één regeling is een artikel niet onderverdeeld in leden, terwijl het artikel wel onderverdeeld is.

Aanwijzing 100 (opsommingen).

Bij één regeling is de opsomming niet conform aanwijzing 100 (onder meer: opsomming zonder letters).

Aanwijzing 103 (met bijlagen corresponderende artikelen).

Bij twee regelingen wordt op de bijlage naar het verkeerde artikel(lid) van de regeling waar zij bij hoort verwezen.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Vijf van de negen regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen. De overige vier regelingen voldoen wel aan de gestelde eisen.

Aanwijzing 105-108 (opschrift: model opschrift, inhoud opschrift en citeertitel in opschrift).

Bij alle regelingen ontbreekt het opschrift van de regeling. Dit is gelegen in het feit dat het sjabloon voor ministeriële regelingen geen mogelijkheid voor het opnemen van een opschrift biedt.

Aanwijzing 112 (aanhef ministeriële regeling).

Bij drie regelingen is de aanhef van de ministeriële regeling niet conform aanwijzing 112: onder andere "Gezien het advies" en ', ' in plaats van ', '. Deze regelingen dateren echter van voor de aanwijzingen.

Aanwijzing 121 (definiëring; spraakgebruik).

Bij één regeling zijn sommige definities onduidelijk.

Aanwijzing 122 (verkorte aanduiding)

In één regeling wordt binnen een begripsbepaling een verderop in de regeling bepaald begrip gedefinieerd waarbinnen tevens het eerder begrip valt.

Aanwijzing 124a/124z (zelfstandige bestuursorganen).

In één regeling worden bevoegdheden toegekend aan een instantie die waarschijnlijk als zelfstandig bestuursorgaan valt aan te merken. Er is wellicht niet genoeg aandacht besteed aan de verantwoordelijkheid die de minister in deze zelf zou kunnen nemen.

Aanwijzing 185 (formulering citeertitel).

Bij twee regelingen is de citeertitel niet conform het voorbeeld van aanwijzing 185 lid 2 geformuleerd (onder meer: "kan worden aangehaald").

Aanwijzing 186 (bepalingen over plaatsing in Stb. en Stcrt.).

In één regeling worden de inwerkingtreding en de publicatie in de Staatscourant in één artikel geregeld.

Aanwijzing 196 (slotformulier Stcrt.).

Bij één regeling ontbreekt het slotformulier. Deze regeling dateert van voor de aanwijzingen.

Aanwijzing 199/198 (slotformulier bij bijlage).

Bij één regeling worden de bijlagen niet bekendgemaakt.

Aanwijzing 222 (ondertekening toelichtingen; tijdstip ondertekening toelichtingen).

Bij één regeling is de toelichting van de regeling niet ondertekend. Deze regeling dateert echter van voor deze aanwijzing.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij vier van de negen regelingen is dat het geval, bij de overige vijf regelingen is dat niet van toepassing.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij vier van de negen regelingen is dat het geval, bij de vier regelingen is dat niet van toepassing en één regeling voldoet op een enkel puntje niet.

Aanwijzing 342/343 (verwijzing naar EG-regelgeving).

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

Meerdere regelingen dateren van voor de inwerkingtreding van de aanwijzingen. Bij één regeling valt op dat de versie die in de databank erg veel spellingsfouten bevat. Bij één regeling staan verkeerde hyperlinks in wetten.nl.

I Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Algemeen

Er zijn negen regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van een ministeriële regeling bedraagt negentien artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle negen regelingen is het doel omschreven en zijn geen bijzonderheden te vermelden.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij acht van de negen regelingen wordt het gestelde doel bereikt. Bij één regeling wordt het bereik van de regeling door het veld als te beperkt ervaren en zijn er ondertussen ontwikkelingen in de Europese Unie. Voor deze regeling is dan ook een vergelijkend onderzoek gestart waarop wellicht een herziening van de regeling volgt.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Bij alle negen regelingen is er een wettelijke basis.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij acht van de negen regelingen biedt de hogere regeling voldoende basis. Bij één van de regelingen biedt de grondslag geen voldoende basis voor één artikel van de regeling.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij alle negen regelingen was de delegatie noodzakelijk gezien het technisch, organisatorisch of vluchtig karakter van de regelingen.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij acht van de negen regelingen is het instrument ministeriële regeling geschikt. Bij één van deze regelingen is het instrument ongeschikt nu deze regeling eigenlijk een subsidiebeschikking is.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij zes van de negen regelingen kan dat niet. Bij één regeling kunnen regels die gesteld zijn in de bijlage worden opgenomen in de toelichting en zo aan de uitvoerder worden overgelaten. Bij één regeling wordt dit reeds gedaan. Bij één regeling is deze vraag niet beantwoord.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Bij zes van de negen regelingen kan niets worden geschrapt. Bij één regeling kan een gedeelte van de bijlage in de toelichting worden opgenomen in plaats van in de regeling. Een andere regeling kan volledig worden geschrapt en worden vervangen door een subsidiebeschikking. Bij één regeling is deze vraag niet beantwoord.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij drie regelingen is de handhaafbaarheid geen probleem en wordt daar in de toelichting nadrukkelijk op ingegaan. Bij één regeling is onvoldoende na te gaan of de regeling handhaafbaar is; de toelichting gaat er niet op in. Bij vier regelingen is deze vraag niet van toepassing. Bij één regeling is deze vraag niet beantwoord.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij vier van de negen regelingen is er sprake van bestuursrechtelijke handhaving. Bij vier regelingen is handhaving niet van toepassing. Bij één regeling is deze vraag niet beantwoord.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij vier van de negen regelingen zijn geen problemen of geen problemen bekend. Bij vier regelingen is deze vraag niet van toepassing. Bij één regeling is deze vraag niet beantwoord.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Er worden voor burgers, bedrijven en instellingen in zeven regelingen eisen gesteld aan verzoeken, (subsidie-)aanvragen, verklaringen, contracten en de wijze waarop de administratie dient te worden gevoerd en verantwoording moet worden afgelegd. Voor vijf van de negen regelingen zijn er lasten voor de overheid (het betreft het behandelen van aanvragen (voor subsidies) en verzoeken en financiële controle). Bij twee regelingen worden geen lasten opgelegd.

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij zeven van de negen regelingen die lasten opleggen zijn deze lasten noodzakelijk om de voorgestane systemen te kunnen waarborgen. Verder geldt dat belastinggeld goed dient te worden besteed en daarbij past een goede verantwoording. Bij twee regelingen is deze vraag niet van toepassing.

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Vijf regelingen voldoen op een paar kleine puntjes na aan deze aanwijzingen. Eén van deze regelingen bevat een bijlage die volledig afwijkt van deze aanwijzingen. De andere vier regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 3 gestelde eisen.

Aanwijzing 52 (beknoptheid).

Vier regelingen zouden beknopter kunnen worden geformuleerd.

Aanwijzing 53 ("moeten" en "dienen").

Bij vier regelingen worden "moeten" en "dienen" gebruikt waar dat te vermijden is.

Aanwijzing 55 (terminologie uitvoeringsregelingen).

Bij één regeling wordt niet aangesloten bij de terminologie van de regeling waarop deze is gebaseerd.

Aanwijzing 58 (uniformiteit).

Eenzelfde begrip wordt in meerdere regelingen met verschillende termen aangeduid en dezelfde term wordt ook wel voor verschillende begrippen gebruikt.

Aanwijzing 60 (afkortingen).

Bij één regeling worden er afkortingen niet gedefinieerd.

Aanwijzing 77 (aanduiding staatssecretarissen).

Bij twee regelingen wordt in de aanhef "staatssecretaris" niet met een hoofdletter geschreven en ontbreekt de naam van de staatssecretaris.

Aanwijzing 80 (terminologie verwijzing).

Bij twee regelingen wordt de juiste formulering voor verwijzingen niet gehanteerd.

Aanwijzing 82 ("genoemd"; "bedoeld"; "als bedoeld").

Bij twee regelingen wordt deze aanwijzing consequent niet nageleefd.

Aanwijzing 83b (verwijzing naar artikel BW)

In één regeling wordt niet correct verwezen naar het BW.

Aanwijzing 89 (aanhaling EG-besluiten).

Bij één regeling wordt op de verkeerde wijze in de toelichting EG-recht aangehaald.

Aanwijzing 100 (opsommingen).

Bij zes regelingen is de opsomming niet conform aanwijzing 100.

Aanwijzing 103 (met bijlagen corresponderende artikelen).

Bij drie regelingen wordt op de bijlage niet vermeld bij welk artikel(lid) van de regeling deze hoort en bij één regeling is op de bijlage wel het artikel aangegeven, maar niet de naam van de regeling.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Vijf van de negen regelingen voldoen zo goed als volledig aan deze aanwijzingen. De andere vier regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 4 gestelde eisen.

Aanwijzing 105-108 (opschrift: model opschrift, inhoud opschrift en citeertitel in opschrift).

Bij alle regelingen die in de Gele Katern zijn geplaatst, wordt gezondigd tegen deze aanwijzingen, dit komt mede vanwege de opmaak.

Aanwijzing 112 (aanhef ministeriële regeling).

Bij één regeling wordt afgeweken van de formulering van de aanhef.

Aanwijzing 179 (inwerkingtredingsbepalingen andere regelingen).

Bij één regeling wordt niet het model van aanwijzing 179 gebruikt.

Aanwijzing 181 (werkingsduur tijdelijke regeling).

Bij één tijdelijke regeling komt de werkingsduur niet tot uitdrukking in de regeling.

Aanwijzing 182 (opschrift en citeertitel tijdelijke regeling).

Bij één regeling komt de tijdelijkheid van de regeling niet tot uitdrukking in het opschrift en de citeertitel.

Aanwijzing 185 (formulering citeertitel).

Bij één regeling is de citeertitel niet conform het voorbeeld van aanwijzing 185 lid 2 geformuleerd.

Aanwijzing 186 en 196 (bepalingen over plaatsing in Stb. en Stcrt. en slotformulier Stcrt.).

In drie regelingen worden de publicatie in de Staatscourant in een artikel geregeld in plaats van in het slotformulier.

Aanwijzing 192 (inhoudsopgave).

Bij één regeling wordt op een verkeerde wijze met de inhoudsopgave omgegaan.

Aanwijzing 214 (nadere regels in toelichting).

Bij twee regelingen worden ten onrechte nadere regels gesteld in de toelichting.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij vier van de negen regelingen was dit hoofdstuk van toepassing en correct uitgevoerd. Bij vier regelingen was dit hoofdstuk niet van toepassing. Bij één regeling werd van één aanwijzing afgeweken.

Aanwijzing 242 (formulering intrekkingbepaling)

Bij één regeling is ten onrechte een inwerkingtredingsbepaling voor de intrekking opgenomen.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Deze aanwijzingen zijn op geen van de doorgelichte regelingen van toepassing.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

* De bijlagen bij één regeling zijn zeer omvangrijk. In het kader van de deregulering kan worden bezien of en in hoeverre de omvang van deze bijlagen kan worden teruggebracht.

* Eén regeling zal naar aanleiding van een recent verschenen evaluatierapport worden aangepast.

* Bij enkele regelingen zijn de bepalingen in de bijlagen niet helder geformuleerd.

* De opmaak van Uitleg/Gele katern wijkt af van de aanwijzingen.

J Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Algemeen

Er zijn elf regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van een ministeriële regeling bedraagt zestien artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle elf regelingen is het doel omschreven en zijn geen bijzonderheden te vermelden.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij zeven van de elf regelingen wordt het gestelde doel volledig bereikt. Bij twee van de elf regelingen wordt het gestelde doel gedeeltelijk bereikt, waarbij op dit moment voor één van deze regelingen een onderzoek loopt om te bezien of de regeling wel moet worden gehandhaafd. Bij één regeling is de regeling aanzienlijk aangepast (onder andere verminderen van de administratieve lasten) om het gestelde doel beter te kunnen bereiken. Bij één regeling is (nog) geen uitgebreide informatie beschikbaar of het gestelde doel wordt bereikt.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Alle elf regelingen zijn voorzien van een wettelijke basis.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij acht van de elf regelingen biedt de hogere regeling voldoende basis. Bij twee regelingen is er op één artikel van de regelingen na voldoende wettelijke basis. Bij elk van deze regelingen is ook een grondslagbepaling opgenomen die geen delegatiegrondslag is. Bij een andere regeling biedt een van de opgenomen delegatiegrondslagen slechts de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels en niet de bevoegdheid van de in de regeling opgenomen ontheffing.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij zeven van de elf regelingen was de delegatie noodzakelijk. Eén regeling strekt deels verder dan louter technisch en procedureel en dat deel zou bij algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld. Bij één regeling is de verdeling wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling met een omvangrijke bijlage en beleidsregels niet altijd even logisch. Anderzijds betreft het een politiek doorlopend erg gevoelig onderwerp waarop soms snelle actie is vereist. Bij één regeling was delegatie niet noodzakelijk, doch geeft dit geen bezwaren. Bij één regeling was delegatie aan de minister niet aan de orde. Bij deze regeling zou het - ofschoon juridisch niet noodzakelijk - gelet op de inhoud ervan, de voorkeur hebben verdiend een en ander op wetsniveau of op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te regelen.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij tien van de elf regelingen is het instrument ministeriële regeling geschikt. Bij één regeling is het instrument wel geschikt, maar zou gelet op het wetgevingscomplex regeling op wetsniveau de voorkeur verdienen.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslissruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij tien van de elf regelingen kan dat niet. Bij één regeling gebeurt dit reeds gedeeltelijk.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Bij acht van de elf regelingen kan dat niet. Bij één regeling loopt wel het eerder opgemerkte onderzoek waar aan het voortbestaan van de regeling is gekoppeld. Bij één regeling kan uitgewerkt overgangsrecht worden geschrapt. Bij een andere regeling kan een gedeelte van de regeling worden geschrapt, hetgeen inmiddels is gebeurd. Bij een andere regeling ontbreekt ten onrechte een vervalbepaling op grond waarvan de regeling 1 januari 2004 al had kunnen vervallen. Deze regeling zal alsnog worden ingetrokken.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij drie van de elf regelingen wordt in de toelichting nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is. Bij drie regelingen is in de toelichting geen aandacht besteed aan de handhaafbaarheid. Bij één regeling is dat nagegaan bij de behandeling van het wetsvoorstel waarop de regeling berust. Bij één regeling is dit niet te achterhalen, de regeling bestaat al sinds de jaren vijftig. Bij één regeling wordt verwezen naar de toelichting van een voorganger van deze regeling en is daarmee moeilijk te achterhalen. Bij twee regelingen wordt wel ingegaan op de handhaafbaarheid, maar niet duidelijk genoeg.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij vijf van de elf regelingen is er sprake van bestuursrechtelijke handhaving. Bij twee regelingen is er ook sprake van bestuursrechtelijke handhaving, waarbij daarnaast wordt gehandhaafd middels het civiele recht. Eén regeling wordt strafrechtelijk gehandhaafd. Bij drie regelingen is handhaving niet van toepassing.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij vijf van de elf regelingen zijn geen problemen bekend. Bij twee regelingen zijn problemen bekend. Bij één van deze regelingen zijn de in de regeling opgenomen criteria hierdoor dan ook voorwerp van discussie. Bij de andere regeling veroorzaken maatschappelijke gevoeligheid van de materie en frequente wijzigingen lasten voor de uitvoering en handhaving. Bij één regeling is niet bekend of er handhaafbaarheidsproblemen zijn. Bij drie regelingen is deze vraag niet aan de orde.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij twee regelingen is er geen sprake van het opleggen van lasten. Bij negen van de elf regelingen zijn er lasten voor de overheid (het betreft het behandelen van aanvragen omtrent een bepaalde vrijstelling, uitkering of subsidie en financiële controle, informatieverstrekking). Bij dezelfde regelingen worden lasten opgelegd aan burgers, bedrijven en instellingen. Bij slechts één regeling worden lasten opgelegd aan decentrale overheden.

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij alle regelingen die lasten opleggen zijn deze lasten noodzakelijk om de voorgestane systemen te kunnen waarborgen.

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Vier regelingen voldoen volledig aan deze aanwijzingen. Eén regeling voldoet zo goed als niet aan de aanwijzingen daar deze regeling uit 1989 dateert. De inbreuken die deze regeling op de Aanwijzingen maakt zijn dan ook niet opgenomen.

Aanwijzing 53 ("moeten" en "dienen").

Bij één regeling worden "moeten" en "dienen" gebruikt waar dit vermijdelijk is.

Aanwijzing 69 ("ministeriële regeling").

Eén ministeriële regeling betreft een algemeen verbindend voorschrift of ander besluit van regelende aard. Hiervoor wordt ook wel de term regeling gebruikt, niet de term besluit.

Aanwijzing 78 (verwijzing; dubbele verwijzing; vooruit verwijzen).

Bij één regeling wordt verwezen naar latere bepalingen en naar andere regelingen zonder dat dit duidelijk is. Bij een andere regeling wordt onduidelijk verwezen naar een eerder lid.

Aanwijzing 82 ("genoemd"; "bedoeld"; "als bedoeld").

Bij twee regelingen wordt deze aanwijzing niet consequent nageleefd.

Aanwijzing 83b (verwijzing naar artikel BW).

Bij één regeling wordt verkeerd verwezen naar het Burgerlijk Wetboek.

Aanwijzing 89 (aanhaling EG-besluiten).

Bij één regeling wordt op een verkeerde wijze verwezen naar een richtlijn.

Aanwijzing 98 (opschriften).

Bij twee regelingen wordt niet noodzakelijkerwijs gebruik gemaakt van opschriften per artikel.

Bij één van deze regelingen lijken de opschriften bovendien een inhoudelijke betekenis te hebben.

Aanwijzing 100 (opsommingen).

Bij één regeling is de opsomming niet conform aanwijzing 100 (onder meer: opsomming al afgesloten met een punt terwijl de opsomming nog niet afgelopen is).

Aanwijzing 102 (bijlagen).

Bij één regeling zorgen de bijlagen voor grote onduidelijkheid, door de hoeveelheid en de wijze van publicatie. Bij een andere regeling voldoen de bijlagen welke uitvoeringsregels bevat niet aan de aanwijzingen.

Aanwijzing 103 (met bijlagen corresponderende artikelen).

Bij twee regelingen wordt in de bijlage niet verwezen naar het artikel(lid) van de regeling waar zij bij hoort.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Vier regelingen voldoen volledig aan deze aanwijzingen, behoudens de wijze waarop met afkortingen wordt omgegaan. Eén regeling voldoet zo goed als niet aan de aanwijzingen daar deze regeling uit 1989 dateert. De inbreuken die deze regeling op de aanwijzingen maakt zijn dan ook niet opgenomen.

Aanwijzing 112 (aanhel ministeriële regeling).

Bij één regeling wordt "gezien" gebruikt in plaats van gelezen en "Gelet op" en bij twee andere regelingen wordt de aanhef niet juist geformuleerd.

Aanwijzing 121 (definiëring begripsbepalingen).

Bij één regeling worden begripsbepalingen gegeven die slechts eenmaal terugkomen in de regeling.

Aanwijzing 125 (“vrijstelling” en “ontheffing”).

Bij één regeling wordt zowel het begrip vrijstelling als ontheffing gebruikt terwijl slechts één van de twee nader wordt uitgewerkt. Wellicht dat hier de terminologie door elkaar is gebruikt.

Aanwijzing 179 (inwerkingtredingsbepalingen andere regelingen).

Bij één regeling wordt niet het model van aanwijzing 179 gebruikt.

Aanwijzing 196 (slotformulier Stcrt.).

Bij één regeling wordt afgeweken van de formulering van het slotformulier. Bij één regeling wordt verwezen naar een toelichting die er echter niet is. Bij twee andere regelingen ontbreekt het slotformulier.

Aanwijzing 199/198 (slotformulier bij bijlage).

Bij één regeling worden de bijlagen niet correct bekendgemaakt.

Aanwijzing 217 (vormgeving toelichting).

Bij één regeling zou een artikelsgewijze toelichting de inzichtelijkheid van de regeling bevorderen.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Drie regelingen voldoen volledig aan de aanwijzingen van dit hoofdstuk. Voor vijf regelingen zijn deze aanwijzingen niet van toepassing. Voor drie andere regelingen geldt dat de wijzigingsregelingen niet volledig voldoen aan de aanwijzingen. Het gaat dan met name om de bijlagen en om het intrekken van uitgewerkte bepalingen.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Voor tien van de elf regelingen is dit hoofdstuk niet van toepassing. De elfde regeling voldoet aan dit hoofdstuk.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

* In één regeling wordt verondersteld dat een instelling rechtspersoonlijkheid heeft en bevoegd is tot het sluiten van overeenkomsten. Van rechtspersoonlijkheid blijkt echter niet (de desbetreffende regeling houdt overigens per 1 januari 2005 op te bestaan).

* Eén van de bijlagen van één van de regelingen voldoet op een groot aantal punten niet aan de aanwijzingen.

* Eén regeling bevat een één op één overname van een richtlijn. Hier is met opzet voor gekozen om niet te hoeven verwijzen naar bijlagen, teneinde de toegankelijkheid en kenbaarheid te vergroten.

* Voor alle SZW-regelingen geldt dat er meestal in de toelichting wel aandacht wordt besteed aan toezicht, doch in meer beschrijvende zin. Verder is gebruikelijk dat uitvoerders dan wel toezichthouders van een regeling bij het opstellen van de regeling worden betrokken door middel van een zogenoemde uitvoerbaarheids-/toezichtbaarheidstoets. Het zou inzichtelijker zijn als in de toelichting wordt weergegeven dat deze toetsen zijn uitgevoerd.

K Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Algemeen

Er zijn twaalf ministeriële regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van een ministeriële regeling bedraagt 21 artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle twaalf regelingen is het doel omschreven. Bij twee regelingen zijn geen bijzonderheden te vermelden. Bij twee regelingen wordt uitvoering gegeven aan een verordening. Bij drie regelingen wordt er uitvoering gegeven aan een richtlijn (implementatie). Bij een andere regeling worden er nadere regels gesteld over modellen.

Bij de overige vier regelingen gaat het om het uitwerken van regels, het vaststellen van uitvoeringsvoorschriften, de handhaving van milieuregels en de aanwijzing van methoden.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij alle twaalf regelingen is dat het geval.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Bij alle twaalf de regelingen is dat het geval.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij alle twaalf de regelingen is dat het geval. Bij één regeling is dat het geval met uitzondering van één artikel van de regeling (zie antwoord op de vragen 11 en 18).

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij alle twaalf regelingen is dat het geval.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij alle twaalf regelingen is dat het geval. Het gaat onder meer om uitwerking en uitvoering van de in de bovenliggende wet vastgestelde regels en gedetailleerde voorschriften. Verder gaat het om uitvoeringsregels, regelingen die frequent wijzigen en om regelingen die administratieve of technische voorschriften bevatten. Daarnaast gaat het om implementatie van Europees recht.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij tien van de twaalf regelingen is dat niet het geval omdat het implementatie van Europees recht omvat, één verordening geen beleidsvrijheid geeft en bij één regeling zou het leiden tot onterechte verschillen in exameneisen.

Bij twee regelingen zou op bepaalde punten dat wel kunnen; het betreft dan onderdelen van de regelingen.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Bij acht van de twaalf regelingen is dat niet het geval. Bij drie regelingen zou dat gedeeltelijk kunnen; bij één regeling is een aantal voorschriften reeds bij de Algemene wet bestuursrecht geregeld, bij de andere twee regelingen zouden bepaalde onderdelen van de regelingen overgelaten kunnen worden aan de uitvoerder (zie antwoord op vraag 7). Bij de vierde regeling is één artikellid overbodig gelet op een bepaling uit de bovenliggende algemene maatregel van bestuur (wederzijdse erkenningsclausule). Het betreffende artikel in de algemene maatregel van bestuur is later opgenomen in het besluit.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij zeven van de twaalf regelingen is dat niet het geval. Bij twee van de twaalf regelingen is dat wel het geval. Bij twee andere regelingen wordt dat deels gedaan. Bij één regeling is handhaving niet aan de orde.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij vijf regelingen is er sprake van bestuursrechtelijke handhaving. Bij twee regelingen vindt handhaving langs bestuursrechtelijke en strafrechtelijke weg plaats. Bij één regeling is sprake van civielrechtelijke handhaving. Bij twee andere regelingen is sprake van strafrechtelijke handhaving. Bij één regeling is handhaving niet aan de orde en bij een andere regeling vindt de handhaving op een andere wijze plaats (instelling dient te voldoen aan exameneisen).

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij tien van de twaalf regelingen zijn geen problemen bekend. Bij één regeling zijn decentrale overheden en bedrijven zich er niet altijd van bewust dat de minister in de regeling de zonering vaststelt en bepaalt waar het bewijs niet geldig is. Soms wordt dan ook vergeten om tijdig een verzoek in te dienen bij de minister. Bij een andere regeling wordt het artikel uit de regeling waarvoor onvoldoende basis bestaat (zie antwoord op vraag 4) in de praktijk niet gehandhaafd.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij tien van de twaalf regelingen worden lasten aan bedrijven of instellingen opgelegd. Het gaat onder meer om verzoeken indienen bij de overheid, lasten die voortvloeien uit de aanvraag voor een erkenning of autorisatie, registratie en verstrekking van gegevens, het voldoen aan administratieve verplichtingen, het afhandelen van procedures en het laten keuren van apparatuur.

