

Wetgevingswijzer

met de teksten van de officiële aanwijzingen inzake
regelgeving

door mr C. Waaldijk



1987
KONINKLIJKE VERMANDE B.V. - UITGEVERS - LELYSTAD

C. Waaldijk is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Limburg

ISBN 90 6040 768 7

© 1985 KONINKLIJKE VERMANDE B V - LELYSTAD

1987, 2e druk

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Voorwoord

Rijpe en groene wenken voor het geven van regels staan hier door elkaar. Officiële door de minister-president vastgestelde (of binnenkort vast te stellen) algemene aanwijzingen voor de rijksdienst naast beschouwingen van ondergetekende over bijvoorbeeld beginselen van behoorlijke wetgeving en logica. Nieuwerwetse ‘dereguleringscriteria’ naast verwijzingen naar de Woordenlijst van de Nederlandse taal. Fundamentele beginselen inzake terugwerkende kracht naast tips voor het gebruik van hoofdletters.

De wetenschappelijke en ambtelijke wetgevingswijsheid is nog onvoldoende ontwikkeld voor een wetgevingswijzer die systematischer is dan het nu voor U liggende allegaartje van beproefde, voorgestelde, veronderstelde, officieuze, rijpe en groene richtlijnen. Door zijn register en zijn verwijzingen hoopt dit boekje de bezwaren van dit gebrek aan systematiek enigszins te ondervangen. Gemakshalve zijn ook enkele van de teksten opgenomen waarnaar in de diverse aanwijzingen wordt verwezen (zie de lijst van geheel of gedeeltelijk opgenomen regelingen achterin dit boekje).

Dit boekje is gegroeid uit een ‘practicum regelgeving’, zoals dat al twee jaar wordt verzorgd voor tweedejaars studenten Nederlands Recht aan de Rijksuniversiteit Limburg. Het boekje is in de eerste plaats bedoeld als hulpmiddel bij het wetgevingsonderwijs aan de universiteiten en aan andere opleidingen. Het is geen inleiding tot de wetgevingswetenschap. Het is vooral bestemd om de student enig houvast te bieden bij het zich oefenen in het ontwerpen, formuleren en kritiseren van regelingen. Globale kennis van de wetgevingsprocedures wordt voorondersteld; daarvoor raadplege men de hand- en leerboeken staatsrecht.

Daarnaast kan het boekje nuttig zijn voor wetgevingsambtenaren, en vooral voor al die andere ambtenaren die af en toe iets moeten regelen en daarbij niet altijd alle wetgevingsaanwijzingen paraat hebben. Tenslotte zullen ook andere mensen die – ergens in het politieke proces – willen weten of een bepaalde regel nu wel of niet kan, in dit boekje soms hun (on)gelijk kunnen vinden.

Opmerkingen van gebruikers kunnen leiden tot het rijpen van dit groene boekje. Voor dergelijke opmerkingen houd ik mij dan ook aanbevolen. Mijn dank gaat uit naar mijn Maastrichtse collega’s, zonder wie dit boekje niet zou zijn ontstaan.

Maastricht, september 1985

Kees Waaldijk

Inhoudsopgave

VERWIJZINGEN	blz. XI
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	XIII
I WAAR REGELGEVERS ZO AL OP MOETEN LETTEN	1
1. Wijze wetgeving	1
2. Wetgeving of regelgeving	1
3. Wetten en regelingen	1
4. Rechtsregels en beleidsregels	2
5. Regelgevers en anderen	2
6. Hoe het niet moet	3
7. De regelgever de baas	4
8. Politieke eisen	4
9. Regelgevingsrecht	4
10. Geschreven regelgevingsrecht	5
11. Grondwettelijk regelgevingsrecht	5
12. Internationaal regelgevingsrecht	5
13. Bronnen van ongeschreven regelgevingsrecht	6
14. Beginselen van behoorlijke wetgeving	7
15. Beginselen: misbruik van regelgevingsbevoegdheid	8
16. Beginselen: rechtszekerheid en vertrouwen	8
17. Beginselen: gelijkheid	9
18. Beginselen: regelgeving op het juiste niveau	10
19. Beginselen: motivering	10
20. Ethiek en fatsoen	11
21. Aanwijzingen van de minister-president	11
22. Juridische effecten	12
23. Feitelijke effecten	13
24. Tradities	14
25. Logica: de elementen van regels	14
26. Elementen van regels: karakter	15
27. Elementen van regels: subject	16
28. Elementen van regels: object	16
29. Elementen van regels: voorwaarden	16
30. Sanctieregels	17
31. Motieven achter regels	18
32. Andere bepalingen dan regels	18
33. Verkorting van regels	19
34. Verkorting van regelingen	20
35. Logisch of niet	21
36. Niet logisch: tegenstrijdigheden	21
37. Niet logisch: onvolledigheden	22
38. Niet logisch: overbodigheden	22
39. Logische alternatieven	23

40. Woordkeuze	23
41. Lezen, oefenen, overschrijven en herschrijven	24
42. Niet regelen	25
Literatuur	26
II AANWIJZINGEN INZAKE TERUGHOUDENDHEID MET REGELGEVING (1984)	28
1. Inleiding	28
2. Toetsingspunten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid	29
- Algemeen (1-3)	29
- De doelstellingen van de regeling (4-5)	30
- De uitwerking van de doelstellingen: normstelling, delegatie en bestuursinstrumenten (6-8)	31
- Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechts- bescherming (9-10)	32
- Gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling en beperking van de lasten voor bedrijfsleven, burgers en non-profitinstellingen (11-12)	33
- Beperking van de bestuurlijke lasten (13)	34
- Taken en bevoegdheden van lagere openbare lichamen (14-15)	34
III AANWIJZINGEN INZAKE DE TOETSING VAN ONTWERPEN VAN WET EN VAN ALGEMENE MAATREGEL VAN BESTUUR (1985)	36
- Inleiding	36
- Vragenlijst	39
I Algemeen (1-3)	39
II De doelstellingen van de regeling (4-6)	39
III Normstelling, delegatie, bestuursinstrumenten en de met de uitvoe- ring gemoeide bestuurlijke lasten (7-14)	40
IV Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechts- bescherming (15-17)	41
V Gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling en voor be- drijfsleven, burgers en non-profitinstellingen (18-21)	42
VI Varianten (22-23)	43
- Beknopte vragenlijst (1-5)	43
IV RICHTLIJNEN VOOR DE KEUZE TUSSEN AROB-BEROEP EN BEROEP OP DE KROON (1981)	45
A. Inleiding	45
B. De keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon (1-3)	46
C. Aan Arob-beroep of beroep op de Kroon voorafgaande voorzieningen (4-6)	49
D. Aanvullende richtlijnen (7-8)	50
V RICHTLIJNEN VOOR HET OPENSTELLEN VAN BEROEP OP HET COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN (ontwerp 1984).	51
- Vooraf	51
- De keuze voor het CvBB als administratieve rechter (1)	51
- Modelbepaling (2)	52
- Andere beroepsmogelijkheden naast of voorafgaand aan het beroep op het CvBB (3)	53
- (4-5)	54

VI	AANWIJZINGEN VOOR DE WETGEVINGSTECHNIEK (1984)	55
-	Inleiding	55
A.	Algemene aanwijzingen van redactionele aard	56
	A.1. Terminologie (1-21)	56
	A.2. Indeling (22-31)	61
	A.3. Wijze van aanhalen (32-36)	63
B.	Intitulé/opschrift (37-41)	64
C.	Aanhef (42-48)	64
D.	Considerans (49-50)	67
E.	Delegatie van regelgeving (51-57)	68
F.	Verlening van bevoegdheden (58-62)	69
G.	Bepalingen van strafrechtelijke aard (63-69)	70
H.	Rechtsbescherming (70-72)	73
I.	Model-geheimhoudingsbepaling (73)	73
J.	Overgangsrecht (74-77)	74
K.	Citeertitel (78-80)	75
L.	Inwerkingtreding (81-93)	76
M.	Slotformulier (94-97)	80
N.	Ondertekening en mede-ondertekening (98-105)	81
O.	Toelichting (106-117)	83
P.	Wijziging van bestaande regelingen (118-134)	93
Q.	Publicatie van integrale tekst (135-140)	96
R.	Intrekking van bestaande regelingen (141-145)	97
S.	Wijziging of intrekking van aanhangige ontwerpen (146-149)	98
T.	Contactpunten voor interdepartementaal overleg (150-153)	99
VII	AANWIJZINGEN INZAKE INDELING EN STIJL VAN AMBTELIJKE STUKKEN (1970)	100
A.	Indeling van verslagen, brieven en nota's (1-7)	100
B.	Zinsbouw (8-9)	101
C.	Woordkeuze (10-15)	101
D.	Spelling (16)	101
VIII	PROCEDUREREGELS VOOR DE BEHANDELING VAN WETSONT- WERPEN EN ALGEMENE MAATREGELLEN VAN BESTUUR (ontwerp 1984)	102
1.	Inleiding	102
2.	Advisering door de Raad van State (1-10)	103
3.	Behandeling van regeringsontwerpen in de Staten-Generaal (1-17)	105
4.	Behandeling van initiatief-ontwerpen (1-5)	107
	LIJST VAN GEHEEL OF GEDEELTELIJK OPGENOMEN OF GENOEMDE REGELINGEN	108
	TREFWOORDENREGISTER	111

Verwijzingen

Verwijzingen tussen onderdelen van dit boekje zijn samengesteld uit een romeins cijfer (dat verwijst naar een van de onderdelen I tot en met VIII van dit boekje), een schuine streep, en een arabisch cijfer (dat verwijst naar de paragrafen, punten, aanwijzingen, richtlijnen, enzovoort, binnen het desbetreffende onderdeel).

Wanneer in een aanwijzing verwezen wordt naar een bepaalde tekst, is die tekst meestal cursief afgedrukt onder de desbetreffende aanwijzing (zie de lijst van geheel of gedeeltelijk opgenomen regelingen achterin dit boekje).

Literatuurverwijzingen komen alleen voor in onderdeel I ('Waar regelgevers zo al op moeten letten'). Zij zijn samengesteld uit de auteursnaam, het jaar van uitgifte en eventueel de paginanummers. De volledige gegevens zijn te vinden in de alfabetische literatuurlijst, opgenomen achter de laatste paragraaf van onderdeel I.

Lijst van gebruikte afkortingen

AB, Wet	Wet Algemene Bepalingen
amvb	algemene maatregel van bestuur
amvrb	algemene maatregel van rijksbestuur
Arbo, Wet	Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie
Arob-beroep	beroep op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
a.i.	ad interim
Bupo	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
CvBB	College van Beroep voor het bedrijfsleven
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschappen
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EVRM	Europees Verdrag inzake de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Kamerstukken II	Kamerstukken Tweede Kamer
kb	koninklijk besluit
NJB	Nederlands Juristenblad
NBW	Nieuw Burgerlijk Wetboek
PbEG	Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen
RvO	Reglement van Orde
RvS	Raad van State
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
Trb.	Tractatenblad
WED	Wet op de Economische Delicten
Wet AB	Wet Algemene Bepalingen
Wet Arbo	Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie
Wet Arob	Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen
Wet RvS	Wet op de Raad van State
WOB	Wet openbaarheid van bestuur

I

Waar regelgevers zo al op moeten letten

§ 1. Wijze wetgeving. Dit boekje gaat over de wijze van wetgeving. Over de structuur en de vorm van wetgeving. Het gaat dus ook een beetje over de inhoud, de procedure en de werking van wetgeving. Het hangt immers allemaal samen. Een goede wetgever weet dat. Deskundige wetgevers en andere wetgevingsdeskundigen weten dat wetgeving vele kanten heeft. Formele, materiële, normatieve, technische, sociale, politieke, ethische, taalkundige, administratieve, juridische, logische, psychologische, esthetische, economische en andere aspecten hebben elk hun eigen gewicht en moeten daarom soms onderscheiden worden. Bijvoorbeeld wanneer men wil leren wetten te maken of wetten wil leren begrijpen. Dit boekje is vooral bestemd voor mensen die het (nog) niet tot 'goede wetgever' hebben gebracht en die nog niet alle kanten van wetgeving tegelijkertijd kunnen overzien. Daarom worden in dit boekje enkele (vooral formele en technische) aspecten van wetgeving apart behandeld.

Om met wijsheid regels te kunnen geven is het nodig allerhande wenken op te volgen. Dit boekje probeert een overzicht te geven van vooral die wenken die betrekking hebben op structuur of vorm van wetgeving.