Bij twee van de twaalf regelingen is sprake van lasten voor burgers. Het betreft onder meer het ondergaan van een medische keuring, het overleggen van bescheiden en de beschikking hebben over een bewijs van het voorgeschreven model.

Bij zeven van de twaalf regelingen is sprake van lasten voor de overheid. Het betreft onder meer: lasten die voortvloeien uit het beoordelen van aanvragen voor erkenning en het afgeven van erkenningen, behandeling aanvragen goedkeuring controleapparaten beoordeling intrekking erkenningen, het afgeven van medische verklaringen, de behandeling van bezwaarschriften en beroepsprocedures, de handhaving van de voorschriften, het beschikbaar stellen van een inspectieapparaat ter uitvoering van internationale verplichtingen en het afgeven van een uitslagformulier.

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij alle twaalf regelingen is dat het geval. Het betreft onder meer lasten die voortvloeien uit richtlijnen of verordeningen, lasten die nodig zijn in verband met de uniformiteit van de regeling, lasten in verband met het inrichten van een organisatie, lasten die noodzakelijk zijn in verband met inspectieverplichtingen, lasten die nodig zijn ter uitvoering van de bovenliggende wetgeving en lasten die voortvloeien uit de aanwijzing van instanties met als doel fraude te voorkomen.

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Negen van de twaalf regelingen voldoen aan de gestelde eisen. Bij de overige regelingen zijn kleine afwijkingen geconstateerd.

Aanwijzing 52 (beknoptheid).

Bij één regeling kunnen de bepalingen beknopter geformuleerd worden.

Aanwijzing 53 ("moeten en dienen").

Bij dezelfde regeling (zie aanwijzing 52) wordt ten onrechte "moeten en dienen" gebruikt.

Aanwijzing 60 (afkortingen).

Bij één regeling is een afkorting in de regeling noch in de bovenliggende wet of algemene maatregel van bestuur gedefinieerd.

Aanwijzing 96 (slotartikelen).

Bij dezelfde regeling (zie aanwijzing 60) is de volgorde van de slotbepalingen niet juist.

Aanwijzing 98 (opschriften).

Bij één regeling is het tweede lid van aanwijzing 98 geschonden.

Aanwijzing 103 (met bijlagen corresponderende artikelen).

Bij dezelfde regeling (zie aanwijzing 98) ontbreekt op de bijlage bij welk artikel van de regeling de bijlage hoort.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij acht van de twaalf regelingen is dat het geval. Bij de overige vier regelingen is een beperkt aantal aanwijzingen niet in acht genomen.

Aanwijzing 106 en 108 (model opschrift en citeertitel in opschrift).

Eén regeling voldoet niet aan de genoemde aanwijzingen.

Een andere regeling voldoet niet aan aanwijzing 108.

Aanwijzing 114 ("Gelet op").

Bij één regeling is ten onrechte in de aanhef niet verwezen naar een internationale regeling, ter uitvoering waarvan de regeling strekt.

Aanwijzing 161 (informatieparagraaf), aanwijzing 212 (inhoud toelichting) en aanwijzing 213 (vermelding voorprocedures).

Bij één regeling bevat de toelichting geen paragraaf over de informatievoorziening. Dit terwijl de informatievoorziening wel erg belangrijk is. Verder gaat de toelichting op de regeling nauwelijks in op: noodzaak, doel, varianten en handhaving.

Op de voorprocedure zelf en de consequenties van het neerleggen van een beslistermijn in de regeling wordt in de toelichting niet ingegaan.

Aanwijzing 211 (toelichting op de ministeriële regeling).

Bij één regeling is ten onrechte geen toelichting op de regeling opgenomen.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij tien van de twaalf regelingen is dat het geval. Bij twee regelingen is dat niet van toepassing.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij zes van de twaalf regelingen is dat het geval, bij één regeling is dat op een enkel onderdeel niet het geval. Bij de overige vijf regelingen is dat niet van toepassing.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

* Bij één regeling zal de bovenliggende wet waarop de ministeriële regeling is gebaseerd vervangen worden door een nieuwe wet. Daarmee vervalt de regeling.

* Voor een andere regeling geldt, dat de bovenliggende algemene maatregel van bestuur en de regeling zodanig aangepast worden, dat het enige artikel uit de regeling waarvoor nu onvoldoende juridische grondslag aanwezig is, alsnog die grondslag zal hebben.

* Bij een andere regeling doet zich de vraag voor of het wettelijk kader waarvan de regeling deel uitmaakt, nog wel het meest geëigende kader is om dergelijke regels te stellen en een ander wettelijk kader momenteel niet meer voor de hand ligt.

* Bij een aantal regelingen geldt dat soms aan een aantal aanwijzingen niet is voldaan, maar dat die aanwijzingen ook niet golden ten tijde van de totstandkoming van de regeling.

L Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Algemeen

Er zijn veertien ministeriële regelingen getoetst; daarvan bleek er één te zijn uitgewerkt en een ander van rechtswege te zijn vervallen. De gemiddelde omvang van de twaalf overblijvende regelingen is 25 artikelen. Onderstaand de resultaten van de twaalf nog geldende ministeriële regelingen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij acht van de twaalf regelingen is het doel omschreven en zijn er geen bijzonderheden te vermelden. Bij twee regelingen betreft het (gedeeltelijke) implementatie van een richtlijn. Eén regeling strekt tot vervanging van een bijna identieke regeling, die niet op de juiste manier werd genotificeerd. Een andere regeling betreft de vrijstelling van voorschriften van de bovenliggende algemene maatregel van bestuur en bevat voorwaarden waaraan men moet voldoen wil men voor vrijstelling in aanmerking komen.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij elf regelingen is dat het geval. Bij één regeling verloopt de uitvoering van de regeling traag, waardoor zij minder doeltreffend is.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Dat is bij alle regelingen het geval.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Negen regelingen hebben een voldoende basis, alleen is er bij twee regelingen een overbodig artikel als grondslag genoemd. Bij één regeling is er wel een grondslag, zij het dat deze op twee punten onvoldoende is; de regeling regelt op die punten meer dan de bovenliggende algemene maatregel van bestuur toelaat.

Bij één regeling is de grondslag gelegen in de bovenliggende algemene maatregel van bestuur. De betreffende algemene maatregel van bestuur is gebaseerd op het eerste lid van een artikel in een wet. Dat artikel geeft geen bevoegdheid tot subdelegatie. In het derde lid van het betreffende artikel in de wet wordt vervolgens wel de bevoegdheid gegeven om bij ministeriële regeling regels te stellen, omtrent hetgeen bij algemene maatregel van bestuur krachtens het eerste lid is geregeld. De grondslag had derhalve gevonden moeten worden in de wet en niet in de algemene maatregel van bestuur.

Bij één regeling is er enige twijfel of de desbetreffende ministeriële regeling kan blijven gelden nu er geen specifieke omgangvoorziening is opgenomen in de nieuwe algemene maatregel van bestuur die een eerdere algemene maatregel van bestuur vervangt.

Van de drie regelingen waarin de grondslag niet voor alle onderdelen van de regeling geheel in orde bleek te zijn, zal één regeling in het kader van het lopende project Modernisering Instrumentarium Geluid worden gecorrigeerd, een andere regeling zal na overheveling van de daarin geregelde materie naar een regeling onder de Wet educatie beroepsonderwijs worden ingetrokken en een derde regeling zal op korte termijn worden ingetrokken dan wel gewijzigd, in welk geval voor de gewijzigde inhoud van de regeling voldoende basis zal zijn in de hogere regeling.

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij tien regelingen is dat noodzakelijk omdat het de uitwerking van details, technische voorschriften of regels van administratieve aard betreft. Bij één regeling betreft het implementatie van een richtlijn (uitwerking bij ministeriële regeling is noodzakelijk); gelet op aanwijzing 26, tweede lid, is dat in bepaalde gevallen toegestaan. Bij één regeling had delegatie vermeden kunnen worden door opneming van de inhoud in de algemene maatregel van bestuur zelf, maar is gelet op de aard van de voorschriften delegatie wel goed voorstelbaar.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij tien regelingen is dat zonder meer het geval. Bij twee regelingen is er sprake van implementatie; een ministeriële regeling is toegestaan in bepaalde gevallen, maar is niet bij uitstek geschikt.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij alle regelingen is dat niet het geval. Redenen die hierbij genoemd worden: rechtszekerheid voor het bedrijfsleven, uitvoering van een EG-verordening, eenduidige toepassing van normen of technische eisen en strikte implementatie van richtlijnen.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Acht van de twaalf regelingen kunnen niet geschrapt worden. Eén regeling zal ingetrokken worden in verband met de komst van een nieuwe wet. Bij één regeling is één artikel uitgewerkt, de rest van de regeling kan niet geschrapt worden. Een andere regeling kan wel worden geschrapt; in verband met een ingebrekestelling van de Europese Commissie naar aanleiding van een klacht van een marktdeelnemer zal de regeling worden aangepast (onder meer wederzijdse erkenning). Eén regeling zal gedeeltelijk worden geschrapt om dat er samenloop is met een algemene maatregel van bestuur.

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij twee regelingen is voldoende aangegeven hoe de regeling gehandhaafd wordt. Bij tien regelingen wordt in de toelichting daaromtrent niets vermeld.

Bij vier daarvan wordt weliswaar niets daaromtrent vermeld in de toelichting, maar kan uit andere documenten (zoals de nota van toelichting bij de bovenliggende algemene maatregel van bestuur of andere stukken) worden afgeleid dat de handhaafbaarheid nadrukkelijk een punt van aandacht is geweest bij het opstellen van de regeling. Dat zou overigens ook bij de zes andere regelingen het geval kunnen zijn, maar het onderzoeken daarvan valt buiten het kader van de toets.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij negen van de twaalf regelingen wordt zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk (bij zeker twee regelingen via de Wet op de economische delicten) gehandhaafd. Bij drie van de twaalf regelingen wordt alleen bestuursrechtelijk gehandhaafd; één van die drie wordt gehandhaafd via het handhavingsinstrumentarium van de subsidieafdeling van de Algemene wet bestuursrecht.

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij negen regelingen doen zich geen of geen noemenswaardige uitvoerings- of handhaafbaarheidsproblemen voor.

Bij drie regelingen doen zich wel problemen voor: bij één regeling blijkt uit een evaluatie dat de wijze van beoordeling en handhaving en daarbinnen de protocollen problemen opleveren, bij een andere regeling bestaat onduidelijkheid over de vraag wie voor de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden verantwoordelijk is, bij de derde regeling is er een limitatief aantal middelen voorgeschreven om het doel te halen. De ontwikkeling van de techniek rechtvaardigt een uitbreiding van het aantal middelen dan wel een systeem van het accepteren van "gelijkwaardige" middelen dat gebaseerd is op doelvoorschriften.

Als uitvloeisel van de herijkingsoperatie van VROM zullen ook de in het kader van dit B4-project geconstateerde problemen met de handhaving en uitvoering worden gezien.

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij twee regelingen vloeien de lasten voort uit de bovenliggende algemene maatregel van bestuur; in de betreffende regeling vinden alleen specificaties plaats.

Bij tien van de twaalf regelingen zijn er lasten voor bedrijven en/of instellingen (het betreft onder meer: de wijze waarop een keuringsinstantie moet keuren, het in acht nemen van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden, lasten als gevolg van een systeem waarbij certificering een belangrijke rol speelt, tarieven voor keuring, voldoen aan administratieve verplichtingen, nieuwe rechtstreekse financiële verplichtingen die uit de regeling voortvloeien, gevolgen voor de bedrijfsvoering binnen een bedrijf of instelling (onderhoudswerkzaamheden aan installaties)). Bij vijf van de hiervoor genoemde tien regelingen zijn er ook lasten voor de overheid (het betreft: lasten voor vergunningverlenende instanties, vaststellen van een kwaliteitskaart, lasten die rechtstreeks zijn gemoeid met de uitvoering van de regeling, lasten die verband houden met het toezicht op de naleving en met de handhaving van de regeling en lasten die voortvloeien uit de rechtsbescherming).

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij twee regelingen vloeien de lasten voort uit de bovenliggende algemene maatregel van bestuur; in de betreffende regeling vinden alleen specificaties plaats, dus is deze vraag niet van toepassing.

Bij één regeling is het stellen van een tarief voor een administratieve keuring niet noodzakelijk; deze moet geschrapt worden ingevolge een ingebrekestelling van de Europese Commissie. Tariefstelling voor een keuring dient aan de markt te worden overgelaten.

Bij de overige negen regelingen zijn de lasten noodzakelijk omdat het onder meer uitvoering van richtlijnen betreft, het om een typegoedkeuring (is het betreffende product in overeenstemming met de geldende eisen voor het product) gaat, de lasten (het systeem) noodzakelijk zijn (is) om fraude te voorkomen en het de bescherming van het milieu betreft.

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Aan het merendeel of alle in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen wordt voldaan. In de onderstaande gevallen wordt niet of niet geheel aan een van die aanwijzingen voldaan:

Aanwijzing 53 ("moeten" en "dienen").

Bij twee regelingen wordt ten onrechte "moeten" en "dienen" gebruikt.

Aanwijzing 54 (duidelijkheid).

Eén regeling bevat veel technische termen.

Aanwijzing 83 ("van toepassing", "van overeenkomstige toepassing, "van toepassing met dien verstande").

Bij één regeling wordt aanwijzing 83 niet nageleefd.

Aanwijzingen 89 t/m 91 (aanhaling EG-besluiten, vindplaatsen Stb., Stcrt., Trb.; jaartal).

Bij één regeling is de vindplaats van de richtlijn niet vermeld.

Aanwijzing 96 (slotartikelen).

Bij één regeling ontbreekt de inwerkingtredingsbepaling. Dat is overigens niet echt een probleem omdat de Bekendmakingswet dan bepaalt wanneer de regeling in werking treedt.

Aanwijzing 98 (opschriften).

Bij één regeling is het opschrift van artikelen niet noodzakelijk.

Aanwijzing 100 (opsommingen).

Bij één regeling worden de onderdelen niet onderscheiden/opgesomd.

Aanwijzing 102 (bijlagen).

Bij één regeling bevat een bijlage een toelichting; dat staat op gespannen voet met aanwijzing 102. Een andere regeling bevat bijlagen die wellicht in de regeling hadden kunnen worden opgenomen.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Aan het merendeel van de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen wordt voldaan. De volgende aanwijzingen zijn niet altijd geheel gevolgd.

Aanwijzing 105-108 (opschrift: model opschrift, inhoud opschrift en citeertitel in opschrift).

Bij vijf regelingen ontbreekt het opschrift van de regelingen.

Aanwijzing 112 (aanhel ministeriële regeling).

Eén regeling voldoet niet aan deze aanwijzing.

Aanwijzing 114 en aanwijzing 117 ("Gelet op" en considerans).

Eén regeling voldoet niet aan aanwijzing 114, eerste lid, ("overwegende dat" is niet conform aanwijzing 114) en aanwijzing 117.

Aanwijzing 167 (terugwerkende kracht).

Bij één regeling is geen reden gegeven voor de terugwerkende kracht van de regeling.

Aanwijzing 184 en aanwijzing 185 (noodzaak citeertitel en formulering citeertitel).

Bij één regeling ontbreekt de citeertitel, terwijl dat daar wel voor de hand had gelegen, en bij een andere regeling wordt aanwijzing 185, eerste lid, niet nageleefd.

Aanwijzing 196 (slotformulier Stcrt.).

In één regeling is het slotformulier op de verkeerde plaats opgenomen.

Aanwijzing 212 (inhoud toelichting).

Bij één regeling vertoont de toelichting sporen van haast en komen de verschillende onderdelen die in aanwijzing 212 vermeld staan, onvoldoende uit de verf.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij drie van de twaalf regelingen zijn de gestelde eisen niet van toepassing. Bij de overige regelingen wordt geheel of grotendeels aan de eisen voldaan. De volgende afwijkingen zijn geconstateerd.

Aanwijzing 223 e.v. - paragraaf 5.1:(wijziging van regelingen).

Bij één regeling voldoet een rectificatie van de regeling niet aan de in paragraaf 5.1 gestelde eisen van de aanwijzingen. De wijzigingen hadden in de vorm van een wijzigingsregeling plaats moeten vinden.

Aanwijzing 226, 227, 238 (wijziging opschrift en aanhef, nieuwe grondslag uitvoeringsregeling en vernummering en verlettering).

Eén regeling is drie keer gewijzigd; de wijzigingsregelingen bevatten echter geen opschrift, en de nieuwe grondslag is niet conform aanwijzing 227 opgesteld.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Op zes regelingen is dit hoofdstuk niet van toepassing. Bij de overige zes wordt geheel of grotendeels aan deze aanwijzingen voldaan. Bij één regeling voldoet de toelichting niet aan aanwijzing 344 (transponeringtabel implementatieregeling); een transponeringtabel ontbreekt. Bij een andere regeling wordt de Raad van de Europese Unie niet juist aangehaald; zie aanwijzing 340b (aanduiding instellingen, besluiten, lidstaten Europese Unie).

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

Bij drie van de veertien regelingen zijn “overige opmerkingen” te plaatsen:

* De constructie in enkele wetten waarbij bij algemene maatregel van bestuur regels (kunnen) worden gesteld en op grond van de betreffende wet bij ministeriële regeling over in die algemene maatregel van bestuur geregelde onderwerpen nadere regels kunnen worden gesteld, is niet gelukkig. De regels met betrekking tot dat onderwerp staan dan namelijk niet bij elkaar (zijn dus lastig te vinden) en bovendien is in zo'n geval de kans aanwezig dat toch (ook) een delegatiegrondslag in de algemene maatregel van bestuur wordt opgenomen, bij gebruik waarvan de ministeriële regeling onverbindend is. Een betere constructie is de constructie waarbij “bij of krachtens algemene maatregel van bestuur” regels kunnen worden gesteld.

* De Europese Commissie heeft Nederland in gebreke gesteld ten aanzien van een besluit en regeling. De bezwaren van de Europese Commissie dat de keuring wordt voorbehouden aan een Nederlandse keuringsinstantie en dat een bepaling van wederzijdse erkenning van het symbool ontbreekt, zullen leiden tot wijziging of intrekking van de regeling.

* Een andere regeling wordt, mede naar aanleiding van een ingebrekestelling door de Europese Commissie, in verband met de samenloop met een algemene maatregel van bestuur gewijzigd. Daarbij wordt ook duidelijkheid geboden omtrent wie verantwoordelijk is voor een bepaalde installatie en het verrichten van onderhoudswerkzaamheden daaraan.

M Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport

Algemeen

Aanvankelijk waren er dertien regelingen geselecteerd. Eén geselecteerde regeling bleek te zijn vervallen en is derhalve niet in het onderzoek betrokken. Er zijn uiteindelijk twaalf ministeriële regelingen getoetst, de gemiddelde grootte van deze regelingen bedraagt 15 artikelen.

1. Is het doel van de regeling omschreven?

Bij alle twaalf regelingen is het doel omschreven. In negen gevallen zijn er geen bijzonderheden te vermelden, bij drie regelingen gaat het om implementatie van Europees recht of een EG-richtlijn.

2. Wordt het gestelde doel bereikt?

Bij alle twaalf regelingen wordt het gestelde doel bereikt. Eén regeling is verschillende keren geëvalueerd. Uit de evaluaties bleek dat de regeling doeltreffend is. Bij een andere regeling is geconstateerd dat lagere overheden veelvuldig een beroep doen op de regeling. Het betreft een regeling die lagere overheden stimuleert op een bepaald terrein initiatieven te ontwikkelen door financiële ondersteuning vanuit de rijksoverheid te bieden.

3. Heeft de regeling een wettelijke grondslag?

Bij elf van de twaalf regelingen is er een voldoende wettelijke basis.

Eén regeling is gebaseerd op tien verschillende artikelen van het bovenliggende besluit, waarbij vier artikelen zijn vervallen, twee artikelen geen grondslag bieden en één artikel gedeeltelijk een grondslag biedt.

Eén regeling is een zelfstandige ministeriële regeling, een wettelijke grondslag is er niet. In een algemene maatregel van bestuur wordt wel de bevoegdheid toegekend aan een organisatie om de in de regeling mogelijk gemaakte vergoeding te verstrekken. De ministeriële regeling gaat in op de voorwaarden waaronder de vergoeding mag worden verstrekt.

4. Biedt de hogere regeling waarop de ministeriële regeling berust voldoende basis?

Bij elf van de twaalf regelingen is dat het geval. Bij de regeling die genoemd is onder het antwoord op vraag 3, die gebaseerd is op tien verschillende artikelen, bieden de overgebleven artikelen voldoende grondslag voor de regeling. Bij één regeling is er geen grondslag (zie antwoord op vraag 3: zelfstandige ministeriële regeling).

5. Was de delegatie noodzakelijk gelet op de uitwerking van de ministeriële regeling?

Bij elf van de twaalf regelingen was de delegatie noodzakelijk. Het betrof uitwerking van details van bepalingen uit een algemene maatregel van bestuur of de wet, dan wel gedetailleerde voorschriften/berekeningen die geregeld kunnen wijzigen. In twee gevallen ging het om implementatie van Europese richtlijnen. Bij één regeling (zie antwoord op de vragen 3 en 4: zelfstandige ministeriële regeling) was dit punt niet van toepassing.

Instrumentkeuze

6. Is het instrument geschikt voor het doel waarvoor het gemaakt is?

Bij alle twaalf regelingen is dat het geval.

7. Kan de norm die ten grondslag ligt aan de ministeriële regeling ook worden opgelegd door beslisruimte te laten voor de uitvoerder?

Bij alle twaalf regelingen is dat niet het geval. In twee gevallen betreft het implementatie van Europese richtlijnen en regels ten behoeve van de volksgezondheid. Bij de overige regelingen is het nodig dat uniforme regels worden gesteld, onder meer om redenen van kenbaarheid en rechtsgelijkheid.

8. Kan de regeling geheel of gedeeltelijk geschrapt worden?

Bij negen van de twaalf regelingen kan niets worden geschrapt. Bij één regeling kan een lid van een artikel geschrapt worden; het betreffende artikellid is vervallen. Bij een andere regeling kan een onderdeel van een definitiebepaling geschrapt worden; de gedefinieerde activiteit is in hogere regelgeving verboden.

Bij één regeling kunnen twee leden van één artikel geschrapt worden; die zijn niet meer relevant omdat die een bepaald jaar betreffen.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9. Geeft de toelichting duidelijk aan dat voldoende is nagegaan of de regeling voldoende handhaafbaar is?

Bij acht van de twaalf regelingen wordt onvoldoende ingegaan op de handhaafbaarheid. Bij twee van deze acht regelingen is de handhaving toegelicht in de bovenliggende algemene maatregel van bestuur.

Bij vier van de twaalf regelingen is het punt niet van toepassing omdat één regeling de omvang van een vergoeding van kosten betreft, een andere regeling een subsidieregeling betreft, één regeling een nadere begripsomschrijving bevat en één regeling de aanwijzing van bepaalde centra regelt.

10. Vindt handhaving langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op een andere wijze plaats?

Bij vier van de twaalf regelingen vindt handhaving op strafrechtelijke wijze plaats, via de Wet op de economische delicten. Bij drie van de twaalf regelingen vindt handhaving via bestuursrechtelijke weg plaats. Bij vier van de twaalf regelingen is handhaving niet aan de orde. Bij één regeling vindt de handhaving op een andere wijze plaats (mogelijkheid van onderbewindstelling).

11. Is het bekend dat er uitvoerings- en/of handhaafbaarheidsproblemen zijn met de regeling?

Bij elf van de twaalf regelingen zijn geen problemen bekend. Bij één regeling is de berekening van de draagkracht soms ingewikkeld (onduidelijkheid over het begrip eigen bijdragen en bepaalde tegemoetkomingen die buiten de regeling vallen).

12. Worden er lasten in de regeling opgelegd aan burgers, bedrijven of instellingen of de overheid en wat is de aard van die lasten?

Bij vier van de twaalf regelingen zijn er lasten voor de overheid (het betreft het behandelen van aanvragen omtrent een bepaalde erkenning en het afgeven van erkenningen, het beoordelen van aanvragen voor uitkeringen, voorschriften voor de overheid of het rekening houden met regels omtrent draagkracht en eigen bijdragen van burgers).

Bij vijf van de twaalf regelingen zijn er lasten voor bedrijven of instellingen (het betreft het voldoen aan bepaalde voorschriften of verplichtingen die de overheid stelt).

Bij één regeling is er sprake van een zelfstandig bestuursorgaan dat is belast met de uitvoering van de regeling (schriftelijk advies vragen, vergoeding verstrekken aan de aanvrager).

13. Zijn de lasten noodzakelijk?

Bij elf van de twaalf regelingen zijn de lasten noodzakelijk, bij één regeling is er geen sprake van lasten.

Bij drie regelingen zijn de redenen voor de lasten dat de activiteit nodig is in het kader van de voedselveiligheid en volksgezondheid of in het kader van doelmatigheid en kwaliteit van zorg.

Daarnaast zijn bij vier regelingen de lasten noodzakelijk met het oog op uniformiteit en rechtszekerheid of rechtsgelijkheid.

Bij twee regelingen zijn de lasten noodzakelijk om na te gaan of verantwoord wordt omgegaan met de besteding van gelden. Bij twee regelingen zijn de lasten noodzakelijk omdat het implementatie van een EG-richtlijn betreft en de lasten daaruit voortvloeien. Bij een andere regeling zijn de lasten noodzakelijk voor een goed beheer van gegevens.

Wetstechnische analyse

14. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Elf van de twaalf regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 3 van de aanwijzingen gestelde eisen.