In de onderdelen II tot en met VIII is de tekst van (ontwerp-)aanwijzingen van de minister-president opgenomen. In deze inleiding wordt een overzicht gegeven van deze en van andere, juridische en niet-juridische richtlijnen. Na enkele inleidende opmerkingen komen achtereenvolgens aan bod: politieke eisen (8), geschreven recht (9-10), ongeschreven recht (13-19), ethiek (20), hiërarchische aanwijzingen (21), de (on-)mogelijkheid van effecten (22-23), gebruiken (24), logica (25-39) en woordkeuze (40).

§ 2. Wetgeving of regelgeving. Het woord '*wetgeving*' is op twee manieren dubbelzinnig. Het duidt zowel op een activiteit (het geven van wetten) als op een verzameling teksten (de gegeven wetten); en het wordt zowel in een ruime betekenis gebruikt (regelgeving door de overheid) als in een meer specifieke betekenis (besluiten van regering en Staten-Generaal samen, tot stand gekomen volgens de in de Grondwet voorgeschreven procedure). Het woord '*regelgeving*' is maar tot op zekere hoogte een goed alternatief. Ook dat duidt immers zowel op een activiteit als op een verzameling teksten; en het mist weliswaar de specifieke betekenis van 'wetgeving', maar heeft een zeer ruime en vage betekenis die het onder meer mogelijk maakt om te spreken van 'internationale regelgeving', 'regelgeving door de rechter' en 'regelgeving door particulieren'. De lezer doet er goed aan zich bij de woorden 'wetgeving' en 'regelgeving' deze verschillende betekenisverschillen te realiseren.

§ 3. Wetten en regelingen. Het woord '*wet*' wordt hier, in navolging van Grondwet en Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, gereserveerd voor volgens de grondwettelijk voorgeschreven procedure tot stand gekomen besluiten van regering en parlement samen (de zogenaamde 'wetten in formele zin'). Het wordt in dit boekje dus nooit 'in materiële zin' gebruikt (sommige schrijvers hanteren het verwarrende begrip 'wet in materiële zin' ter aanduiding van alle van centrale, lagere of internationale overheid afkomstige algemeen verbindende voorschriften).

De meeste van de in dit boekje opgenomen aanwijzingen van de minister-president hebben betrekking op wetten en op algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen (zie VI/18 en 34) en andere van de centrale overheid afkomstige algemene regelingen. In

navolging van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (zie VI/0) wordt het begrip 'regeling' in deze inleiding als verzamelnaam voor deze verschillende categorieën teksten gehanteerd. Het gaat om normatieve teksten, dat wil zeggen teksten waarin bepaald wordt wat moet, wat niet moet, wat mag of wat niet mag (uitvoerig hierover Jue 1982).

Een en ander betekent dat dit boekje en het daarin gebezigde begrip 'regeling' in beginsel geen betrekking hebben op:

- beschrijvende en andere niet-normatieve teksten;
- ongeschreven regels;
- teksten die slechts voor een individueel geval bepalen wat (niet) moet of (niet) mag (zoals rechterlijke uitspraken, administratieve beschikkingen, contracten) (over het kenmerk 'algemeenheid' van regelingen: Böhtlingk en Logeman 1966 en Van der Vlies 1984);
- van particulieren afkomstige regelingen (zoals reglementen van rechtspersonen of contractuele standaardvoorwaarden);
- internationale overeenkomsten (verdragen);
- besluiten van volkenrechtelijke organisaties (zoals verordeningen en richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen);
- regelingen van decentrale overheden (zoals provinciale en gemeentelijke verordeningen).

Dit wil echter niet zeggen dat de in dit boekje verzamelde wenken geen enkele betekenis hebben voor *andere normatieve teksten* dan regelingen van de centrale overheid. Veel van de gegeven aanwijzingen, richtlijnen en tips zijn immers zo elementair, dat zij even goed toe-pasbaar zijn op een Nieuw Burgerlijk Wetboek als op een plaatselijke verordening, een huishoudelijk reglement van een vereniging, een collectieve of individuele arbeidsovereenkomst, een bestemmingsplan, een bouwvergunning of een rechterlijk vonnis. In al deze teksten wordt immers bepaald wat (niet) moet of (niet) mag. En bij al deze teksten is het evenals bij wetten en algemene maatregelen van bestuur van groot belang dat ze zo geformuleerd worden, dat duidelijk is wát (niet) moet of (niet) mag.

Daarom kunnen de in dit boekje opgenomen wenken ook een functie vervullen bij het opstellen van teksten waarvoor zij niet in eerste instantie zijn bedoeld. Dit geldt vooral wanneer die andere teksten veel overeenkomst met wetgeving vertonen, zoals bij contractuele standaardvoorwaarden, bij gemeentelijke en provinciale verordeningen (zie III/0, IV/0 en VI/0) en bij internationale regelgeving (zie II/0).

Enkele van de aanwijzingen zijn zelfs zó elementair, dat zij zelfs op *niet-normatieve teksten* kunnen worden toegepast (bijvoorbeeld VI/4, VI/6 en alle Aanwijzingen inzake indeling en stijl van ambtelijke stukken, VII).

§ 4. Rechtsregels en beleidsregels. Regelingen bestaan uit regels en andere bepalingen (zie de paragrafen 25 tot en met 32). Regels kunnen rechtsregels of beleidsregels zijn (uitvoerig hierover: Jue 1982 en vooral Van Kreveld 1983). Rechtsregels hebben een (grond-)wettelijke grondslag en zijn direct juridisch bindend. Beleidsregels missen een dergelijke grondslag en directe binding. Zij worden vastgesteld door een bestuursorgaan en betreffen de uitoefening door datzelfde bestuursorgaan van een bestuursbevoegdheid. Indirect - via beginselen van behoorlijk bestuur zoals het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel - kunnen aan beleidsregels ook rechten en plichten worden ontleend. Daarom spreekt men ook wel van '*pseudo-wetgeving*'.

Ook bij het opstellen van pseudo-wetgeving moet volgens de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (VI/0) 'zoveel mogelijk' de hand aan die Aanwijzingen worden gehouden. In de andere aanwijzingen wordt dat niet met zoveel woorden bepaald, maar het ligt wel voor de hand ook die aanwijzingen toe te passen op ministeriële en andere regelingen met beleidsregels. Datzelfde geldt ten aanzien van de andere in deze inleiding te noemen wenken voor regelgevers.

§ 5. Regelgevers en anderen. Wetgeven is moeilijk. Vandaar dat bij de meeste bij wetgeving betrokken organen (vreemd genoeg met uitzondering van de Staten-Generaal) speciale ambtenaren full-time met wetgevingsactiviteiten bezig zijn, zodat zij de gelegenheid hebben

om in de loop van de tijd zeer deskundige wetgevingsambtenaren te worden. Deze wetgevingsambtenaren leren natuurlijk veel van hun ervaren collega's, maar die hebben het vaak druk (er wordt nu eenmaal veel wetgegeven). Dat is een van de redenen waarom eraanwijzingen voor de wetgevingstechniek zijn vastgesteld. Daardoor kunnen aankomende wetgevingsambtenaren het antwoord op allerlei wetgevingsvragen opzoeken. Daarmee is een eerste functie van dit boekje aangegeven: vraagbaak zijn voor beginnende wetgevingsambtenaren en wellicht ook oprissend naslagwerk voor iets meer ervaren ambtenaren. Wetgevingsambtenaren zijn echter niet de enigen die zich met wetgeving of regelgeving bezig houden. Ook beleidsambtenaren op de departementen, ministers en staatssecretarissen, leden en medewerkers van de kamers der Staten-Generaal, leden en medewerkers van de Raad van State en van andere adviescolleges hebben regelmatig met wetgeving te maken. En niet alleen met de zogenaamde politieke kanten daarvan. Men denke bijvoorbeeld aan initiatief-wetsvoorstellen en amendementen vanuit de Tweede Kamer, waarbij ook technische problemen een rol spelen (vergelijk VIII/3.13 en 4.1), maar ook aan alle andere formele en informele fasen van het wetgevingsproces, waarin inhoudelijke en technische wetgevingsproblemen telkens weer door elkaar heen lopen. Kortom: wetgevingsambtenaren zijn slechts enkele van de vele personen die zich met een wet bezig houden. En zo hoort het ook in een democratie. Bovendien komt aan veel ministeriële (pseudo-)regelgeving vaak geen enkele wetgevingsambtenaar te pas. Er wordt nu eenmaal veel regelgegeven. Voor al deze ambtenaren en politici is wetgeving maar een deeltaak. Het kan dus lang duren voordat zij over een ruime ervaring beschikken. Juist ook ten behoeve van deze grote groepen zijn in de loop der jaren allerhande wenken voor het geven van regels ontwikkeld. Sommige van die wenken hebben vorm gekregen in ongeschreven beginselen van behoorlijke wetgeving (zie paragraaf 14), andere zijn door de minister-president vastgesteld als algemene aanwijzingen voor de rijksdienst (zie paragraaf 21). Toename van de regelgeving en toename van het aantal 'regelgevers' heeft zo geleid tot een toename van het aantal geschreven en ongeschreven 'regels' inzake regelgeving. Dit boekje probeert de weg te wijzen naar veel van die 'regels'.

Wenken voor het geven van regels zijn niet alleen van belang voor mensen die beroepshalve permanent of van tijd tot tijd bezig zijn met het ontwerpen of vaststellen van regelingen. Rechters en advocaten bijvoorbeeld zullen vaak regelingen moeten interpreteren, of moeten nagaan of een regeling wel geldig is. Voor beide activiteiten is kennis van de bij het geven van regels in acht te nemen regels en beginselen nuttig en vaak zelfs nodig. Dat geldt natuurlijk evenzeer voor het werk van bedrijfs- en bestuursjuristen.

Er is tenslotte nog een andere groep voor wie het van belang kan zijn iets te leren over het geven van regels. Dat zijn burgers en hun vertegenwoordigers in belangengroepen en partijen. Veel regelgeving wordt beïnvloed door lobby van en onderhandelingen met belanghebbenden of hun organisaties. Deze vinden dan vaak ambtenaren tegenover zich, die op wetgevingsgebied veelal veel deskundiger zijn (of lijken). Daardoor is het voor die ambtenaren gemakkelijker om lastige wensen af te wimpelen met een beroep op technische of procedurele 'onmogelijkheid'. Daarom is het voor belangengroepen van belang enig inzicht te hebben in wat regelgevingstechnisch wel en wat niet kan. Met dat inzicht kunnen zij nagaan of de argumenten van koppige ambtenaren oprecht zijn of niet. En zij kunnen ook concretere suggesties doen tot verbetering van ontwerp teksten. Zij kunnen daarmee hun onderhandelingspositie versterken. Ook voor hen is het dus van belang te weten waar je bij wetgeving zo al aan moet houden. Dit boekje hoopt ook daar een bijdrage aan te leveren.

§ 6. Hoe het niet moet. Wetgeving wordt vaak vergeleken met poëzie (Belinfante 1962; Duk 1984). Duk noemt wetgeving, 'van welke kant ook bekeken, een kunst' (p. 279), en trekt daaruit de conclusie dat wetgeving evenmin als poëzie door recepten geleerd kan worden. Daar zit wat in. Het is moeilijk te zeggen hoe een goede, mooie wet er uit moet zien. Maar dat is niet alleen met wetgeving het geval. Vrijwel nergens in het recht is duidelijk hoe het wel moet. Dat heeft juristen echter niet ontmoedigd om te zoeken naar criteria ter bepaling hoe iets niét moet. Dergelijke criteria zijn in grote getale gevonden, en sommige gaan ook op voor wetgeving. Een aantal van die criteria – juridische en niet-juridische – is in dit boekje samen-

gebracht. Ik moet dus de lezer teleur- en professor Duk geruststellen: dit boekje leert nauwelijks hoe het wél moet.

§ 7. De regelgever de baas. Regelgevers hebben macht. Zij kunnen teksten vaststellen waardoor anderen iets moeten of niet mogen. Hun regelgeving is een van de belangrijkste bronnen van recht. In die zin zijn regelgevers de baas. Regelgevers zijn echter niet de hoogste baas. Ook regelgevers, inclusief de wetgever in formele zin, zijn onderworpen aan allerlei regels, beginselen en aanwijzingen. Regelgeving is niet alleen een bron van normen, maar ook een voorwerp van normen. Of, zoals een voormalig wetgevingsambtenaar de lessen die hij van zijn ambtelijke chefs had geleerd, samenvatte: 'de plaats van de wetgever in ons rechtsbestel (is) weliswaar groot, maar hij (dient) die wel te kennen' (Geelhoed 1985, p. 29). Hieronder komen de verschillende categorieën echte en minder echte normen waaraan regelgeving is onderworpen aan bod.