Aanwijzing 60 (afkortingen).

Bij één regeling worden drie afkortingen niet gedefinieerd.

Aanwijzing 69 ("ministeriële regeling").

Bij drie regelingen wordt niet voldaan aan aanwijzing 69. In alledrie de gevallen wordt een ministeriële regeling ten onrechte als een besluit aangemerkt.

Aanwijzing 77 (aanduiding staatssecretarissen).

Bij één regeling wordt in de aanhef "staatssecretaris" niet met een hoofdletter geschreven. Bij een andere regeling is de regeling ondertekend met "De Staatssecretaris voornoemd", terwijl aanwijzing 77 voorschrijft dat de staatssecretaris aangeduid wordt als: "de Staatssecretaris van ... (naam van het ministerie)".

Bij één regeling is de regeling ondertekend met "De Minister voornoemd". Hoewel nergens in de aanwijzingen expliciet staat vermeld dat deze formulering niet mag, kan uit bijvoorbeeld aanwijzing 77 lid 1 en aanwijzing 110 lid 1 wel worden afgeleid dat deze formulering niet aan te bevelen is. Beter is te spreken van "Onze Minister van ... (naam van het ministerie)".

Aanwijzing 82 ("genoemd"; "bedoeld"; "als bedoeld").

Bij één regeling wordt "als bedoeld" gebruikt, moet zijn: "bedoeld". Bij een andere regeling wordt twee keer ten onrechte "als bedoeld" gebruikt. Bij één regeling is er geen specifieke aanduiding van bedragen. Bij een andere regeling wordt "ingevolge artikel 4" vermeld terwijl dat moet zijn: "bedoeld in artikel 4".

Aanwijzing 86 (vermelding Stb. en Stcrt.).

Bij twee regelingen wordt het Staatsblad ten onrechte vermeld. Bij aanhaling van een regeling met de citeertitel wordt het Staatsblad, waarin zij is geplaatst, niet vermeld volgens aanwijzing 86.

Aanwijzing 94 (opbouw regeling).

Bij elf regelingen ontbreekt het opschrift van de regeling.

Aanwijzing 97 ((onder)verdeling in hoofdstukken enz.; één niveau, twee niveaus, meer niveaus).

Bij twee regelingen zou een onderverdeling (in bijvoorbeeld paragrafen) de regeling toegankelijker maken.

Aanwijzing 100 (opsommingen).

Bij zes regelingen is de opsomming niet conform aanwijzing 100 (onder meer: een nieuwe zin beginnen binnen een opsomming en bij één regeling wordt in een aantal artikelen bij het één na laatste onderdeel zowel een puntkomma als het woordje “en” gebruikt).

Aanwijzing 102 (bijlagen).

Bij één regeling kan het bepaalde in de bijlage deels opgenomen worden in de regeling zelf. Een andere regeling bestaat uit zeven artikelen en zeven bijlagen. In de bijlagen zijn voorwaarden genoemd waaraan moet zijn voldaan bij de erkenning, verpakking, opslag, respectievelijk bereiding. In de bijlagen 6 en 7 worden richtsnoeren gegeven. In de bijlagen 1 tot en met 5 gaat het niet om één van de in aanwijzing 102 bedoelde uitzonderingen (bijvoorbeeld het vaststellen van een tabel); het opnemen van bijlagen is hier niet onvermijdelijk.

Aanwijzing 103 (met bijlagen corresponderende artikelen).

Bij één regeling wordt op de bijlage niet vermeld bij welke artikel van de regeling zij hoort. De uitzondering die genoemd wordt in aanwijzing 103 gaat in dit geval niet op.

Bij een andere regeling behoort de bijlage bij een ander artikel dan het artikel dat op de bijlage is vermeld.

15. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Elf van de twaalf regelingen voldoen niet aan alle in hoofdstuk 4 van de aanwijzingen gestelde eisen.

Aanwijzing 105-108 (opschrift: model opschrift, inhoud opschrift en citeertitel in opschrift).

Bij elf regelingen ontbreekt het opschrift van de regeling.

Aanwijzing 112 (aanhef ministeriële regeling).

Bij zeven regelingen is de aanhef van de ministeriële regeling niet conform aanwijzing 112 (onder meer: “Gezien het advies”, “Gehoord de” en “Handelende na overleg met”).

Aanwijzing 121 (definiëring; spraakgebruik).

Bij één regeling is een definitie overbodig (de definitie wordt één keer gebruikt in de regeling) en zijn sommige definities onduidelijk.

Aanwijzing 168 (formulering terugwerkende kracht) en aanwijzing 181 (werkingsduur tijdelijke regeling).

Bij één regeling is de terugwerkende kracht en de vervaldatum van de regeling ten onrechte in één bepaling opgenomen.

Aanwijzing 179 (inwerkingtredingsbepalingen andere regelingen).

Bij één regeling wordt niet het model van aanwijzing 179 gebruikt.

Aanwijzing 182 (opschrift en citeertitel tijdelijke regeling).

Bij één regeling wordt in het opschrift en in de citeertitel de tijdelijkheid van de regeling ten onrechte niet tot uitdrukking gebracht.

Aanwijzing 184 (noodzaak citeertitel).

Bij één regeling klopt de citeertitel niet meer door een wijziging van de regeling; de doelgroep is gewijzigd.

Aanwijzing 185 (formulering citeertitel).

Bij drie regelingen is de citeertitel niet conform het voorbeeld van aanwijzing 185 lid 2 geformuleerd (onder meer: “kan worden aangehaald”).

Aanwijzing 196 (slotformulier Stcrt.).

Vier regelingen voldoen niet aan deze aanwijzing (onder meer: het ontbreken van het slotformulier en het ten onrechte vermelden dat de bijlage in de Staatscourant wordt geplaatst).

Aanwijzing 201 ((mede)ondertekening) en aanwijzing 203 (ondertekening uitvoeringsregeling).

Bij één regeling had het aantal ondertekenaars beperkt kunnen blijven tot de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Aanwijzing 214 (nadere regels in toelichting).

Bij één regeling worden ten onrechte nadere regels gesteld in de toelichting. In de toelichting wordt ingegaan op een schriftelijke rapportage die in een bepaald artikel van de regeling staat. In de toelichting staat vermeld waaraan de rapportage moet voldoen; dat is in strijd met aanwijzing 214.

Aanwijzing 217 (vormgeving toelichting).

Bij één regeling is in de toelichting geen onderverdeling gemaakt in algemeen deel van de toelichting en in een artikelsgewijze toelichting, terwijl er wel artikelen worden toegelicht.

Aanwijzing 222 (ondertekening toelichtingen; tijdstip ondertekening toelichtingen).
Bij drie regelingen is de toelichting van de regeling ten onrechte niet ondertekend.

16. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 5 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij zes van de twaalf regelingen is dat het geval, bij de overige zes regelingen is dat niet van toepassing.

17. Voldoet de regeling aan de in hoofdstuk 8 van de aanwijzingen gestelde eisen?

Bij vier van de twaalf regelingen is dat het geval, bij de overige acht regelingen is dat niet van toepassing.

Overige opmerkingen

18. Overige opmerkingen.

Bij vijf van de twaalf regelingen zijn overige opmerkingen te plaatsen:

- * Bij één regeling kan op bijlage 1 de vermelding "1" vervallen; het is de enige bijlage.
- * Eén regeling wordt meegenomen in een nieuw wetsvoorstel; het is waarschijnlijk dat de regeling zal vervallen.
- * Bij één regeling was het beter geweest in de wet "bij of krachtens" op te nemen in plaats van "bij algemene maatregel van bestuur stellen". In dit geval is er sprake van subdelegatie. Uit de toelichting bij aanwijzing 28 blijkt dat subdelegatie niettemin wordt toegestaan. Het bepaalde in deze regeling is door de praktijk en door nieuwe regelgeving enigszins achterhaald; bezien wordt of en hoe de regeling kan worden aangepast.
- * Eén regeling betreft een tijdelijke regeling, die in 1994 in werking is getreden en inmiddels negen jaar werkt. Ten aanzien van de tijdelijkheid is in een artikel van de regeling bepaald dat de regeling vervalt op een door de minister te bepalen tijdstip. Er is hierover nog niets bepaald.
- * Bij één regeling worden in een artikel gemeenten met meer en met minder dan 10.000 inwoners genoemd; gemeenten met precies 10.000 inwoners vallen ertussen (het zal om theoretische gevallen gaan). Wellicht kan beter de formulering 'met 10.000 inwoners of meer/of minder' worden gebruikt. In de bijlagen 2 en 3 is wel voorzien in het geval een gemeente precies 10.000 inwoners heeft.

Bijlage II Beschrijving van de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen per ministerie

A Vragenlijst aan de hand waarvan de procedure van totstandkoming van ministeriële regelingen is beschreven

1. Hoe is de wetgevingsfunctie belegd binnen het ministerie?
2. Door welke directie worden ministeriële regelingen opgesteld?
 - a. beleidsdirecties;
 - b. wetgevingsafdelingen van beleidsdirecties;
 - c. centrale wetgevende directie.
3. Hoe wordt besloten dat een ministeriële regeling opgesteld dient te worden?
 - a. Vindt er bij totstandkoming wetten in formele zin een duidelijke afweging plaats over het niveau van regelgeving (gebonden bevoegdheid) of wordt er voorzien in facultatieve ministeriële regeling.
 - b. Ingeval van ongebonden bevoegdheid: hoe/door wie/waarom wordt besloten dat een ministeriële regeling opgesteld wordt.
4. Hoe wordt de beleidsdirectie betrokken bij de overweging/het besluit om een grondslag te creëren voor een ministeriële regeling?
5. Is er een wetgevingsprotocol?
6. Vindt men dat het protocol een nuttig middel/heeft het toegevoegde waarde?
7. Vervult de centrale wetgevende directie een toetsende rol als het gaat om het opstellen van een ministeriële regeling door een beleidsdirectie (zie. 2.a) of een wetgevingsafdeling van een beleidsdirectie?
8. Hoe wordt de kwaliteit van ministeriële regelingen gemeten dan wel gewaarborgd? (Kan de centrale wetgevende directie bijvoorbeeld aanwijzingen geven over de vorm en de inhoud van de ministeriële regeling?).
9. Indien de beleidsdirecties een ministeriële regeling opstellen: zijn de aanwijzingen voor de regelgeving (verder: aanwijzingen) bij beleidsdirecties bekend en wordt een concept ministeriële regeling aan de aanwijzingen getoetst?
10. Worden uitvoerders, handhavers en doelgroepen betrokken bij het opstellen van een ministeriële regeling? Wie is daarvoor verantwoordelijk?
11. Welke directie(s) is (zijn) uiteindelijk verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van de ministeriële regelingen ?
12. Hoeveel ministeriële regelingen worden per jaar opgesteld door het ministerie?
13. Is er een format/model voor het opstellen van een ministeriële regeling?

B Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. De wetgevingsfunctie is bij BZK decentraal belegd. In beginsel zijn de directoraten-generaal zelf belast met het wetgevende werk. De centrale stafdirectie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) is voor wat betreft wetgeving in formele zin altijd betrokken bij wetgeving van andere onderdelen in de zin dat medeparaaf moet worden gegeven op deze stukken voordat zij aan de minister worden voorgelegd. Dit is een extra borging van de kwaliteit van deze wetgeving. Overigens is er thans een centrale directie belast met in beginsel alle wet- en regelgeving van BZK. Per 1 juli 2004 zal de nieuwe constellatie in werking treden.
2. Alle genoemde onderdelen kunnen ministeriële regelingen opstellen.
3. Vanzelfsprekend wordt er bewust nagedacht over het niveau van regelgeving zoals opgenomen in wetten in formele zin. Daarbij zijn de aanwijzingen uitgangspunt. Wanneer er een facultatieve ministeriële regeling voorkomt, is het de verantwoordelijke directie die beslist over de noodzaak om deze regeling ook daadwerkelijk tot stand te brengen.
4. Zie antwoord op vraag 3.
5. Ja, er is een wetgevingsprotocol bij BZK. Dit heeft echter primair betrekking op wetten en algemene maatregelen van bestuur. Over ministeriële regelingen, beleidsregels en circulaire's zegt dit protocol:
*“De verschillende directoraten-generaal zijn zelf verantwoordelijk voor de bewaking van de kwaliteit. Net zoals CZW wordt betrokken indien er constitutionele aspecten aan de orde zijn dan wel raakvlakken met de regelgeving waarvoor CZW verantwoordelijk is, worden andere dienstonderdelen betrokken wanneer er raakvlakken zijn met (regelgeving op) hun beleidsterrein.
Dat ministeriële regelingen in beginsel tot de eigen verantwoordelijkheid van ieder directoraat-generaal behoren, laat onverlet dat in voorkomende gevallen (bijvoorbeeld in verband met vragen van algemeen wetgevingsbeleid) altijd advies aan CZW kan worden gevraagd”.*
6. Voor ministeriële regelingen heeft het protocol slechts een zeer beperkte betekenis. Het is overigens zo dat in de praktijk regelmatig CZW wordt betrokken bij het opstellen van regelingen.
7. Zie hiervoor. In beginsel dus niet, facultatief en informeel soms wel.
8. Dit geschiedt door de “normale” op een directie gehanteerde procedures voor de kwaliteitsbewaking van regelgevende producten.
9. De aanwijzingen zijn zeker bekend bij de beleidsdirecties, zij hebben immers hun eigen wetgevende medewerkers. Zij gebruiken de aanwijzingen standaard.
10. In voorkomende gevallen gebeurt dit zeker. Het is de beleidsdirectie die daar zelf op toeziet.
11. De opstellende directies.
12. Ongeveer 75 (inclusief allerlei kleine wijzigingsregelingen als bijstelling van bedragen enz.)
13. Nee.

C Ministerie van Buitenlandse Zaken

1. Bij de Directie Juridische Zaken (DJZ) afdeling Bestuursrecht voor wat betreft nationale wetgeving en de afdeling Verdragen voor wat betreft goedkeuringswetgeving
2. Door de centrale wetgevende directie.
3. a. Wisselend: in de Sanctiewet 1977 is ministeriële regelgeving gebonden aan internationale grondslag, in andere wetgeving wordt veelal voorzien in facultatieve bevoegdheid tot regeling van details. In retributiewetgeving (consulaire tarieven) worden de bedragen in euro's verplicht op het niveau van een ministeriële regeling geregeld.
b. Beleidsdirectie in overleg met DJZ.
4. In overleg over concept regelgeving.
5. Ja.
6. Ja, het maakt de rolverdeling duidelijk.
7. Niet van toepassing.
8. DJZ stelt ministeriële regelingen op.
9. Niet van toepassing.
10. De beleidsdirectie in overleg met DJZ.
11. DJZ.
12. 10.
13. Nee.

D Ministerie van Defensie

1. Defensie kent twee wetgevingsafdelingen. De wetgeving op het gebied van rechtspositie en pensioenen is ondergebracht bij het desbetreffende directoraat-generaal waar ook het beleid terzake is ondergebracht, terwijl de overige wetgeving tot het takenpakket van de directie juridische zaken behoort.
2. Voor wat betreft rechtspositie en pensioenen: b, zij het dat er binnen de betrokken directie geen strikte scheiding is tussen beleid en wetgeving; voor wat betreft de overige wetgeving: c.
3. De keuze voor het niveau van regelgeving wordt weloverwogen gemaakt. Indien de keuze valt op een facultatieve ministeriële regeling, zal in het algemeen het signaal tot het opstellen van die regeling vanuit het beleid worden gegeven, waarna de concrete invulling plaatsvindt in nauw onderling overleg tussen "wetgeving" en "beleid".
4. Voor wat betreft rechtspositie en pensioenen zijn beleid en wetgeving ondergebracht bij één directoraat-generaal. Voor wat betreft de overige regelgeving geschiedt de totstandkoming van regelgeving in nauw overleg met het betrokken beleidsterrein.
5. Ja. Het wetgevingsprotocol ziet evenwel primair op meer omvangrijke projecten op het niveau van wet en algemene maatregel van bestuur.
6. Er bestaat niet echt behoefte aan een protocol. Anderzijds kan het ook geen kwaad.
7. Nee (alleen voor wat betreft wetten en algemene maatregelen van bestuur).

8. Er is geen sprake van een toets (zie antwoord op vraag 7) en het geven van aanwijzingen; de bij de onderscheiden afdelingen werkzame personen kennen elkaar evenwel en weten elkaar te vinden (bijvoorbeeld naar aanleiding van een vraag van de redactie Sdu bij het verwerken van regelgeving). Dit functioneert naar wederzijdse tevredenheid.
9. Niet van toepassing (zie eerdere antwoorden).
10. Bij Defensie is dit niet van toepassing zoals dat voor andere ministeries van toepassing is. Defensieregelgeving ziet niet op burgers en bedrijven, doch is veelal intern gericht. Intern vindt overleg plaats met de bij de uitvoering van regelgeving betrokkenen.
11. De bij vraag 2 onderscheiden directies ieder voor hun aandachtsgebied.
12. Voor wat betreft rechtspositie en pensioenen en de overige regelgeving varieert dat al naar gelang de beleidswensen.
13. Ja.

E Ministerie van Economische Zaken

1. EZ heeft een centrale stafdirectie Wettelijke en Juridische zaken (WJZ) die de wetgevingsproducten vervaardigt.
2. WJZ stelt alle ministeriële regelingen op met uitzondering van technische regelingen op telecomterrein; deze worden opgesteld door de wetgevingsafdeling van de uitvoeringsdienst Agentschap Telecom (AT).
3.
 - a. Deze afweging vindt plaats; er wordt gekozen voor een "kan-bepaling" als dat nodig is, bijvoorbeeld omdat onzeker is of er ter verbetering van de handhaving nadere regels gesteld zullen moeten worden, of omdat nog onduidelijk is of ter uitvoering van een te implementeren EG-richtlijn nadere regels gesteld zullen moeten worden.
 - b. Een keuze voor een "kan-bepaling" wordt genomen door de beleidsafdeling en directie WJZ in onderling overleg; zie verder onder antwoord op vraag 3.a.
4. De beleidsdirecties worden bij dit besluit betrokken in het reguliere overleg over teksten van regelgeving.
5. Ja, het betreffende protocol kan geraadpleegd worden via het intranet en is verweven met andere procedures.
6. Ja.
7. WJZ vervult uitsluitend een toetsende rol in het geval AT ministeriële regelingen opstelt (zie ook het antwoord op vraag 2).
8. Alle regelgeving wordt gemaakt door WJZ; WJZ heeft de eindverantwoordelijkheid voor de redactie. WJZ werkt met een begeleiderssysteem, dat wil zeggen alle regelgeving (ook ministeriële regelingen) worden altijd gemaakt door een jurist en inhoudelijk gecontroleerd door een senior wetgevingsjurist.
9. Ja, alleen relevant voor AT-regelgeving.
10. Uitvoerders, handhavers en doelgroepen worden betrokken bij het opstellen van een ministeriële regeling afhankelijk van de concrete inhoud en conform het wetgevingsprotocol. Bijvoorbeeld: over subsidieregelgeving wordt altijd overlegd met de agentschappen Senter/Novem (zie ook toolkit marktgerichte regelingen op EZ-web).

Telecomregelgeving komt tot stand in overleg met het Overlegorgaan Post en Telecom (OPT) en Onafhankelijke Post en Telecom Autoriteit (OPTA). Over regels op het vlak van energie en mededinging wordt overlegd met de Dienst Uitvoering en toezicht elektriciteit (Dte) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma).

11. WJZ.
12. Gemiddeld over de jaren 1999 t/m 2002 zijn er 79 ministeriële regelingen opgesteld.
13. Er is een format voor ministeriële regelingen.

F Ministerie van Financiën

1.
 - a. De fiscale wetgeving wordt verzorgd door het Directoraat-Generaal Fiscale Zaken, waarin door vijf directies regelgeving wordt voorbereid: directie Algemene Fiscale Politiek, directie Wetgeving Directe Belastingen, Directie Wetgeving Verbruiksbelastingen, Directie Wetgeving Douane en de directie Internationale Fiscale Zaken.
 - b. De wetgeving op het terrein van niet-fiscaal komt tot stand binnen de Generale Thesaurie. Het grootste deel van die wetgeving heeft betrekking op de financiële marktsector en komt dan ook tot stand binnen de Directie Financiële Markten.
 - c. Wetgeving op het terrein van begroting en comptabiliteit wordt opgesteld door Directoraat-Generaal Rijksbegroting.
2.
 - a. Alle wetgevingsdirecties zijn gemengde directies; beleidsmedewerkers (vooral juristen en economen) zijn zowel met beleid als wetgeving belast.
 - b. Wetgevingsafdelingen van beleidsdirecties bestaan niet; zij zijn volledig geïntegreerd.
 - c. De centrale wetgevende directie (Wetgeving en Juridische Bestuurlijke Zaken) is in 2003 opgeheven en er is een directie Bestuurlijke en Juridische Zaken overgebleven.
3.
 - a. Zoveel mogelijk wordt in de regelgeving gewerkt met een gebonden bevoegdheid waarbij de aard van de te regelen materie ook al in de wet wordt omschreven; alleen als nog niet helemaal duidelijk is hoe in de praktijk regelingen zullen worden uitgewerkt, wordt gewerkt met een algemene delegatiebepaling in de wet dat nadere regels ter uitvoering van de wet bij ministeriële regeling mogelijk zijn.
 - b. Niet van toepassing.
4. Niet van toepassing.
5. Er is - sinds maart 2003 - een elektronisch (via Intranet) raadpleegbare "Handleiding wetgevingskwaliteit" en er is een eveneens via Intranet raadpleegbare "Regelgevingsite" waarop alle informatie uit Draaiboek en Aanwijzingen (onderling verbonden door hyperlinks) aangevuld met specifieke Financiën-organisatieregels beschikbaar is.
6. Uit een onlangs gehouden enquête blijkt een grote waardering voor de elektronische hulpmiddelen.
7. Wel voor zover het wetgeving als bedoeld onder het antwoord op vraag 1, onderdeel c, betreft.
Niet bij wetgeving als bedoeld onder het antwoord op vraag 1, onderdelen a en b. Wel is ter waarborging van de juridische kwaliteit een systeem ingevoerd dat een regelgevingsproduct door een zeer ervaren wetgever/senior adviseur wetgevingskwaliteit wordt getoetst voordat het product het ministerie verlaat.
8. Zie vorige vraag.
9. Niet van toepassing.

10. Ad. a: Alle regelgeving wordt afgestemd met de uitvoering (voor fiscale regelgeving het Directoraat Generaal Belastingdienst); zowel de regelgever (via de handleiding wetgevingskwaliteit) als de uitvoerder (via het onlangs vernieuwde - elektronisch raadpleegbare - Handboek advisering invoering evaluatie) weten zich verantwoordelijk voor tijdige onderlinge raadpleging.
Ad.b: Ook deze regelgeving wordt tijdig afgestemd met de uitvoering (De Nederlandse Bank, Pensioen- en Verzekeringskamer en de Autoriteit Financiële Markten).
Ad. c: Niet van toepassing.
11. De beleidsdirecties.
12. Ad. 1.a: Jaarlijks ongeveer 30 à 35.
Ad. 1.b: Jaarlijks ongeveer 5.
Ad. 1.c: Niet van toepassing.
13. Nog niet; binnenkort zal er een format worden opgesteld (evenals voor een wetsvoorstel en een ontwerp-algemene maatregel van bestuur).

G Ministerie van Justitie

1. De wetgevingsfunctie bij het Ministerie van Justitie wordt primair uitgeoefend door de wetgevingssectoren van de Directie Wetgeving (DW) te weten de sector Straf- en sanctierecht, de sector Staats-en bestuursrecht en de sector Privaatrecht. Bij de genoemde wetgevingssectoren worden wetsvoorstellen en het overgrote deel van de algemene maatregelen van bestuur geconcipeerd.
De beleidsdirecties worden wel betrokken door bijvoorbeeld een bijdrage te leveren voor de memorie van toelichting of de nota van toelichting. Het wetgevingsprogramma wordt opgesteld binnen de Directie Wetgeving en heeft uitsluitend betrekking op wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur. Ministeriële regelingen vallen derhalve buiten het wetgevingsprogramma.
2. Ministeriële regelingen worden in de meeste gevallen door de verantwoordelijke beleidsdirectie tot stand gebracht. Hierbij vervult de DW een toetsende rol. De regeling wordt getoetst door de sector waarin ook de hogere regelgeving ten aanzien van het betreffende onderwerp wordt geconcipeerd. Ook komt het voor dat DW de ministeriële regelingen concipieert.
3. Bij de totstandkoming van de wet in formele zin wordt een afweging gemaakt of en zo ja op welk niveau nadere regelgeving nodig is. Dit gebeurt meestal in samenspraak met de betrokken beleidsdirectie en - waar aangewezen - de betrokken uitvoeringsorganisatie. Dit geldt ook voor de vraag of gekozen wordt voor een gebonden of een facultatieve bevoegdheid.
4. Zie antwoord op vraag 3.
5. Ja, dat ziet alleen op de totstandkoming van wetten en algemene maatregelen van bestuur.
6. Niet van toepassing.
7. Ja, de DW toetst de concept-ministeriële regelingen die door de beleidsdirectie of door de uitvoeringsinstanties worden opgesteld.
8. De DW geeft aanwijzingen over zowel de vorm als de inhoud van de regeling. Aanwijzingen over de vorm worden doorgaans gevolgd; bij aanwijzingen over inhoud spelen de beleidskeuzes een grotere rol. Bij geschil wordt het punt aan de Minister voorgelegd.
9. Ja, de aanwijzingen zijn op hoofdlijnen bekend bij de beleidsdirecties. De DW toetst de concept-ministeriële regelingen ook aan de aanwijzingen.