§ 8. Politieke eisen. De meeste regelingen worden gemaakt in een politieke context. Soms is dat heel duidelijk, bijvoorbeeld wanneer er uitvoerig over gedebatteerd wordt in parlement, media en wandelgangen. Soms is dat minder duidelijk, bijvoorbeeld wanneer een uitvoeringsprobleempje vrijwel geruisloos wordt verholpen door een wijziging van een ministeriële regeling. Maar in beginsel ligt de uiteindelijke beslissing over regelgeving bij politiek verantwoordelijke figuren (ministers, kamerleden). Ambtenaren belast met het ontwerpen van regelingen moeten zich houden aan wat de minister wil (zie ook de paragrafen 20 en 21). Soms zal de minister dat met zoveel woorden hebben gezegd. Soms zullen de ambtenaren zelf moeten inschatten wat de minister zou willen. Daarnaast zullen ambtenaren en bewindslieden in de gaten moeten blijven houden wat het parlement wil. En ambtenaren, bewindslieden en kamerleden zullen weer in de gaten moeten blijven houden wat hun achterban (kiezers, partij) voor politieke wensen heeft. Kortom, iedereen die een taak heeft in een regelgevingsproces, zal zich in mindere of meerdere mate moeten richten naar de politieke wensen van anderen. Het ontwerpen van regelingen die het toch niet zullen 'halen', heeft over het algemeen weinig nut (soms wel, bijvoorbeeld wanneer het er politici slechts om te doen is tegenover een achterban goede sier te maken met een 'mooi' voorstel). Bij het inschatten van de haalbaarheid van een voorstel is het uiteraard ook belangrijk om de mogelijke reacties van de Raad van State, andere adviescolleges, belangengroepen, de media, enzovoort te voorspellen. Regelgevers moeten hun oren dus op vele plaatsen te luisteren leggen. Echt moeilijk wordt het dan, wanneer de politieke eisen sterk uiteenlopen (bijvoorbeeld wanneer van de ene kant op zeer snelle wetgeving wordt aangedrongen en van een andere kant op degelijke, goed te handhaven wetgeving).

§ 9. Regelgevingsrecht. In een rechtsstaat wordt aan overheidsoptreden de eis van legaliteit gesteld (zie Böhlingk en Logemann 1966 en Van der Vlies 1984). Dit legaliteitsbeginsel houdt onder meer in dat overheidsorganen slechts dwingend (besturend, rechtsprekend, regelend) mogen optreden, voorzover zij daartoe krachtens wet of Grondwet bevoegd zijn verklaard. In die zin zijn de wetgever en de andere regelgevers dus al aan rechtsregels onderworpen, en kan het zin hebben om te spreken van 'regelgevingsrecht': het geheel van regels waaruit blijkt in hoeverre overheden tot regelgeving bevoegd zijn. Maar er is meer. Het legaliteits- of rechtmatigheidsbeginsel eist ook dat alle overheidsbevoegdheden regelmatig, volgens rechtsregels worden uitgeoefend. Aldus heeft dit beginsel ten aanzien van rechtspraak en bestuur tot de ontwikkeling van hele rechtsgebieden geleid: (meestal geschreven) procesrecht en (ook vaak ongeschreven) bestuursrecht. Talloze rechtsregels beheersen inhoud, vorm en procedure van overheidsrechtspraak en overheidsbestuur. Ten aanzien van regelgeving kan nog moeilijk worden gesproken van een tot ontwikkeling gekomen rechtsgebied. Dat wil echter niet zeggen dat er niet vele regels en beginselen (en aanzetten daartoe) aan te wijzen zijn die men gezamenlijk als 'regelgevingsrecht' zou kunnen aanduiden. Onder die term verstaan we hier de regels en beginselen waaraan regelgeving naar inhoud, vorm en procedure onderworpen is. Sommige van deze regels en beginselen gelden voor alle vormen van (overheids-)regelgeving, andere gelden alleen voor bepaalde

vormen (bijvoorbeeld wetgeving in formele zin) of slechts ten aanzien van bijvoorbeeld één bepaalde algemene maatregel van bestuur. Het begrip regelgevingsrecht stelt ons in staat een inventarisatie te maken van deze geschreven en ongeschreven rechtsnormen.

§ 10. Geschreven regelgevingsrecht. Het is onjuist om bij regelgevingsrecht enkel aan zoiets als ongeschreven beginselen van behoorlijke wetgeving te denken. Het bestuursrecht bestaat ook uit meer dan de beginselen van behoorlijk bestuur. Een groot deel van het regelgevingsrecht is geschreven. Geschreven regelgevingsrecht vindt men in hogere regelingen. Regels ten aanzien van wetgeving in formele zin zijn dus te vinden in de Grondwet, in het Statuut voor het Koninkrijk, in internationale overeenkomsten (verdragen) en in besluiten van internationale organisaties. Die regels gelden ook, samen met regels in wetten, ten aanzien van regelgeving door middel van algemene maatregelen van bestuur, en ook, samen met regels in wetten en in algemene maatregelen van bestuur, ten aanzien van regelgeving door ministers, enzovoort.

Dat de rechter wetten niet mag toetsen aan veel van deze regels (met name niet aan Grondwet en Statuut, en evenmin aan internationale regels die niet een ieder kunnen verbinden, zie de artikelen 120 en 94 Grondwet), betekent natuurlijk niet dat de wetgever zich daar niet aan moet houden. Het blijven rechtsregels.

§ 11. Grondwettelijk regelgevingsrecht. De Grondwet bestaat van voor tot achter uit regels waar zelfs de wetgever in formele zin geen inbreuk op mag maken (tenzij de tekst van de Grondwet de mogelijkheid van wettelijke uitzonderingen noemt). Sommige grondwetsbepalingen hebben echter een meer specifieke betekenis voor regelgeving.

Ten aanzien van de procedure zijn van belang de artikelen 47 (ondertekening), 66, 67, 69 en 72 (werkwijze Staten-Generaal) 73 en 80 (advies Raad van State), 81 tot en met 87 (vaststelling wetten), 88 (bekendmaking en inwerkingtreding wetten), 89 juncto additioneel artikel XX (algemene maatregelen van bestuur en andere rijksregelingen), 137 tot en met 142 (grondwetsherziening) en additioneel artikel XIX (afkondigings- en andere formulieren; zie VI/42 en 94).

Op vele plaatsen wordt de wetgever opgedragen iets te regelen of te bepalen; bijvoorbeeld 'wie Nederlander is' (artikel 2), 'wie lid is van het koninklijk huis' (artikel 39) of 'de wijze waarop goedkeuring wordt verleend' aan verdragen (artikel 91).

Ook wordt de wetgever op vele plaatsen bevoegd verklaard om uitzonderingen op in de Grondwet genoemde regels vast te stellen; bijvoorbeeld beperkingen van het kiesrecht (artikelen 4 en 54), beperkingen van andere grondrechten (artikelen 6 tot en met 15) of uitzonderingen op de zittingsduur van gemeenteraden (artikel 129).

Ook is uit de terminologie van de Grondwet veelvuldig af te leiden of delegatie door de wetgever van de desbetreffende bevoegdheid wèl (bijvoorbeeld in de artikelen 10, 11, 18 en 106) of niet (bijvoorbeeld in de artikelen 4, 8, 13, 57 en 121) is toegestaan (zie over de grondwettelijke delegatie-terminologie VI/51 en 52).

Tenslotte bevat de Grondwet enkele bepalingen met een inhoud die ook wel als beginsel van behoorlijke wetgeving wordt aangeduid; bijvoorbeeld non-discriminatie (artikel 1, zie paragraaf 17), verbod van terugwerkende kracht (artikel 16, zie paragraaf 16 en VI/74, 77, 93 en 128) en bekendmaking vóór inwerkingtreding (artikelen 88 en 89, zie paragraaf 16).

§ 12. Internationaal regelgevingsrecht. Vele internationale regels maken deel uit van het in Nederland geldende regelgevingsrecht.

In de eerste plaats gaat het daarbij om in *verdragen* neergelegde regels. Belangrijk is dat óók verdragsbepalingen die naar hun inhoud niet 'een ieder kunnen verbinden' in de zin van artikel 94 Grondwet, wel de wetgever kunnen verbinden. Op de Nederlandse wetgever kan bijvoorbeeld de verdragsplicht rusten om een bepaalde eenvormige wet in de Nederlandse wetgeving op te nemen. Zo en anderszins zijn zeer vele verdragen voor de regelgeving in Nederland van belang.

Vanwege hun fundamentele betekenis moeten hier in ieder geval de belangrijkste vier mensenrechtenverdragen worden genoemd: het Internationaal Verdrag inzake economische,

sociale en culturele rechten (New York, 1966), het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (New York, 1966), het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Rome, 1950) en het Europees sociaal handvest (Turijn, 1961). De in deze verdragen gegarandeerde klassieke en sociale grondrechten kunnen van belang zijn op vrijwel elk terrein van wetgeving (Breukelaar 1984). Bij drie andere belangrijke verdragen ligt dat anders: het EGKS-verdrag (Parijs, 1951), het EEG-verdrag (Rome, 1957) en het Euratom-verdrag (Rome, 1957) hebben in beginsel slechts implicaties voor de wetgeving op sociaal-economisch terrein, maar dat is zoals bekend zeer ruim. Behalve in verdragen is er ook geschreven internationaal regelgevingsrecht te vinden in *besluiten van volkenrechtelijke organisaties* (wanneer aan die organisaties krachtens artikel 92 Grondwet bij verdrag bevoegdheden tot wetgeving zijn verleend). In deze categorie zijn vooral van belang de verordeningen (die in beginsel een ieder verbinden en waarop dus ook de wetgever geen inbreuk mag maken) en richtlijnen (die in beginsel tot de wetgever gericht zijn, en die de wetgever dan moet uitvoeren) van de Europese Gemeenschappen. De Nederlandse wetgever is niet alleen gebonden aan de teksten van de bovengenoemde verdragen en besluiten, maar ook aan de interpretatie die internationale en nationale rechters aan die verdragen en besluiten hebben gegeven. *Jurisprudentie* van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in Luxemburg maakt dus ook deel uit van het regelgevingsrecht. Daarmee zijn we beland op het terrein van het ongeschreven internationale regelgevingsrecht, dat verder onder meer nog bestaat uit allerlei ongeschreven regels van volkenrecht. Regels van internationaal regelgevingsrecht hebben zelden betrekking op de vorm en procedure van nationale regelgeving. Meestal gaat het om de inhoud, en wordt aan de nationale regelgevers de plicht of het verbod opgelegd om iets (op een bepaalde manier) te regelen.

§ 13. Bronnen van ongeschreven regelgevingsrecht. Ongeschreven recht is niet direct in teksten te vinden. Het bestaan van regels van ongeschreven recht kan afgeleid worden uit zulke uiteenlopende bronnen als rechtspraak, gewoonte en dogmatiek.

Rechtspraak speelt in het Nederlandse regelgevingsrecht, zeker ten aanzien van regelingen van de centrale overheid, geen grote rol. Rechters hoeven zich immers slechts zelden te wagen aan het toetsen van regelingen aan hogere regels, en in bepaalde gevallen is hen dat (door bijvoorbeeld artikel 120 Grondwet) zelfs verboden. *Jurisprudentie* die direct van belang is voor het regelgevingsrecht, betreft dan ook vooral de uitleg van internationale regels, dan wel de toetsing van algemene maatregelen van bestuur en lagere regelingen aan wet en Grondwet. In hoeverre de Nederlandse rechter wetten mag toetsen aan ongeschreven rechtsbeginselen is nog onduidelijk. In ieder geval doen Nederlandse rechters het vrijwel nooit met zoveel woorden. Desondanks kan jurisprudentie wel een indirecte kenbron van regelgevingsrecht zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer rechters beschikkingen of andere handelingen toetsen aan algemene rechtsbeginselen. Analogie met andere rechtsgebieden (met name bestuurs- en procesrecht) is een mogelijke aanwijzing voor het bestaan van ongeschreven regelgevingsrecht. Dat is zowel het geval ten aanzien van geschreven regels van bestuurs- en procesrecht, als ten aanzien van in de rechtspraak ontwikkelde algemene beginselen van behoorlijk bestuur en van behoorlijke rechtspraak.

Gewoonte is een andere mogelijke kenbron van ongeschreven recht. Het blijkt bijvoorbeeld vaste praktijk om regelingen, althans ontwerp-regelingen, van een toelichting te voorzien. En regelingen blijken meestal (in 1983 \pm 90% van de in het Staatsblad gepubliceerde regelingen; Kors 1984, p. 111) geen terugwerkende kracht te hebben. Toch zou het te ver gaan om enkel op grond van die geconstateerde gewoonten te concluderen tot het bestaan van ongeschreven rechtsregels die motivering eisen of terugwerkende kracht in beginsel verbieden. Voor gewoonterecht is niet alleen een gewoonte nodig, maar ook de overtuiging dat het zo hoort. Dergelijke overtuigingen zou men af kunnen leiden uit jurisprudentie (zie boven) of dogmatiek (zie hieronder). Maar evenzeer kan men luisteren naar dat wat de wetgevende organen zelf zeggen te vinden. Vooral de schriftelijke en mondelinge behandeling van wetsvoorstellen door ministers en kamers wordt – wellicht wat vaker in de Eerste dan in de Tweede Kamer – wel eens aangegrepen voor beschouwingen over de vraag of de ontworpen wet

naar inhoud, vorm of procedure niet in strijd is met rechtsbeginselen, 'de democratie', 'de constitutionele orde' of iets dergelijks. Vooral wanneer dergelijke beschouwingen uitmonden in verwerping van een wetsvoorstel, is dat een aanwijzing voor het bestaan van ongeschreven regelgevingsrecht. En hoewel de Raad van State slechts een adviserende functie aanzien van regelgeving heeft, kunnen ook zijn adviezen belangrijke aanwijzingen vormen voor het bestaan van bepaalde rechtsovertuigingen. De Raad van State wordt immers minder dan regering en parlement (af)geleid door politieke overwegingen (voor een analyse van een aantal adviezen van de Raad van State, zie Van der Vlies 1984, p. 192-211; en Polak 1981 en 1985). Ook in de diverse door de minister-president vastgestelde aanwijzingen voor de wetgeving kunnen rechtsovertuigingen tot uitdrukking komen. Men moet echter wel bedenken dat iets door opname in bijvoorbeeld de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek nog geen rechtsnorm wordt. Hooguit worden ongeschreven rechtsregels zo belangrijk gevonden dat zij daarom in de aanwijzingen worden vermeld.

Dogmatiek vormt de derde traditionele kenbron van ongeschreven recht. Wat rechtsgeleerde schrijvers beweren kan een symptoom van de heersende rechtsovertuiging zijn. Vooral de laatste jaren zijn er vele rechtswetenschappelijke beschouwingen (Oostenbrink 1973; Kortmann 1979; Koopmans 1980; Scheltema 1981; Ruiters 1982; Van der Vlies 1984; Van Angeren 1984) verschenen, waarin de vraag wordt opgeworpen of er beginselen van behoorlijke wetgeving bestaan en gelden, en zo ja welke. Over het antwoord op de eerste vraag ('ja') blijkt meer eensgezindheid te bestaan dan over dat op de tweede. Wil de dogmatiek een betrouwbare kenbron van ongeschreven regels zijn, dan is enige eensgezindheid onder de geleerden wel vereist.

§ 14. Beginselen van behoorlijke wetgeving. Er is in Nederland inmiddels veel over beginselen van behoorlijke wetgeving geschreven. Onder het begrip 'beginselen van behoorlijke wetgeving' wordt echter niet altijd hetzelfde verstaan. De drie belangrijke woorden van het begrip zijn immers elk voor meer dan één uitleg vatbaar.

Het woord '*beginsel*' kan opgevat worden in de betekenis van fundamentele norm of regel die absoluut geldt, maar ook in de betekenis van waarde of normatief uitgangspunt dat richtinggevend maar niet beslissend is. Het belang van dit betekenisverschil wordt echter gerelativeerd door het feit dat zelfs wanneer beginselen gezien worden als absolute normen of regels, er toch niet altijd de hand aan kan worden gehouden, omdat zij vaak met elkaar in strijd zijn (Schreuder-Vlasblom, 1985, p. 324). Het woord 'beginsel' wordt ook wel zó uitgelegd, dat geschreven normen er niét onder vallen. Een dergelijke uitleg is echter verwarrend: het non-discriminatie-beginsel, bijvoorbeeld, heeft niet opgehouden een beginsel van behoorlijke wetgeving te zijn enkel en alleen door het feit dat dit beginsel in 1983 in de Grondwet (artikel 1) is opgenomen.

Ook het woord '*behoorlijk*' is dubbelzinnig. Heeft het juridische betekenis, in die zin dat handelen in strijd met een 'beginsel van behoorlijke wetgeving' onrechtmatig is? Of levert een dergelijk handelen hooguit het verwijt op dat het 'ethisch gezien onfatsoenlijk' is (vergelijk het behoorlijkheidscriterium in de Wet nationale ombudsman)? Of moet het woord worden opgevat in een niet-normatieve, meer pragmatische betekenis, zoals 'deugdelijk', 'bekwaam'? In dat laatste geval zou men de regelgever die zich er niet aan gehouden heeft, niet méér kunnen verwijten dan dat hij 'geen behoorlijk werk' heeft geleverd. Welke betekenis gehecht wordt aan het woord 'behoorlijk' is bepalend voor de vraag of de beginselen van behoorlijke wetgeving deel uitmaken van het regelgevingsrecht. Geconstateerd kan in ieder geval worden dat niet alle in praktijk en dogmatiek genoemde 'beginselen' tot het recht worden gerekend. In de paragrafen 20 tot en met 42 worden allerlei aanwijzingen gegeven die men desgewenst 'beginselen van behoorlijke wetgeving' kan noemen, maar die geen rechtsregels inhouden.

Tenslotte is ook het woord '*wetgeving*' verwarrend (vergelijk de paragrafen 2 en 3). Gesproken wordt ook wel van 'beginselen van behoorlijke regelgeving' (Van der Vlies 1984) om duidelijk te doen uitkomen dat zij ook gelden ten aanzien van andere regelgeving dan wetgeving in formele zin. Daarnaast is de verhouding tot de beginselen van behoorlijk bestuur onduidelijk. Oostenbrink (1973, p. 17) heeft de stelling verdedigd, dat het eigenlijk om dezelfde be-

ginselen gaat, en dat het daarom wellicht beter is om te spreken van 'voor het overheids-optreden geldende rechtsbeginselen' (p. 18; zo ook Schreuder-Vlasblom, 1985, p. 324). Oostenbrink erkent wel 'dat niet elk beginsel voor elke vorm van overheids-optreden een zelfde betekenis behoeft te hebben' (p. 18), maar gaat niet zo ver als Van der Vlies (1984, p. 191) en Van Angeren (1984, p. 68-69) die, gezien de verschillen tussen individuele beschikkingen en algemene regels, pleiten voor het apart ontwikkelen van op regelgeving toegespitste beginselen.

Hoe interessant en verhelderend het voor wetenschappers (en toetsende rechters!) ook zou zijn als de verschillende dubbelzinnigheden van het begrip 'beginselen van behoorlijke wetgeving' zouden worden opgelost, voor een regelgever is het voldoende om te weten dat hij er goed aan doet algemeen erkende beginselen van behoorlijke wetgeving na te leven. Wel moet hij erop bedacht zijn dat deze beginselen soms met elkaar in strijd zijn, of althans op gespannen voet staan, en ook kunnen botsen met andere regels en wenken inzake regelgeving. In de volgende paragrafen worden enkele beginselen die veelvuldig in de literatuur opduiken, kort aangeduid.

Nagelaten is om te vermelden welke schrijvers beweerd hebben dat iets juist niet een beginsel van behoorlijke wetgeving is.

§ 15. Beginselen: misbruik van regelgevingsbevoegdheid. Een beginsel dat nog geen handzame naam heeft, maar steeds vaker in de literatuur opduikt, en uit zou kunnen groeien tot het fundamentele beginsel van behoorlijke wetgeving, is het beginsel dat zich verzet tegen misbruik van regelgevingsbevoegdheid.

Dit beginsel heeft verschillende aspecten. In de eerste plaats betekent het dat regelgevingsbevoegdheid slechts gebruikt mag worden voor het doel waarvoor zij gegeven is. Een verbod van *détournement de pouvoir* dus (Oostenbrink 1973, p. 5-6; Koopmans 1980, p. 128). Dit aspect zal vooral een rol spelen bij gedelegeerde regelgeving.

Algemener is de eis dat slechts tot regelgeving overgegaan mag worden indien dat nodig is en bovendien enige effectiviteit (zonder te veel nadelige neveneffecten) te verwachten is. Van der Vlies (1984, p. 196-199) spreekt in dat verband van het '*noodzakelijkheidsbeginsel*' en het '*beginsel van de uitvoerbaarheid*'. Een en ander is uitgewerkt in de dereguleringsdiscussie, die, via het Eindbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (de zogenaamde commissie-Geelhoed; Kamerstukken II, 1983-84, 17 931, nr. 9), onder meer geleid heeft tot de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (opgenomen onder II) en de bijbehorende Aanwijzingen voor de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur (opgenomen onder III). De aanbevelingen van de commissie-Geelhoed zijn kernachtig samengevat door Mulder in de regels:

- 'ga tot wetgeving slechts over indien gij nauwkeurig weet wat ge wilt bereiken;
- vertrouw niet lichtvaardig dat het met de mogelijkheden van uitvoering en met mogelijke neveneffecten wel zal meevallen' (1984, p. 317).

Een meer specifiek aspect van het verbod van misbruik van regelgevingsbevoegdheid is te vinden in het door Koopmans (1980, p. 125) bepleite en door Kortmann (1979, p. 71) en Van Angeren (1984, p. 73) veronderstelde beginsel dat zich richt tegen *tè algemene* verbodsbepalingen en bevoegdheidstoekenningen. Volgens Koopmans zou het de wetgever verboden moeten zijn om verbodsbepalingen ruimer te formuleren dan nodig en wenselijk is. Volgens Kortmann zou de wetgever door het vermelden van duidelijke doelstellingen moeten voorkomen dat het bestuur de wet gaat hanteren voor andere doelen. Volgens Van Angeren mag de wetgever geen bevoegdheden toekennen die 'ruimer zijn dan in overeenstemming is met het doel van de wet'.

§ 16. Beginselen: rechtszekerheid en vertrouwen. Het beginsel dat het vaakst als beginsel van behoorlijke wetgeving is behandeld in de literatuur en door de Raad van State ook met zoveel woorden is genoemd (Kamerstukken II, 1981-1982, 17544, A-C), is het vertrouwensbeginsel, dat soms wordt afgeleid uit het rechtszekerheidsbeginsel (Koopmans 1980, p. 125; Van der Vlies 1984, p. 207).

Kortmann stelt zelfs in het algemeen dat alle door hem genoemde 'criteria (...) waaraan de wetgeving zou moeten voldoen' samenhangen met de 'fundamentele eis van de "rule of law" (...): de rechtssubjecten moeten kunnen weten welk gedrag van hen wordt verlangd' (1979, p. 70). Ruiter omschrijft het vertrouwensbeginsel in het algemeen als 'het principe dat gewekt vertrouwen niet mag worden beschaamd' (1982, p. 25). Van Angeren geeft een op regelgeving toegespitste omschrijving: 'de burger mag van de wetgever verwachten dat de regels die hij heeft gemaakt gelden, en blijven gelden totdat zij zijn ingetrokken of door andere zijn vervangen' (1984, p. 69).

Uit het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel worden verschillende aan regelgeving te stellen eisen afgeleid.

Ruiter (1982) en Van der Vlies (1984, p. 207-208) bespreken de vraag of regelgevers *gewekte verwachtingen* mogen teleurstellen. Zij concluderen dat dat mag, maar dat wel aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan, waaronder motivering met een deugdelijke belangenafweging.

Vrijwel alle auteurs noemen de eis dat regelingen *openbaar* en vindbaar moeten zijn (Oostenbrink 1973, p. 6; Kortmann 1979, p. 72; Koopmans 1980, p. 124; Van der Vlies 1984, p. 202-203; Sebus 1984, p. 95; Van Angeren 1984, p. 69). Deze eis is ook in de Grondwet opgenomen (artikelen 88 en 89, derde lid) en moet nader in de wet geregeld worden (in afwachting van een algemene bekendmakingswet zijn van belang: de artikelen 1 en 2 van de Wet algemene bepalingen (Stb. 1829, 28), het Besluit uitgifte van het Staatsblad (Stb. 1814, 1), de Wet afkondiging algemene maatregelen van bestuur (Stb. 1852, 92) en het Besluit afkondiging wetten en Koninklijke besluiten (Stb. 1863, 149), zie Kors 1984).

Ook wordt in dit verband vrij algemeen de eis genoemd dat regelingen duidelijk leesbaar en *begrijpelijk* moeten zijn (Kortmann 1979, p. 70-71; Koopmans 1980, p. 125; Van der Vlies 1984, p. 201-202; Sebus 1984, p. 20; Ruiter 1984, p. 200). Van de in dit boekje opgenomen aanwijzingen zijn vooral de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (VI) voor de duidelijkheid van de regelgeving van belang. Omdat het bij duidelijke regelgeving niet alleen om technische en redactionele (zie ook VII) aspecten gaat, maar ook om de inhoudelijke structuur van de regelgeving, moeten ook de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (II) worden genoemd, waarin op verschillende plaatsen gepleit wordt voor afstemming tussen verwante regelingen. Daarbij gaat het dan niet alleen om afstemming tussen regelingen van dezelfde regelgever, maar ook om afstemming tussen hogere en lagere regelingen en tussen regelingen uit verschillende landen (zie over coördinatie van het laatste type bijvoorbeeld Donner 1984).