10. Ja, de opsteller van de ministeriële regeling is daarvoor verantwoordelijk. In beginsel doet de beleidsdirectie of de uitvoeringsdirectie dat. Bij ministeriële regelingen die door de DW worden opgesteld, legt DW het contact met uitvoerderds en dergelijke.
11. Uiteindelijk is de beleidsdirectie of de uitvoerende dienst verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit van de ministeriële regeling. De toetsende rol door de centrale DW brengt in die verantwoordelijkheid geen wijziging.
12. Gemiddeld over de laatste vijf jaar gezien, 51 per jaar.
13. Er is geen uniform format. Bij één beleidsdirectie heeft men wel een model dat door de beleidsdirectie wordt gebruikt.

H Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

1. Regelgeving wordt binnen LNV uitsluitend tot stand gebracht door de Directie Juridische Zaken (JZ). (Uitzondering hierop vormen rechtspositionele aangelegenheden betreffende het ambtelijk LNV-personeel die door de Directie Personeel & Organisatie worden behartigd). De directie JZ is als *beleidsdirectie* gepositioneerd, derhalve niet als een centrale stafdirectie.
2. Door de (centrale) Directie Juridische Zaken.
3. Hoe besloten wordt dat een ministeriële regeling wordt opgesteld, is sterk afhankelijk van de situatie / materie.
Er is een categorie regelingen waaraan geen expliciet besluit meer ten grondslag ligt, maar die “automatisch” tot stand wordt gebracht (bijvoorbeeld: jaarlijkse tariefregelingen, bepaalde aan een kalenderjaar gebonden zaken als formulieren, EU-verplichtingen, etcetera).
Andere categorieën vloeien voort uit expliciete besluitvorming (beleidscyclus), parlementaire toezeggingen, etcetera. Daarbij wordt afhankelijk van de materie gewerkt met een aan de bewindspersoon voor te leggen startnotitie die met betrokken beleidsdirecties en uitvoerende dan wel handhavende instanties is voorbereid. Zie ook het antwoord op vraag 5, Wetgevingsprotocol.
Voorts vindt er een duidelijke afweging plaats over het niveau van regelgeving. Uitkomsten zijn afhankelijk van de situatie/materie. De aanwijzingen zijn leidend. Bepalend zijn onder andere de Grondwet, de mate waarin technische en vergelijkbare aspecten aan de orde zijn, wijzigingsfrequentie en EU-implementatie.
4. Alle regelgeving komt tot stand in nauwe samenwerking met de betrokken beleidsdirecties (en uitvoerende alsmede handhavende diensten).
5. Ja, (Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens, Een kwaliteitsimpuls voor het traject van beleid en regelgeving, september 2001). Het wetgevingsprotocol maakt geen onderscheid tussen de verschillende niveaus van regelgeving en is evenzeer van toepassing op ministeriële regelingen. De brochure van de kwaliteitsstappen (met inbegrip van het protocol) is vanwege de Secretaris-generaal breed verspreid binnen het ministerie.
Elke minute waarbij een procedurestap wordt gezet met betrekking tot regelgeving (commentaaronde, vaststelling) gaat voorts vergezeld van een “Begeleidingsformulier regelgeving” waarin essentiële punten (EU-aspecten, uitvoering, handhaving, rechtsbescherming en dergelijke) aan de orde komen.
6. Ja, het is zelfs opvallend dat beleidsdirecties uit eigen beweging aspecten daaruit naar voren brengen bij (regulier) overleg. Bewustzijn is breed vergroot. De Kwaliteitsstappen maken onderdeel uit van een ieders agenda; het punt is gaan leven. Naar aanleiding van de doorlichtingsacties en versterkt streven naar verlaging van administratieve lasten is bewustzijn zelfs nog groter.
7. Niet van toepassing.

8. Niet van toepassing. Voor zover het de waarborging binnen JZ betreft, vindt er een collegiale toets plaats.
9. Niet van toepassing. De aanwijzingen zijn bij de beleidsdirecties overigens bekend, zij het in beperkte mate.
10. Ja, dit gebeurt, voor zover het de uitvoering en de handhaving betreft, zowel bij de beleidsvoorbereiding als finalisering (medeparaaf). Zie ook het begeleidingsformulier regelgeving. Doelgroepen worden afhankelijk van de materie betrokken (formele of informele commentaarronde dan wel overleg).
11. Directie Juridische zaken.
12. Met inbegrip van wijzigingsregelingen zijn in de vijf jaren 1999 t/m 2003* gemiddeld per jaar 340 ministeriële regelingen waarvan een bewindspersoon van LNV eerste ondertekenaar is, in de Staatscourant geplaatst. Regelingen naar aanleiding van dierziekte-uitbraken (2001, Mond- en klauwzeercrisis: 149 en 2003, AI: 143) zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.
* In 2003 zijn t/m 4/12/2003 282 regelingen in de Stcrt. geplaatst (excl. AI). Het totaal is naar verwachting circa 300.
13. Nee, niet anders dan de te volgen aanwijzingen. Wel is er een WORD-sjabloon. Deze vereist aanpassing, onder andere in verband met het toe te voegen opschrift.

I Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1. Binnen het Ministerie van OCW is de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) eerstverantwoordelijk voor de wetgeving. Het gaat daarbij om wetten, algemene maatregelen van bestuur en een aantal ministeriële regelingen. Ook wanneer sprake is van een projectorganisatie, is WJZ verantwoordelijk voor de wetgeving. Alleen de Mediawet wordt niet door WJZ bewerkt. Dat gebeurt door de directie Media, Letteren en Bibliotheken (MLB), die voor de daartoe te verrichten wetgevende activiteiten over eigen wetgevende capaciteit beschikt. Voor ministeriële regelingen in de sectoren onderwijs, wetenschap en media, letteren en bibliotheken zijn de onderscheiden beleidsdirecties in beginsel verantwoordelijk.
2.
 - a. beleidsdirecties: ja, voorzover het betreft regelingen in de sector onderwijs en wetenschap en de directie MLB;
 - b. wetgevingsafdelingen van beleidsdirecties: ja, voorzover het betreft regelingen bij de directie MLB (zie ook onder 1);
 - c. centrale wetgevende directie: ja, in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld ingeval van een overkoepelend onderwerp) en in de cultuursector (uitgezonderd de ministeriële regelingen op het terrein van de directie MLB).
3. Er vindt afweging plaats. Soms leidt dat tot facultatieve regelingen.
4. Concept-wetsvoorstellen worden in samenspraak met de beleidsdirectie opgesteld.
5. Ja. Een wetgevingsprocedure wordt pas gestart nadat door één van de bewindslieden goedkeuring is verleend aan een zogeheten wetgevingsnota, waarin de noodzaak is aangetoond voor het opstellen van een wetsvoorstel. Verder houdt WJZ binnen OCW een wetgevingsplanningssysteem bij. Vanzelfsprekend worden ook de regels van het Draaiboek voor de wetgeving en van de Aanwijzingen voor de regelgeving gevolgd.
6. Ja. De wetgevingsnota schept zekerheid en wordt zowel door WJZ als door de directie die de nota heeft opgesteld, ervaren als een positief instrument.
7. WJZ vervult een toetsende rol (zie antwoord op vraag 2, onderdeel a).

8. Er wordt gebruik gemaakt van een handleiding, de zogeheten Handleiding Gele katern Uitleg. Daarin staan richtlijnen ten behoeve van ministeriële regelingen (en overigens ook beleidsregels). Die richtlijnen hebben betrekking op de vorm en de inhoud van de regelingen. Daarnaast bevat de handleiding aanwijzingen voor het zogeheten geleideformulier publicaties Gele Katern (voor de verhuizing naar Den Haag heette dit formulier 'publicatieminuut'), een gestandaardiseerde aanbiedingsnota die elke ministeriële regeling (of beleidsregel) dient te vergezellen. Bij ministeriële regelingen, waarvoor de beleidsdirecties in beginsel verantwoordelijk zijn, is de rol van WJZ in eerste instantie gelegen in het toetsen van de geleideformulieren. Bij ministeriële regelingen die WJZ opstelt, berust de hele productiekolom bij WJZ.
9. De aanwijzingen zijn bekend en worden ook toegepast. Bij de beleidsdirecties speelt een tekort aan ervaring op regelgevend gebied in sommige gevallen en in sommige opzichten wel eens parten. Beleidsdirecties met een eigen juridische eenheid komen doorgaans tot een beter resultaat dan beleidsdirecties die in dit opzicht minder bedeed zijn.
10. Afstemming vindt afhankelijk van de inhoud van de regeling plaats. Verantwoordelijk hiervoor is de directie die in beginsel ook verantwoordelijk is voor de ministeriële regeling. Ten aanzien van regelingen vindt vooraf een uitvoeringstoets plaats door de eenheden binnen het departement die met de uitvoering zijn belast (Centrale financiën instellingen [Cfi] en Informatie Beheer Groep Groningen [IBG]).
11. Zie antwoord op vraag 1.
12. Tot en met 2002: rond de 150 per jaar. In 2003: 96. Of de in 2003 te signaleren vermindering zich voortzet, is onzeker.
13. Ja, het geleideformulier publicaties Gele Katern; zie antwoord op vraag 8.

J Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1. Uit een oogpunt van kwaliteit en uniformiteit van wetgeving (en van juridisch en bestuurlijk handelen) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt de wetgevende (en juridische en bestuurlijke) functie binnen dit ministerie uitgevoerd door één (centrale facet-)directie, te weten de Directie Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden (WBJA). WBJA is organisatorisch verdeeld in met de verschillende functies corresponderende afdelingen (twee afdelingen wetgeving (W1 en W2) en een afdeling bestuurlijke vraagstukken respectievelijk juridische aangelegenheden).
2. Overeenkomstig het antwoord op vraag 1 worden (teksten van) ministeriële regelingen (evenals wetteksten en teksten van amvb's) binnen SZW ontworpen door één van de wetgevingsafdelingen van de centrale wetgevende directie WBJA.
3. Eén van de taken van de wetgevingsafdelingen van WBJA is het mee vormgeven van de instrumenten van beleid (op SZW-terrein) en vooral adviseren over het gebruik van het instrument wet- en regelgeving bij SZW. Daarbij behoort het (samen met de betrokken (beleids)directies) bewust onderzoeken van alternatieven voor wetgeving in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleidsproces. Indien in dat proces wordt besloten tot het instrument wetgeving, wordt ingeval van wetgeving in formele zin, de bevoegdheid tot het vaststellen van ministeriële regels zoveel mogelijk rechtstreeks gedelegeerd.
4. Zie het antwoord op vraag 3 met betrekking tot het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving bij SZW.
5. Ja, het zogeheten SZW-Protocol Totstandkoming regelgeving.

6. Gelet op het doel (*inzichtelijk maken hoe de taakverdeling van het wetgevingsproces bij SZW is georganiseerd en welke de belangrijkste procedurele en inhoudelijke aandachtspunten daarbij zijn*) en de functie van het protocol (*een praktische handleiding voor een ieder die op enigerlei wijze bij SZW betrokken is bij de totstandkoming van wetgeving*), kan worden gesteld dat het protocol zowel nuttig is als toegevoegde waarde heeft. Overigens is het ontwerpprotocol met het oog op de beoogde duidelijkheid en inzichtelijkheid, voorgelegd aan de verschillende SZW-directies en na vaststelling daarvan door de Secretaris-Generaal aan de directies aangeboden. In verband met enige organisatorische veranderingen bij SZW is een actualisering van het protocol in voorbereiding.
7. Niet van toepassing voor SZW (zie antwoord op vraag 1).
8. Niet van toepassing voor SZW (zie antwoord op vraag 1).
9. Niet van toepassing voor SZW (zie antwoord op vraag 1).
10. Door middel van de zogenoemde Uitvoerings- en Handhavings-/Toezichtbaarheidstoets worden, indien nodig in verband met de inhoud van voorgenomen ministeriële regelingen, uitvoerders en handhavers/toezichthouders geconsulteerd bij de opstelling daarvan. Andere doelgroepen zoals werkgevers en werknemers, worden in voorkomende gevallen geraadpleegd via bijvoorbeeld de Sociaal Economische Raad.
11. Onder verwijzing naar het antwoord op vraag 1 ligt de verantwoordelijkheid voor de juridische kwaliteit van opgestelde wet- en regelgeving zoals ministeriële regelingen, bij de centrale directie WBJA.
12. Door het Ministerie van SZW worden jaarlijks gemiddeld circa 150 (wijzigingen van) ministeriële regelingen opgesteld.
13. Binnen WBJA zijn als praktische handreiking voor medewerkers van de wetgevingsafdelingen, voorbeelden van verschillende soorten voorkomende regelingen opgesteld, waarbij met betrekking tot de betreffende bestanddelen van een regeling verwezen wordt naar de daarmee corresponderende (nummers van de) Aanwijzingen van de regelgeving. De voorbeelden betreffen een wet, wijzigingswet, invoeringswet, implementatiewet, nota van wijziging, amendement, algemene maatregel van bestuur, *ministeriële regeling* en een inwerkingtredingsbesluit.