Een van de lastigste onderwerpen die verband houden met het vertrouwensbeginsel, is de *terugwerkende kracht*. In de Grondwet (artikel 16) en in enkele internationale verdragen (artikel 15 Bupo-Verdrag; artikel 7 EVRM) is strafbaarstelling met terugwerkende kracht verboden. Dat terugwerkende kracht niet in het algemeen verboden is (zoals artikel 4 Wet Algemene Bepalingen suggereert), blijkt al uit artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht, dat niet alleen nog eens herhaalt dat terugwerkende strafbaarstelling niet mag, maar ook bepaalt dat de opheffing van strafbaarheid altijd enige terugwerkende kracht heeft (de vier genoemde artikelen zijn opgenomen onder VI/93; zie ook VI/74-75, 86 en 128). Van der Vlies (1984, p. 208-209) en Van Angeren (1984, p. 70-72) achten terugwerkende kracht buiten het strafrecht onder omstandigheden geoorloofd (vergelijk echter Kors, p. 111-112). Van Angeren noemt als voorwaarden, dat er sprake moet zijn van zeer klemmende redenen en dat het tijdsbestek van (zeer) beperkte duur moet zijn. De Raad van State is van mening dat eventuele terugwerkende kracht uitdrukkelijk vermeld moet worden in de regeling (aldus Van der Vlies 1984, p. 208, die verwijst naar Kamerstukken II, 1979-80, 16425, A-C, p. 11).

§ 17. Beginselen: gelijkheid. Dat regelgevers niet mogen discrimineren, dat wil zeggen: zonder redelijke grond geen onderscheid mogen maken, vloeit voort uit artikel 1 Grondwet, uit diverse bepalingen in het EEG-verdrag en in EG-richtlijnen, en wellicht ook uit artikel 14 EVRM en artikel 26 Bupo-verdrag. Koopmans (1980, p. 129), Van der Vlies (1984, p. 203-204), Van Buuren (1984, p. 235) en Oostenbrink (1984, p. 176-179) noemen het (rechts)gelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke wetgeving.

Van der Vlies noemt daarnaast nog het 'beginsel van de individuele rechtsbedeling' (p. 204-297) dat zou inhouden 'dat zoveel mogelijk voorzien moet worden in de mogelijkheid om recht te doen aan de omstandigheden van het bijzondere geval' (p. 204). Volgens dit beginsel moet het mogelijk zijn om ongelijke gevallen ook ongelijk te behandelen.

§ 18. Beginselen: regelgeving op het juiste niveau. In verschillende beschouwingen over beginselen van behoorlijke wetgeving komt de vraag aan de orde of iets geregeld moet worden in een wet, in een algemene maatregel van bestuur, in een ministeriële regeling of in nog een ander soort regeling. In de eerste plaats gaat het er dan om welk orgaan ten aanzien van welke materie zelfstandige regelgevende bevoegdheden heeft, en in de tweede plaats in hoeverre die bevoegdheid gedelegeerd mag worden. Soms bepaalt een hogere regeling dat. Zo bevat de Grondwet talloze bepalingen waarin de wetgever in formele zin als bevoegd orgaan wordt aangewezen, en waarin door de gehanteerde terminologie wordt aangegeven of delegatie door die wetgever is toegestaan (zie paragraaf 11; en verder VI/51-52).

Waar de hogere regelingen zwijgen, spelen wellicht beginselen een rol. Ten aanzien van de eerste vraag verdedigt Van der Vlies de stelling dat '*ingrijpende besluiten*' alleen door de wetgever in formele zin mogen worden genomen, en dat die wetgever in formele zin het nemen van niet-ingrijpende besluiten aan lagere regelgevers moet overlaten (1984, p. 100-108). Zij vertaalt deze stelling vervolgens in wat zij noemt 'het beginsel van het juiste orgaan', dat onder meer zou inhouden dat het betrokken orgaan moet motiveren dat het stellen van een bepaalde regel binnen zijn bevoegdheid valt (p. 194-196).

Ten aanzien van de tweede vraag acht Van Angeren het mogelijk dat rechtsbeginselen grenzen stellen aan de 'wijze waarop bijv. de formele wet regelende bevoegdheden kan delegeren' (1984, p. 73). Koopmans stelt, als 'algemeen beginsel', dat 'geen *delegatie* mogelijk is in die gevallen waarin de eis dat een besluit bij wet wordt genomen bedoeld is als waarborg' (1980, p. 126). Kortmann tenslotte meent dat steeds zorgvuldig overwogen dient te worden of er naast delegatie ook subdelegatie nodig is, omdat de justitiabele er belang bij heeft dat regelgeving niet over te veel regelingen verspreid zit (1979, p. 72).

§ 19. Beginselen: motivering. Het is de gewoonte om wetsvoorstellen te motiveren. Deze motiveringen zijn te vinden in de memorie van toelichting, in het nader rapport (het stuk waarin de verantwoordelijke minister reageert op het advies van de Raad van State), in de verslagen van de beraadslagingen in kamercommissies, in de memorie van antwoord, in de Handelingen van de debatten in de voltallige kamers, enzovoort.

Het is echter niet de gewoonte om een aangenomen en bekrachtigde wet van een officiële motivering of toelichting te voorzien. Weliswaar eist additioneel artikel XIX van de Grondwet nog steeds een considerans (zie VI/49) waarin 'de beweegredenen der wet' worden vermeld, maar dat artikel is wat de considerans betreft een vrijwel dode letter geworden: meestal bevat de considerans niet veel meer dan de overweging dat de desbetreffende wet 'wenselijk' is (Waaldijk 1984). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld algemene maatregelen van bestuur, die met een officiële toelichting ('nota van toelichting') in het Staatsblad worden gepubliceerd (zie VI/111).

Het is de vraag of er naast deze *motiverings-praktijken* ook een algemene *motiverings-plicht* bestaat. Volgens Schreuder-Vlasblom (1985, p. 325) is regelgeving, evenals andere vormen van overheidsoptreden, onderworpen aan een algemeen motiveringsbeginsel. Ook Kortmann (1979, p. 71-72), Koopmans (1980, p. 126) en Van der Vlies (1984, p. 192-194) behandelen de motivering van wetgeving. Zij menen echter dat regelgevers tot weinig meer verplicht zijn dan het vermelden van de doelstellingen die de regelgever zich stelt. Van der Vlies spreekt dan ook niet van het motiveringsbeginsel, maar van het 'beginsel van de duidelijke doelstelling'. Ook in de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving is voorgeschreven dat de doelstellingen van een regeling moeten worden vermeld (II/4; zie ook III/1-23 en VI/107). In de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek wordt de aanbeveling gedaan een ontwerp voor een regeling al in een vroeg stadium van een toelichting te voorzien (VI/106).

Er bestaan hiernaast talloze specifieke motiveringsplichten. Zie bijvoorbeeld VI/70, waar

een motivering gevraagd wordt indien een beroepstermijn gesteld wordt die korter of langer is dan 'een maand/dertig dagen', of VI/90, waar gesteld wordt dat het gebruik van bepaalde inwerkingtredingsbepalingen gemotiveerd moet worden in de memorie van toelichting. In paragraaf 16 zagen we al dat Ruiter en Van der Vlies motivering eisen in geval van het teleurstellen van gewekte verwachtingen; en in paragraaf 18 dat Van der Vlies vindt dat regelgevers moeten motiveren dat zij bevoegd zijn. Zo zouden meer voorbeelden kunnen worden gegeven.

§ 20. Ethiek en fatsoen. Tot zover de behandeling van enkele (mogelijke) beginselen van behoorlijke wetgeving. Tot zover ook de behandeling van 'het regelgevingsrecht', waartoe sommige van de genoemde beginselen al behoren, en waartoe andere beginselen in de toekomst wellicht gerekend zullen worden. Het recht heeft immers vage, wisselende en door-latende grenzen met andere normatieve verzamelingen. Het regelgevingsrecht staat in wisselwerking met bijvoorbeeld de eisen van politiek en politici (zie paragraaf 8) en ook die van ethiek en fatsoen.

Ook indien handelen in strijd met een bepaald beginsel van behoorlijke wetgeving niet onrechtmatig is, kan dat handelen ethisch gezien onfatsoenlijk zijn. Er zijn allerlei 'grote' en 'kleine' fatsoensnormen, die moeilijk een 'beginsel van behoorlijke wetgeving' genoemd kunnen worden. Zo is het onfatsoenlijk om een regel zó duister te formuleren dat anderen (die de regel moeten vaststellen, of die belang bij de regel hebben) niet zullen merken dat er iets staat waar zij eigenlijk tegen zijn, om maar eens een voorbeeld te noemen. Ook dáár moeten regelgevers op letten.

Een ander probleem vormen de persoonlijke opvattingen van bijvoorbeeld de wetgevingsambtenaar. Hij kan, op grond van zijn geweten, levensovertuiging, geloof, of wat dan ook, principiële bezwaren hebben tegen de door zijn baas voorgestane inhoud (of procedure) van een bepaald stuk wetgeving. Een probleem dat niet ontkend, maar zo mogelijk wel opgelost of omzeild moet worden (zie over dergelijke gevoeligheden in de verhouding minister-ambtenaar: Mok 1984, vooral p. 220-221).

§ 21. Aanwijzingen van de minister-president. Naast de in de voorgaande 13 paragrafen beschreven juridische en niet-juridische normen die in beginsel voor alle regelgevers gelden, zijn rijksambtenaren ook nog onderworpen aan de *Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst*. Dergelijke aanwijzingen worden 'in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers' vastgesteld door de minister-president. Voor de rijksambtenaren zijn deze aanwijzingen voorschriften, waarvan de overtreding aanleiding kan geven tot disciplinaire maatregelen op grond van artikel 80 van het Algemene rijksambtenarenreglement. Zo'n vaart zal het waarschijnlijk niet snel lopen, maar de heren en dames moeten zich er wel aan houden. Voor anderen dan rijksambtenaren hebben dergelijke aanwijzingen geen directe betekenis, ook al bevatten zij ook voor hen leerzame tips. Deze Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst kunnen goed als referentiepunt gebruikt worden door regering, Raad van State en parlement bij het beoordelen van bijvoorbeeld wetsontwerpen. Zoals gezegd in paragraaf 12, kan de inhoud van aanwijzingen ook een symptoom zijn van het bestaan van rechtsovertuigingen.

De in dit boekje onder II, III, IV, VI en VII opgenomen aanwijzingen en richtlijnen zijn allemaal vastgesteld als Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst. Dat geldt ook voor de *Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur*, waarvan een gedeelte is opgenomen onder VI/111, en voor de *Aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden*, genoemd onder VI/114. Voor de volledigheid moeten ook nog genoemd worden de *Aanwijzingen inzake brieven betreffende wetten en Koninklijke besluiten*, vastgesteld op 19 februari 1980, Stcrt. 1980, nr. 58, waarin modellen zijn opgenomen voor de wisseling van stukken tussen Koningin, ministers, Raad van State en kamers van de Staten-Generaal. Andere algemene aanwijzingen voor de rijksdienst hebben betrekking op andere zaken dan wetgeving (zie ook VII/16).

De in dit boekje onder V en VIII opgenomen richtlijnen en procedureregels zullen vermoedelijk binnenkort als Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst worden vastgesteld. Om-

dat de onder VIII opgenomen procedureregels ook bepalingen bevatten voor (de ambtenaren van) Raad van State en Staten-Generaal, zullen zij vermoedelijk ook door (de voorzitters van) die colleges worden vastgesteld.

Met uitzondering van de *Aanwijzingen inzake indeling en stijl van ambtelijke stukken* (VII) zijn alle genoemde aanwijzingen gepubliceerd in de Staatscourant. De Aanwijzingen inzake indeling en stijl zijn, vreemd genoeg, nooit officieel gepubliceerd. Bovendien schijnt het originele stuk niet meer in het archief van het Ministerie van Algemene Zaken te vinden te zijn. De in dit boekje opgenomen tekst is daarom niet ontleend aan de authentieke tekst van deze Aanwijzingen, maar aan een in december 1970 door het Rijks Bestuurs Studiecentrum samengestelde bundel.

Ook in andere opzichten zijn de diverse aanwijzingen niet een toonbeeld van keurige regelgeving: ze zijn niet ingedeeld in artikelen; de nummering en lettering van de onderdelen is in elke set aanwijzingen weer anders; de aanwijzingen zelf en de toelichtingen daarop zijn niet scherp te onderscheiden. De Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek zijn niet op zichzelf en op de andere aanwijzingen toegepast. Zij zien er dan ook niet als regelingen uit (vergelijk Ruiter 1981).

De *Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving* (II) zijn besproken door Polak, die pleit voor het samenbrengen van de diverse aanwijzingen (en inzichten omtrent beginselen van behoorlijke wetgeving) in één stuk: de 'Aanwijzingen voor de wetgeving' (NJB 1985). De *Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon* (IV) zijn besproken door Ruiter (1981). Op grond van een analytische typologie van soorten taaluitingen in wet en recht komt hij tot de conclusie dat deze richtlijnen aanzienlijk helderder geformuleerd hadden kunnen worden door het gebruik van directe gebodsbepalingen.

De *Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek* (VI) zijn besproken door Van Buuren (Ars Aequi 1984) en Schreuder-Vlasblom (1984). Laatstgenoemde constateert dat de nieuwe versie van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek meer inhoudelijke aanwijzingen bevatten dan haar voorgangers (eerdere versies dateren van 9 april 1951, nr. 27860; 21 juni 1954, nr. 38169; en 1972, Stcrt. 1973, 2). Evenals Polak (NJB 1985, p. 42) bepleit zij, met het oog op verdere harmonisatie van wetgeving, een verdere ontwikkeling van aanwijzingen en beginselen van behoorlijke wetgeving in onderlinge samenhang (1984, p. 755).

§ 22. Juridische effecten. Goede regelgevers letten niet alleen op juridische en ethische normen en op wensen en bevelen van hogerhand, maar ook op mogelijke juridische en feitelijke effecten van een regeling. Ze letten niet alleen op wat moet en mag, maar ook op wat kan en niet kan.

Bij het ontwerpen wordt er op gelet of een voorstel wel kans maakt om aangenomen of vastgesteld te worden. Over het algemeen vindt men het immers zinloos om een politiek niet *haalbare* regeling te ontwerpen of voor te stellen (zie paragraaf 8).

In de tweede plaats zullen regelgevers mogelijke juridische effecten inschatten. Daarbij gaat het om de verhouding tot hogere regelingen en om de verhouding tot regelingen van gelijke orde.

De verhouding tot hogere regelingen wordt beheerst door de regel: *lex superior derogat legi inferiori* (oftewel: een hogere regel gaat boven een lagere). Op deze regel bestaan uitzonderingen, zoals het toetsingsverbod in artikel 120 Grondwet. Afgezien van die uitzonderingen is het over het algemeen zinloos een regeling vast te stellen, wanneer het er naar uitziet dat de rechter, met toepassing van de lex-superior-regel, de regeling onverbindend zal verklaren wegens strijd met hoger recht. Naast de vermoedelijke onrechtmatigheid zelf vormt die zinloosheid dan een extra argument tegen het aannemen van de regeling. Dit extra argument speelt een rol bij mogelijke strijd met direct werkende bepalingen van verdragen en internationale besluiten (zie paragraaf 12), en voor wat algemene maatregelen van bestuur en lagere regelingen betreft, bij mogelijke strijd met Grondwet, wet, enzovoort (zie paragraaf 10). Een complicatie is, dat niet altijd duidelijk is of een regeling in strijd geacht zal worden met hogere regels. Vooral gedragsbepalingen zijn nogal eens vaag. In dat geval verdient het aanbeveling rekening te houden met een ruime rechterlijke uitleg van de desbetreffende bepalingen (Breukelaar 1984, p. 29). Een dergelijke veiligheidsmarge ten aanzien van artikel 6

EVRM wordt bijvoorbeeld aanbevolen in de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon (IV/1).

Ook regelingen van gelijke orde kunnen aan elkaars juridische gelding in de weg staan. Wanneer regels van gelijke orde met elkaar in strijd zijn, zal de rechter immers moeten beslissen welke hij zal toepassen. Wanneer de betrokken regelingen geen andere oplossingen aanreiken, zal de rechter zich bij zijn keuze laten leiden door twee ongeschreven regels: *lex specialis derogat legi generali* (oftewel: een bijzondere regel gaat boven een algemene) en: *lex posterior derogat legi anteriori* (oftewel: een jongere regel gaat boven een oudere). Regelgevers zullen zich moeten realiseren dat rechters deze voor de hand liggende regels waarschijnlijk zullen toepassen. Als dat ongewenste gevolgen zou hebben, doet een regelgever er goed aan de verhouding tussen de desbetreffende conflicterende bepalingen nadrukkelijk anders te regelen. Maar ook als toepassing van de *lex-specialis* en de *lex-posterior*-regel wél zou leiden tot het door de regelgever gewenste effect, kan het verstandig zijn deze verhouding uitdrukkelijk te regelen. Ten aanzien van de *lex-posterior*-regel wordt dit in de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek zelfs voorgeschreven (VI/143). Toepassing van die regel is immers niet altijd even eenvoudig. Dat geldt in nog sterkere mate voor de *lex-specialis*-regel. Men kan immers gemakkelijk van mening verschillen over de vraag welke van twee regels het meest algemeen is. Dat men er bij het geven van regels goed aan doet niet te vertrouwen op de *lex-specialis*-regel of de *lex-posterior*-regel, laat zich ook als volgt aannemelijk maken: Het is onduidelijk of de *lex-specialis*-regel ten opzichte van de *lex-posterior*-regel een 'specialis' of een 'generalis' is, waardoor het erg moeilijk is om te beslissen in geval van strijd tussen een oudere bijzondere en een jongere algemene regel.

§ 23. Feitelijke effecten. Over het algemeen is het de bedoeling dat een regeling niet slechts juridische effecten heeft, maar ook feitelijke. Regelgevers proberen het gedrag van mensen (en van hun samenwerkingsvormen) te beïnvloeden. En daarmee proberen ze in meer of mindere mate de maatschappij te beïnvloeden.

Een goede regelgever zal er dus op moeten letten of de door hem *beoogde effecten* inderdaad met de (een) regeling kunnen worden bewerkstelligd, en of zijn regeling niet allerlei ongewenste *neveneffecten* zal hebben (zie Geelhoed 1985). Het voorspellen van het gedrag van mensen en maatschappij is moeilijk. Daarom is het voor regelgevers verleidelijk om dat maar te laten zitten en 'gewoon' regeltjes te maken, met alle (ongewenste of uitblijvende) gevolgen van dien (vergelijk de in paragraaf 15 geciteerde opmerking van Mulder). Vandaar dat telkens weer een roep om meer aandacht voor effecten van regelgeving klinkt. Voorbeelden bieden de recente bloei van de wetenschapstakken rechtssociologie (zie bijvoorbeeld Schuyt 1982) en wetgevingsleer (zie bijvoorbeeld het gelijknamige themanummer van Bestuurswetenschappen uit 1980) en 'rages' als evaluatie van wetgeving (daarover: Scheltema 1984) en deregulering (zie bijvoorbeeld Soetenhorst-de Savornin Lohman 1984, De Ru 1984, Mulder 1984 en het Eindbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, Kamerstukken II, 1983-84, 17 931, nr. 9).

Regelgevers moeten dus verstand van mensen en maatschappij hebben. Dit boekje heeft niet de pretentie hun dat verstand bij te brengen. In de onder II en III opgenomen aanwijzingen wordt er wel op gehamerd (zie ook de paragrafen 15 en 19).

In dit boekje over structuur en vorm van regelingen moet er op gewezen worden dat ook wetgevingstechniek een factor is die de effectiviteit van regelgeving kan beïnvloeden. En wel langs twee wegen.

In de eerste plaats moeten regelingen begrepen kunnen worden door de personen tot wie zij gericht zijn. Als aan die eis niet voldaan is, dan kan men ook niet verwachten dat die personen de wettelijke gedragsaanwijzingen opvolgen. Regelgeving die onvoldoende helder, onvoldoende overzichtelijk, onvoldoende begrijpelijk is, kan moeilijk effectief zijn.

In de tweede plaats moeten regelingen enigszins overtuigend zijn. Wanneer regelgeving een rommeltje is, is zij niet alleen moeilijk te begrijpen, maar kan zij ook als willekeur overkomen en zullen mensen die haar wel begrijpen minder snel geneigd zijn om haar te volgen (Van Buuren 1984, p. 236-237).

Om deze twee redenen zou men het beginsel dat regelgeving geen rommeltje mag zijn een

pragmatisch, niet-normatief beginsel van behoorlijke (deugdelijke) wetgeving kunnen noemen (vergelijk de paragrafen 14 en 16). Het gaat daarbij om *duidelijkheid, consistentie en eenheid*, zowel wat vorm als wat inhoud betreft (Ruiter 1984). De eisen van duidelijkheid en consistentie zullen, op basis van enkele logische en traditionele inzichten nader worden uitgewerkt in de paragrafen 25 tot en met 39. De derde eis heeft niet alleen betrekking op eenheid binnen een regeling (zie bijvoorbeeld VI/3) en tussen een regeling en de op grond van die regeling tot stand gebrachte lagere regelingen (zie bijvoorbeeld VI/1 en 31), maar ook op eenheid tussen verschillende regelingen (over harmonisatie van regelgeving: Van Buuren 1984; over coördinatie van regelgeving in EG-verband; Donner 1984; over coördinatie van economische regelgeving: Geelhoed 1985).

§ 24. Tradities. Van regelgeving wordt duidelijkheid, consistentie en eenheid geëist. Dat vloeit voort uit het regelgevingsrecht (met name uit het rechtszekerheids- en het rechtsgelijkheidsbeginsel; aldus Sebus 1984, p. 20-24; zie de paragrafen 16 en 17), uit het fatsoen (zie paragraaf 20) en uit de wens regels effectief te laten zijn (paragrafen 22 en 23). Dit betekent dat een regelgever niet zo maar zijn eigen gang kan gaan. Want zelfs als zijn eigen regelingen op zichzelf nog geen rommeltje zouden zijn, is toch de kans groot dat zijn regelgeving samen met andere (oudere) regelgeving wél een rommeltje zou opleveren. Nieuwe regels moeten nu eenmaal deel gaan uitmaken van reeds bestaande regelgeving. Bovendien moeten regelgevers producten afleveren die door anderen als regelingen worden herkend: toespraken op de trappen van het stadhuis worden tegenwoordig niet meer als zodanig herkend, floppy-disks nog niet, bijvoorbeeld.

Wetgevingsambtenaren worden op verschillende manieren aan bestaande regelgevingstradities gebonden. In de eerste plaats worden ze opgeleid door (en staan ze in het begin hiërarchisch onder) ervaren collega's, die hen doordringen van de manier waarop 'men' (in dit land, op dat departement, op die afdeling) 'nu eenmaal wetgeeft' (zie Van Eijkern 1977). Voorzover deze manieren, wetgevingsstijlen, per departement verschillen, spreekt men wel van 'de veertien wetsfamilies' (zie de gelijknamige bundel uit 1977; omdat ook de verschillen tussen wetgevingsafdelingen binnen een departement vaak groot zijn, zou beter van een groter aantal families kunnen worden gesproken, aldus Van Buuren 1984, p. 233). Een andere weg waarlangs wetgevingsambtenaren aan tradities worden gebonden, zijn de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (VI). Deze vormen voor een deel de weerslag van jaren, soms eeuwen, wetgevingspraktijk. Deze aanwijzingen worden ook gebruikt om storende verschillen tussen de wetsfamilies weg te nemen (Van Buuren 1984, p. 240) en daarvoor meer algemene 'tradities' in de plaats te zetten.

Veel belangrijke wetgevingsgebruiken zijn echter niet in de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek opgenomen. Bestudering van de Aanwijzingen geeft dan ook een onvolledig beeld van hoe men in Den Haag 'nu eenmaal wetgeeft' (Hirsch Ballin 1984, p. 78). Voor regelgevers zijn veel wetgevingstechnische gebruiken immers zo vanzelfsprekend, dat niemand de moeite heeft genomen die gebruiken in aanwijzingen te vertalen. Men past enige elementaire *logica* (ook wel 'gezond verstand' of 'helder denken' genoemd) toe, en op grond daarvan laat men bijvoorbeeld na om in een regeling argumenten of vragen op te nemen; men lijkt het erover eens te zijn dat dergelijke zaken weinig of niets zouden toevoegen aan de regelende betekenis van regelingen. Dit soort logica of gezond verstand is ook een traditie, een westerse traditie. In Nederland is het gebruikelijk om die traditie bij het geven van regels te volgen; zoals het in het grootste deel van Nederland gebruikelijk is om Nederlands te spreken, en regelgevers ook dat gebruik plegen te volgen (op grond van de Spellingwet zijn lagere regelgevers en ambtenaren verplicht om een aantal taal-regels in acht te nemen; zie VII/16). Maar net zoals men een taal moet leren gebruiken, en men zijn kennis af en toe moet opfrissen door raadpleging van een woordenboek, de Woordenlijst van de Nederlandse taal (zie VII/16) of een taalboek (bijvoorbeeld Renkema 1979), zo zal men ook moeten leren de traditionele regelgevingslogica te gebruiken. Daartoe kan een explicitering van deze meestal impliciet toegepaste wijsheden handig zijn.