K Ministerie van Verkeer en Waterstaat

1. Centraal. Wet-en regelgeving wordt opgesteld door de Hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ) met uitzondering van enkele zeer (uitvoerings)technische ministeriele regelingen, die door de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) worden opgesteld, maar dan zowel door de betrokken HDJZ-sector als door de VenW-toetspool worden getoetst.
2. Zie antwoord op vraag 1. Sinds enkele jaren kent VenW geen wetgevingsafdelingen bij beleidsdirecties meer.
3. Ad a: die afweging vindt doorgaans plaats.
Ad b: meestal (afhankelijk van de beslissingsruimte) zal in samenspraak tussen HDJZ en beleidsdirecties besloten worden dat een ministeriele regeling opgesteld dient te worden. Afhankelijk van de politieke, beleidsmatige, juridische en uitvoeringstechnische consequenties wordt dit besluit ook (expliciet) elders in de organisatie voorgelegd.
4. In het kader van de reguliere werkzaamheden vinden er frequente contacten plaats tussen beleidsdirectie en de sectoren van HDJZ, waarin dit soort zaken besproken worden.
5. Niet iets wat zodanig heet, maar wel een procesbeschrijving wet- en regelgeving.

6. Ja, in zoverre dat:
 - het inzichtelijk maakt hoe de taakverdeling van het wetgevingsproces binnen VenW is en welke stappen binnen de organisatie moeten worden genomen, en
 - het met name de minder ervaren wetgevingsjuristen, nieuwe wetgevingsjuristen en beleidsmakers bij VenW duidelijkheid biedt over te volgen interne procedures en de interne verantwoordelijkheden ten aanzien van wet- en regelgeving.
7. Ja, zie antwoord op vraag 1.
8. Ja, voor zover de regelingen niet door HDJZ opgesteld worden, zal de betrokken HDJZ-sector ook op kwalitatieve aspecten van regelgeving wijzen. Naast de HDJZ-sector die op deze kwalitatieve aspecten let, beschikt VenW ook over een zogenaamde toetspool, bestaande uit een coördinator, plv. coördinator en circa vijftien ervaren wetgevingsjuristen verdeeld over alle HDJZ-sectoren. Deze toetspool toetst alle regelgeving die door VenW tot stand wordt gebracht (ook die niet door HDJZ wordt opgesteld) en verleent daarvoor al of niet medeparaaf. Eén van de uitgangspunten bij de toetsing is dat de regelgeving getoetst wordt door een wetgevingsjurist die niet komt uit de HDJZ-sector waarin de regelgeving is opgesteld.
9. De IVW is op de hoogte is van het bestaan van deze aanwijzingen.
10. In voorkomende gevallen (het speelt niet altijd) zeker. Wie daarvoor verantwoordelijk is, is afhankelijk van waar het om gaat.
11. HDJZ.
12. Dat verschilt per jaar, maar op grond van gegevens van de laatste jaren, ongeveer zo'n 200 tot 250 (veelal wijzigingen van reeds bestaande regelingen).
13. Nee, wel zijn er soms voor specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld voor tariefsbepalingen) modelbepalingen geformuleerd en bestaan er modellen ten behoeve van een eenvormige layout van regelgeving.

L Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

1. Binnen de Centrale Directie Juridische Zaken (DJZ) is een afdeling Wetgeving, onderverdeeld in 3 clusters (Wonen, Milieu 1 en Milieu 2 en Ruimte).
2.
 - a. Door de beleidsdirecties DGMilieu (DGM) en DGRuimte (DGR); deze worden altijd getoetst door DJZ/Wg.
 - b. Er zijn geen afzonderlijke wetgevingsafdelingen.
 - c. De centrale directie maakt de ministeriële regelingen van DGWonen (DGW) en maakt of toetst de ministeriële regelingen van DGM, van DGR en van de overige diensten.
3.
 - a. Die afweging vindt wel plaats; daarmee is overigens niet gezegd dat er nauwelijks facultatieve ministeriële regelingen worden opgenomen. Dit hangt zeer van het te regelen onderwerp af.
 - b. Op het niveau van de bewindslieden door besluitvorming over een startnota regelgeving.
4. Indien de afdeling Wetgeving een ministeriële regeling maakt, bepaalt zij de grondslag; de beleidsdirectie mag de hele conceptregeling becommentariëren inclusief de grondslag. Afdeling wetgeving is en blijft verantwoordelijk voor de juridische kwaliteit. Indien de dienst een ministeriële regeling concipieert, dan moet de afdeling Wetgeving die regeling toetsen; daartoe behoort zeker de gekozen grondslag voor de regeling; eindverantwoordelijk is ook hier de afdeling Wetgeving.
5. Ja.

6. Het geeft duidelijkheid over de verantwoordelijkheden; dat scheelt een hoop discussie tijdens het schrijven van regelgeving.
7. Ad 2.a: De afdeling Wetgeving van DJZ toetst de regeling, waarbij met name op de hoofdpunten wordt gelet zoals grondslag, leesbaarheid, uitvoerbaarheid, overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen.
Ad. 2.b: Niet van toepassing.
8. Door toetsing aan de aanwijzingen. Een ministeriële regeling kan niet zonder medeparaaf van DJZ/afdeling Wetgeving naar de bewindslieden. Daar let ook het Bureau Secretaris-generaal op. Aanwijzingen over vorm en inhoud kunnen dus worden gegeven, waarbij wel moet worden aangetekend dat er altijd een balans moet zijn tussen kwaliteit en tijd.
9. De aanwijzingen zijn in beginsel wel bekend, maar die bekendheid wil na verloop van tijd wel eens wegebben. Dat probeert VROM te voorkomen door themabijeenkomsten voor beleidsjuristen te organiseren en door een interne wetgevingscursus aan beleidsjuristen te geven. Toetsing aan de aanwijzingen: zie antwoord op vraag 8.
10. Handhavers altijd via deelname Inspectoraat-Generaal VROM aan de werkgroep die de startnota's beoordeelt; uitvoerders en doelgroepen zijn betrokken voorzover dat gewenst lijkt. Voor startnotaprocedure en voor inschakeling uitvoerders/doelgroepen is de beleidsdirectie verantwoordelijk. De afdeling wetgeving is uitdrukkelijk medeverantwoordelijk (via medeparaaf) voor startnota's.
11. De afdeling Wetgeving van DJZ samen met de desbetreffende beleidsafdeling.
12. Naar schatting: 80 (op basis van wetgevingsprogramma 2004).
13. Nee, voor subsidieregelingen is er wel een format in voorbereiding; verder dienen bewezen goede ministeriële regelingen als model voor nieuwe regelingen.

M Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1. Er is een centraal functionerende directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ). De directie WJZ ondersteunt het beleid op de terreinen wetgeving, wetstoepassing, juridische procedures en bestuurlijke aangelegenheden met als doel een juridisch en bestuurlijk juist en consistent handelen, ten dienste van de realisering van de beleidsdoelstellingen van VWS. WJZ is verantwoordelijk voor een adequate vertaling van het beleid in wetgeving. WJZ bewaakt de kwaliteit van de wetgeving. In alle gevallen toetst WJZ voorgenomen wetgeving aan de kwaliteitseisen voor wetgeving, te weten: rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, proportionaliteit, effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De zorg voor een adequate vertaling van het beleid in wetgeving omvat nadrukkelijk ook de keuze voor het gebruik van het instrument wetgeving als zodanig en het vervolgens te kiezen instrumentarium en het met inachtneming van de juiste procedures bewaken van de voortgang van het wetgevingsproces. WJZ bewaakt en stimuleert de voortgang van wetgeving.
2. Voor een ministeriële regeling treedt de beleidsdirectie op als schrijver, tenzij terzake met WJZ een andere afspraak is gemaakt.
3. Er vindt geen formele besluitvorming over plaats, de noodzaak vloeit voort uit bijvoorbeeld de hogere regelgeving, uit rechtspraak of onder druk van het veld. Uitgangspunt is zoveel mogelijk te regelen op zo hoog mogelijk niveau en lagere regelgeving slechts toe te staan voor uitvoering, regelen van (vaak en snel te wijzigen) details, en dergelijke. De directie WJZ bewaakt het primaat van de wetgever.

4. De beleidsdirectie is zeer nauw betrokken bij de totstandkoming van de formele wetgeving dan wel brengt deze zelf tot stand. Dit geldt ook voor het creëren van een grondslag voor een ministeriële regeling. De directie WJZ bewaakt het primaat van de wetgever.
5. Ja.
6. Het protocol geeft heeft ten doel de belangrijkste procedurele stappen in kaart te brengen, de belangrijkste inhoudelijke aandachtspunten daarbij te plaatsen en de taakverdeling van het wetgevingsproces bij VWS inzichtelijk te maken.
Dit houdt in, dat in het protocol is aangegeven wie binnen VWS bij de verschillende stappen van het wetgevingsproces het voortouw heeft en wie daarbij betrokken zijn. Samen met de inhoudelijke en procedurele aandachtspunten die bij het wetgevingsproces in acht moeten worden genomen, vormt het protocol een praktische handleiding voor een ieder die op enigerlei wijze bij VWS betrokken is bij de totstandkoming van regelgeving. Overigens zal een wetgevingsjurist door de aanwezigheid van de 'eigen' deskundigheid het protocol in de praktijk weinig raadplegen.
7. Ja, de voor het specifieke beleidsterrein aangewezen WJZ-jurist is betrokken. Daarnaast wordt door WJZ medeparaaf gegeven op de definitieve regeling.
8. Er wordt gebruik gemaakt van een format (zie antwoord op vraag 13), de aangewezen WJZ-jurist is bij de totstandkoming betrokken, de regeling wordt voor medeparaaf aan WJZ voorgelegd. In dit totale proces zijn er voldoende momenten toe te zien op de kwaliteit. Met de opmerkingen van WJZ wordt rekening gehouden.
9. De aanwijzingen zijn bij de beleidsdirecties bekend, bovendien is in het wetgevingsprotocol opgenomen dat vanaf het eerste moment dat het voornemen bestaat om een ministeriële regeling tot stand te brengen of te wijzigen de aanwijzingen geraadpleegd dienen te worden.
10. In het wetgevingsprotocol is dat advies gevraagd dient te worden aan betrokken organen en instellingen, zoals uitvoeringsorganen, koepelorganisaties, handhavende instanties, Inspectie, Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG). Bij aanvang van de voorbereiding van de concept-regeling zijn medeoverheden, gestructureerd overleg, uitvoeringsorganen, handhavende instanties en veldorganisaties informeel geïnformeerd.
De beleidsdirectie is hiervoor verantwoordelijk.
11. WJZ is de 'legal controller'. Bij een eventueel verschil van mening besluit de departementsleiding.
12. In 2001 zijn 190 regelingen (inclusief wijzigingsregelingen) in de Staatscourant gepubliceerd, in 2002 170 regelingen en in 2003 179 regelingen. Tot medio juni 2004 zijn 61 regelingen gepubliceerd.
13. Ja, deze is standaard opgenomen in de VWS Word takenbalk.

Bijlage III

Lijst van gebruikte afkortingen

Aanwijzingen	: Aanwijzingen voor de regelgeving.
ADW	: Algemene Databank Wet- en regelgeving.
Ministerie van BZK	: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
EG-richtlijn of EG-verordening	: richtlijn of verordening van het Europees Parlement en(/of) de Raad van de Europese Unie.
Ministerie van EZ	: Ministerie van Economische Zaken.
Ministerie van LNV	: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
Ministerie van OCW	: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
Sdu	: Sdu uitgevers.
Ministerie van SZW	: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Ministerie van VenW	: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
Ministerie van VROM	: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
Ministerie van VWS	: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Bijlage IV Samenstelling werkgroep

Voorzitter

Dhr. mr. T.H.J. Joustra tot 1 april 2004 werkzaam bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

Leden

Dhr. mr. W.J. Pedroli Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dhr. drs. G. Eras Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Mevr. mr. G.M. Kingma Ministerie van Economische Zaken.

Dhr. mr. A. Leder Ministerie van Financiën.

Mevr. mr. A.C. Groenewegen Ministerie van Justitie.

Dhr. mr. A.C. Loeb Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Dhr. mr. J.C. Brandenburg Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

Mevr. mr. T.C. Hoogvliet (tot 1 januari 2004) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Dhr. mr. B.J. Westerhof (vanaf 1 januari 2004) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Mevr. mr. H. Bergh Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Dhr. mr. J.I.M. Vollebregt Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Mevr. mr. C.J.G.M. Willers Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Secretarissen

Dhr. mr. P. Koorn Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Mevr. mr. D. Kuus

Ministerie van Justitie.