§ 25. Logica: de elementen van regels. Tradities zijn geen doel in zichzelf. Soms zal het

met het oog op de gewenste duidelijkheid, consistentie en eenheid inderdaad wenselijk zijn tradities te volgen. Soms zullen de eisen van duidelijkheid, consistentie en eenheid het echter nodig maken om juist traditionele patronen te doorbreken. Het is bijvoorbeeld zonneklaar dat veel traditionele regelgeving niet erg duidelijk is.

Veel regelingen kunnen duidelijker, indien bepaalde gebruiken doorbroken worden, en de logica (ook een traditie!) méér centraal wordt gesteld. Het gaat dan met name om de traditie dat regelingen uit regels (en eventueel enkele andere bepalingen) bestaan en dat regels zijn opgebouwd uit:

- een *subject*: de personen of instanties die iets (niet) moeten of (niet) mogen,
- een *karakter*: het element van een regel waaruit blijkt of iets moet, mag, niet moet of niet mag,
- een *object*: de gedraging die (niet) moet of (niet) mag,
- en eventueel enkele *voorwaarden*.

Door deze drie of vier elementen van regels naar voren te halen, kunnen regelgevers duidelijker produkten afleveren. In de volgende paragrafen wordt dit uitgewerkt.

Regels zijn bepalingen die op zichzelf al een normatieve betekenis hebben: bepalingen waarin staat dat iets (niet) moet of (niet) mag. Andere soorten bepalingen, die slechts in samenhang met regels een normatieve betekenis hebben, zijn bijvoorbeeld verwijzingen en begripsomschrijvingen (paragraaf 32). Voorlopig beperken wij ons tot regels.

De in deze en volgende paragrafen gehanteerde terminologie is enigszins willekeurig. Verschillende termen zijn in omloop. Subjecten worden ook wel '*normadressaten*' genoemd. Het karakter ook wel '*nexus*'. Als de beestjes maar een naam hebben, dan kan de traditionele regelgevingslogica onder woorden worden gebracht (uitgebreider hierover: Van der Velden 1980; Ruiter 1980, 1981 en 1984; Jue 1982; en de bij hen genoemde - veelal Duitse - literatuur). Om misverstand te voorkomen: onder 'subject' wordt niet verstaan degene die de regel 'geeft'.

§ 26. Elementen van regels: karakter. Regels kunnen verschillende karakters hebben. Sommige regels hebben het karakter van een *verbod*, andere het karakter van een *gebod*, een *toestemming* of een *vrijstelling*.

Het karakter van een regel is het element waaruit de normatieve betekenis blijkt, waaruit blijkt of iets moet (gebod), of iets mag (toestemming), of iets niet mag (verbod), of iets niet moet (vrijstelling). Dit wil echter niet zeggen dat elke regel het woordje 'moet' of 'mag' moet bevatten. Vaak blijkt uit de afkomst van een zin al, dat het om een normatieve zin, een regel, gaat. Artikel 106 Grondwet bijvoorbeeld luidt: 'De wet regelt het geldstelsel.' Deze bepaling bevat geen normatieve woorden. Toch is duidelijk dat hier bedoeld wordt dat de wet het geldstelsel móét regelen. Het is immers gebruikelijk om regels niet normatief te formuleren. Bij een eenvoudige bepaling als artikel 106 Grondwet kan dat weinig kwaad. De gewoonte om regels te gieten in de vorm van constatering kan echter verwarrend werken. Neem bijvoorbeeld artikel 1, tweede lid, Wet openbaarheid van bestuur:

'Een verzoek om informatie, vervat in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt ingewilligd behoudens voorzover het betrekking heeft op:

a. (. . .)

b. persoonlijke beleidsopvattingen van bewindslieden, bestuurders of ambtenaren.

(. . .)'

Dit betekent dat een overheidsorgaan niet verplicht is om een verzoek om informatie in te willigen, indien die informatie vervat is in voor intern beraad opgestelde documenten en betrekking heeft op persoonlijke beleidsopvattingen van bijvoorbeeld ambtenaren. De vraag is echter of een overheidsorgaan een dergelijk verzoek wel mag inwilligen. Daarover geeft de wettekst geen uitsluitel. Het is mogelijk om in het artikel een verbod tot inwilliging te lezen. In geval van een conflict hierover zal de rechter het antwoord dus elders moeten zoeken, bijvoorbeeld in 'de bedoeling van de wetgever'. Die moeite was de rechter, en de belanghebbenden, bespaard gebleven, indien de bepaling als volgt was geformuleerd:

'Een verzoek om informatie (. . .) moet worden ingewilligd behoudens voorzover (. . .)'

Dan was duidelijk geweest dat de in het woordje 'behoudens' gelegen ontkenning slechts

terugslaat op de inwilligingsplicht, en niet op het inwilligen zelf.

Hieruit kan men leren dat het in ieder geval verstandig is om normatieve termen ('moeten', 'mogen', 'het recht hebben', 'verplicht zijn', enzovoort) te gebruiken in regels waar verderop weer uitzonderingen op worden gemaakt. Maar ook in andere gevallen kan een expliciet karakter de duidelijkheid van de regel ten goede komen. En kwaad kan het nooit.

§ 27. Elementen van regels: subject. Wie moet of mag (niet)? In het laatste voorbeeld: 'een overheidsorgaan', dat wil zeggen: elk overheidsorgaan volgens de in artikel 1, eerste lid, Wet openbaarheid van bestuur gegeven omschrijving. Deze 'wie' noemen we het subject van de regel: de personen of instanties die iets (niet) moeten of (niet) mogen.

De subjecten van vrijwel alle bekende rechtsregels zijn *mensen* of publiek- of privaatrechtelijke *rechtspersonen* (staten, gemeenten, verenigingen, stichtingen, besloten vennootschappen, enzovoort) of *organen* (regering, ministers, college van burgemeester en wethouders, algemene leden-vergadering, raad van commissarissen, enzovoort). Het stellen van regels over het gedrag van, pakweg, regenwolken wordt tegenwoordig zinloos geacht. En in de regel: 'voor honden verboden' zijn de honden in ieder geval niet het subject. De vraag is: wie wel? De eigenaars van honden, de houders van honden, of ook iedereen die een hond ziet lopen? Niet zo'n duidelijke regel dus.

Een ander voorbeeld van de onduidelijkheid die ontstaat indien het subject van een regel niet vermeld wordt, biedt de tweede zin van artikel 1 Grondwet: 'Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.' Deze zin bevat alleen een object (discriminatie wegens . . .) en een karakter (is niet toegestaan). Tot wie de regel zich richt, blijft in het midden. De grondwetgever heeft dat bewust in het midden gelaten. Hij wilde zelf geen antwoord geven op de vraag of alleen de overheid niet mag discrimineren of dat ook particulieren dat niet mogen. De grondwetgever gaf, met andere woorden, geen antwoord op de vraag of het non-discriminatiebeginsel naast een verticale werking (tussen overheid en burger) ook een horizontale werking (tussen burgers) heeft. De beantwoording van deze vraag heeft de grondwetgever daarmee overgelaten aan anderen, met name aan de rechter en de lagere regelgevers.

Tenzij men de aanvulling van de regel geheel wil overlaten aan anderen, zoals de grondwetgever ten aanzien van de meeste grondrechten inderdaad wilde, is het verstandiger onduidelijkheid over het subject uit te sluiten door dat expliciet te vermelden.

§ 28. Elementen van regels: object. De *gedragingen* (van mensen, rechtspersonen of organen) die (niet) mogen, noemen we het object van een regel. Als voorbeelden kwamen we hierboven al tegen: het regelen van het geldstelsel, het inwilligen van een verzoek om informatie, het laten lopen van honden en het plegen van discriminatie.

Ook *regelgeving* kan het object van regels zijn. In artikel 106 Grondwet wordt de wetgever opdracht gegeven het geldstelsel te regelen. Ook een verbod tot regelgeving komt wel eens voor: artikel 12 Wet algemene bepalingen verbiedt rechters om regels te geven. Toestemming (bevoegdheid) tot het geven van regels wordt bijvoorbeeld verleend in verschillende grondwetsbepalingen waarin de wetgever gemachtigd wordt om een grondrecht te beperken (artikelen 2, 4, 6 tot en met 13, 15, 19 en 23). Deze bepalingen houden bovendien verboden voor andere organen in om (zelfstandig) grondrecht-beperkende regels uit te vaardigen.

Het object van regels kan ook het nemen van individuele beslissingen zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan regels die een *vergunningenstelsel* in het leven roepen. Dan worden bepaalde organen bevoegd verklaard om in individuele gevallen ontheffing te verlenen van een in beginsel algemeen geformuleerd gebod of verbod.

Een bijzonder soort object tenslotte is het opleggen van *sancties*. Regels waarin het opleggen van sancties wordt toegestaan (of verplicht wordt gesteld) bevatten echter altijd een voorwaarde (de overtreding van een andere regel). Daarom moeten we eerst dat vierde mogelijk element van regels bespreken.

§ 29. Elementen van regels: voorwaarden. Object, subject en karakter kunnen samen

een volledige regel vormen. Soms worden echter een of meer voorwaarden toegevoegd. Voorwaarden geven antwoord op de vraag: Wanneer mag of moet het subject iets (niet)? Indien het antwoord 'altijd' is, dan hoeven geen voorwaarden opgenomen te worden. De meeste rechtsregels gelden echter slechts onder bepaalde voorwaarden. Neem bijvoorbeeld artikel 26, eerste lid, Wegenverkeerswet. Subject, karakter en object van deze regel luiden: 'Het is aan de bestuurder van een voertuig verboden dit te besturen of te doen besturen'. Dat zou een rare regel zijn, indien de wet daar niet direct op liet volgen: 'terwijl hij verkeert onder zodanige invloed van een stof, waarvan hij weet (. . .)'.

Elementen van een regel die als voorwaarden kunnen worden geformuleerd, kunnen veelal ook anders worden geformuleerd, namelijk als nadere aanduiding van object of subject. Een voorbeeld: Artikel 6, eerste lid, Wetboek van Koophandel begint met de woorden: 'Ieder die een bedrijf uitoefent, is verplicht van zijn vermogenstoestand (. . .) aantekening te houden (. . .)'. De eerste vijf woorden geven aan wie het subject van deze regel is (zijn). Het zou mogelijk (maar minder fraai) zijn geweest om het subject aan te duiden met de woorden: 'Elke bedrijfsuitoefenaar'. Het zou echter ook mogelijk zijn geweest om dit subject aan te duiden met het woordje 'men' en er een voorwaarde aan toe te voegen. Het artikel zou dan als volgt hebben kunnen beginnen: 'Indien men een bedrijf uitoefent, is men verplicht (. . .)'.

Vaak heeft een regelgever dus een keuze uit verschillende manieren om hetzelfde te bepalen. Een goede regelgever is zich daarvan bewust en zal zich van geval tot geval bij dergelijke keuzen laten leiden door de eisen van duidelijkheid, consistentie en eenheid.

§ 30. Sanctieregels. Een sanctieregel is een regel met het opleggen van sancties als object en de overtreding van een andere regel als voorwaarde.

Sanctieregels onderscheiden zich dus van andere regels door hun object (het opleggen van een bepaalde sanctie) en doordat zij altijd een voorwaarde (de overtreding van een of meer geboden of verboden) bevatten. Ook deze voorwaarde kan als expliciete voorwaarde worden geformuleerd, dan wel impliciet opgenomen worden in de aanduiding van object of subject. In beide gevallen moet er naast de sanctieregel een andere regel gelden, op overtreding waarvan de sanctieregel een sanctie stelt. Die andere regel noemen we de *gesanctioneerde regel*. Een regelgever heeft de keuze tussen twee verschillende technieken om een sanctieregel vast te leggen. Hij kan in de sanctieregel een verwijzing naar de elders geformuleerde gesanctioneerde regel opnemen. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in artikel 95 Woningwet: 'Overtreding van artikel 47 wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste (. . .)'. In artikel 47, eerste lid, vindt men dan de gesanctioneerde regel: 'Het is verboden te bouwen zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (bouwvergunning)'. Deze methode wordt toegepast in de meeste bijzondere bestuurlijke wetten, zoals ook de Wegenverkeerswet of de Wet op de ruimtelijke ordening. Vergelijk ook de artikelen 1, 2, 6 en 7 van de Wet op de economische delicten (zie VI/64 en 66-68).

Bij de andere techniek voor het vastleggen van een sanctieregel wordt de gesanctioneerde regel verwerkt in de sanctieregel. Dat is bijvoorbeeld in het Wetboek van Strafrecht telkens het geval. Artikel 287 luidt bijvoorbeeld: 'Hij die opzettelijk een ander van het leven berooft, wordt, als schuldig aan doodslag, gestraft met (. . .)'. De hierin veronderstelde, maar nergens in de Nederlandse wetgeving uitgeschreven, gesanctioneerde regel zou als volgt geformuleerd kunnen worden: Mensen mogen elkaar niet opzettelijk van het leven beroven. Verschillende overwegingen kunnen bij de keuze tussen de twee genoemde sanctieregel-technieken een rol spelen. Zo is het volgens sommigen minder fraai om vanzelfsprekende regels als 'mensen mogen elkaar niet opzettelijk van het leven beroven' met zoveel woorden in de wet op te nemen. Aan de andere kant is het vaak duidelijker om een korte en eenvoudige gesanctioneerde regel naast een korte en eenvoudige verwijzende sanctieregel in een regeling op te nemen, dan om één ingewikkelde sanctieregel te geven waarin de gesanctioneerde regel ligt opgesloten.

In de gegeven voorbeelden gaat het telkens om een *strafsanctie*. Dat hoeft niet het geval te zijn. Ook artikel 6.3.1.1, eerste lid, NBW ('Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dient te volgen lijdt, te vergoeden') kan een sanctieregel genoemd worden. Daar wordt namelijk een

– *privaatrechtelijke* – *sanctie* (een schadevergoedingsplicht) gesteld op overtreding van een andere, in dat artikel impliciet besloten liggende regel: het verbod om onrechtmatige daden te plegen. Het *subject* van een sanctieregel kan dus hetzelfde zijn als het subject van de gesanctioneerde regel.

In het geval van straf- en andere publiekrechtelijke sancties is het subject van de sanctieregel echter meestal een andere dan het subject van de gesanctioneerde regel. Het verbod op doodslag heeft alle mensen tot subject. De sanctieregel die straf stelt op overtreding van dat verbod, heeft de rechter tot subject: wanneer iemand zich schuldig heeft gemaakt aan doodslag, dan mag de rechter die persoon straffen, tenzij er bijvoorbeeld sprake is van een straf- of vervolgingsuitsluitingsgrond. Dat de rechter, of een andere rechtshandhaver, het subject van een sanctieregel is, blijkt zelden uit de sanctieregel zelf. Meestal is dat af te leiden uit andere bepalingen (bijvoorbeeld uit het Wetboek van Strafvordering).

Een sanctieregel kan het *karakter* van een toestemming, een vrijstelling, een gebod of een verbod hebben.

Ook sanctieregels kunnen gesanctioneerd worden. Op overtreding van de sanctieregel van artikel 6.3.1.1 NBW wordt in artikel 3.11.1 NBW een volgende sanctie gesteld: een rechterlijke veroordeling. Weer andere regels regelen de tenuitvoerlegging (met behulp van deurwaarder en sterke arm) van een dergelijke veroordeling. Al die regels zou men sanctieregels kunnen noemen. Zo kunnen sanctieregels lange ketens vormen.

§ 31. Motieven achter regels. In de voorgaande paragrafen werd de structuur van regels uitgelegd aan de hand van mogelijke vragen van de lezers van regelingen: Moet of mag het? Karakter. Wie moet of mag? Subject. Wat moet of mag? Object. Wanneer moet of mag het? Voorwaarden. De lezer kan ook andere vragen hebben. Bijvoorbeeld: waarom moet of mag iets (niet)? Deze vraag valt echter buiten de functie van regelingen als kenbronnen van wat moet of mag. De waarom-vraag heeft immers alleen betrekking op iets dat achter het moeten of mogen ligt. Het antwoord op die vraag zou niets toevoegen aan de regelende betekenis van een regeling. Daarom wordt in regelingen zelf vrijwel nooit antwoord gegeven op de vraag waarom een regel luidt zoals hij luidt. Dat zou regelingen maar onnodig lang maken. Om dezelfde reden komen er in regelingen zelden voorbeelden voor, of vragen, of beschrijvingen.

Het is ongebruikelijk, maar wel mogelijk om motiveringen op te nemen in de tekst van een regeling. Tegenwoordig gebeurt dat slechts bij hoge uitzondering (bijvoorbeeld in artikel 10, tweede lid, EVRM).

Wanneer de regelgever kenbaar wil maken wat zijn motieven zijn, dan doet hij dat tegenwoordig meestal in begeleidende teksten (zie paragraaf 19). Bij wetten bijvoorbeeld in de considerans (in de aanhef van de wet, beginnende met de woorden ‘Alzo Wij in overweging genomen hebben dat’) en in de memorie van toelichting, of later in een voorlichtingsbrochure. Vermelding van de motieven of bedoelingen van een regelgever kan later van belang zijn bij het interpreteren van de regeling.

§ 32. Andere bepalingen dan regels. Regels (met de in de voorgaande paragrafen aangegeven structuur) kunnen op zichzelf staan en zonder hulp van andere bepalingen uitmaken wat (niet) moet of (niet) mag. In de meeste regelingen blijken echter ook bepalingen voor te komen die slechts een regelende betekenis hebben in samenhang met andere bepalingen. Dergelijke bepalingen missen de vaste structuur van regels.

Er zijn verschillende soorten bepalingen die geen regels zijn. Een gemeenschappelijk kenmerk van hen is, dat zij – direct of indirect, impliciet of expliciet – naar regels verwijzen.

Het eenvoudigste type is de expliciete directe verwijzing. Dat is een bepaling waarin een elders gegeven regel ook op iets anders van toepassing wordt verklaard. Een voorbeeld: Artikel 37, vijfde lid, Grondwet verklaart enkele over de Koning handelende artikelen (35 en 36 Grondwet) op de regent ‘van overeenkomstige toepassing’ (zie VI/9). De verwijzende bepaling van artikel 37 geeft aan de artikelen 35 en 36 dus een breder toepassingsveld.

Expliciete verwijzingen kunnen ook indirect zijn. Dat is het geval wanneer zij naar andere verwijzingen verwijzen. De Wet op de Raad van State staat er vol mee (bijvoorbeeld artikel

80), en illustreert daarmee hoe verwarrend verwijzingen naar verwijzingen (naar verwijzingen) zijn. In de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek wordt er dan ook tegen gewaarschuwd (VI/7; zie ook Hirsch Ballin 1984, p. 81-88; Sebus 1984, p. 70-73).

Impliciete verwijzingen werken met terugkerende begrippen. Verschillende varianten zijn denkbaar: begripsomschrijvingen, statusverleningen en ficties.

Begrripsomschrijvingen zijn bepalingen waarin begrippen worden omschreven die in andere bepalingen voorkomen. Bijvoorbeeld: Artikel 90quater Wetboek van Strafrecht geeft een omschrijving van het begrip 'discriminatie'. Artikel 90quater is geen regel; er blijkt immers niet uit of, wanneer, en voor wie discriminatie verboden is. Er staat slechts wat het Wetboek onder 'discriminatie' verstaat, wanneer het dat woord in andere artikelen gebruikt. In de artikelen 137d, 137e en 429ter worden bepaalde onder meer met behulp van het woord 'discriminatie' omschreven handelingen strafbaar gesteld; deze artikelen zijn wel regels. Men kan begripsomschrijvingen direct laten volgen op de eerste keer dat een begrip in een regel gehanteerd wordt (zie bijvoorbeeld artikel 6.3.1.1, eerste en tweede lid, NBW). Ook kan men alle begripsomschrijvingen van een regeling bij elkaar zetten, bijvoorbeeld in artikel 1 van de regeling (zie Sebus 1984, p. 90; anders dan men wel aanneemt, is dit bij elkaar voorop zetten van begripsomschrijvingen niet verplicht op grond van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek; zie ook Duk 1984, p. 287). Een derde mogelijkheid voor het plaatsen van begripsomschrijvingen zijn we in paragraaf 30 tegengekomen. In de Woningwet wordt het begrip 'bouwvergunning' niet apart omschreven, en in het Wetboek van Strafrecht het begrip 'doodslag' niet. In beide wetten wordt echter aangegeven wat onder die begrippen wordt verstaan, door het tussen haakjes of tussen komma's te laten volgen op het deel van de regel waarin de inhoud van het begrip wordt aangeduid.

Een begripsomschrijving kan een volledige omschrijving geven. Ook is het mogelijk dat bepaald wordt dat bepaalde zaken niet, of wel onder het begrip vallen (zie VI/1-2 en Hirsch Ballin 1984, p. 78). Over het algemeen verdient het geen aanbeveling in een begripsomschrijving het omschreven begrip zelf nog een keer te gebruiken. Dan zou een cirkelredenering ontstaan. Maar ook op deze wetgevingstechnische wijsheid bestaan uitzonderingen, zoals Duk (1984, p. 287-288) aantoonde met het hypothetische maar prachtige voorbeeld van een omschrijving van het begrip 'nakomelingen':

'De nakomelingen van een natuurlijke persoon zijn:

- a. elk van zijn (al dan niet natuurlijke) kinderen;
- b. de nakomelingen van elk van zijn kinderen'.

Men noemt dit een recursieve definitie. Die zijn zeldzaam.

Vergelijkbaar met begripsomschrijvingen zijn *statusverleningen*. Daaronder verstaan we bepalingen die aan bepaalde feiten, personen of instanties een bepaalde status toekennen, terwijl andere bepalingen (regels) de gevolgen van het hebben van die status regelen. Een voorbeeld van een status-verlenende bepaling is artikel 2:1 Burgerlijk Wetboek. Dat bepaalt dat onder andere de staat, de provincies en de gemeenten rechtspersoonlijkheid bezitten. Door deze bepaling worden enige regels die bepalen wat in verband met 'rechtspersonen' mag of moet, ook van toepassing op de staat, de provincies en de gemeenten (zie echter artikel 2:1, derde lid).

Tenslotte zijn er de *ficties* (VI/10). Volgens de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek moet men daar tegenwoordig zuinig mee zijn, omdat de alternatieven (zoals verwijzingen) meestal duidelijker zijn (zie ook Hirsch Ballin 1984, p. 83-84).

Waarom zou men andere bepalingen dan regels opnemen? Nodig is het niet, omdat het altijd mogelijk is om een regeling zó te formuleren dat er uitsluitend regels in voorkomen. In voldoende uitgewerkte regels kan immers de gehele inhoud van een regeling worden weergegeven. Er kunnen echter verschillende redenen zijn om toch te werken met verwijzingen, begripsomschrijvingen en dergelijke. We noemen er hier twee: verkorting van regels, en verkorting van regelingen.

§ 33. Verkorting van regels. Regels met veel voorwaarden, veel subjecten, veel objecten of een gedetailleerde omschrijving van subject of object zijn lang, en daardoor moeilijk lees-

baar. Wanneer men dergelijke regels wil verkorten, dan bieden andersoortige bepalingen daartoe de mogelijkheid. In plaats van een uitvoerige en gedetailleerde aanduiding van object of subject te geven, kan men bijvoorbeeld volstaan met het gebruik van één woord in de regel zelf, met daarnaast een begripsomschrijving waarin bepaald wordt wat onder dat woord verstaan wordt. Een voorbeeld biedt artikel 6.3.1.1 NBW. In het tweede lid van dat artikel wordt een omschrijving van het begrip 'onrechtmatige daad' gegeven. Daardoor kan het eerste lid kortweg luiden: 'Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden'. Dit eerste lid zou veel moeilijker leesbaar zijn geweest, indien de begripsomschrijving in het tweede lid achterwege was gelaten, en de inhoud daarvan in het eerste lid was ingevoegd. Dan was de volgende worstzin ontstaan: 'Hij die jegens een ander een inbreuk op een recht pleegt of iets doet of nalaat in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, is, indien dit hem kan worden toegerekend, verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.' Moeilijk leesbaar. Bovendien is onduidelijk welke woorden bij elkaar horen. Dit kan ook met verwijzingen worden voorkomen.

Men moet echter wel voorzichtig zijn met deze verkortingsmethoden. Al snel ontstaan opeenstapelingen van verwijzingen en begripsomschrijvingen die de leesbaarheid op hun beurt weer in gevaar brengen (zie VI/7).

§ 34. Verkorting van regelingen. Een andere reden voor het werken met bepalingen als verwijzingen en begripsomschrijvingen kan zijn een streven om een regeling als geheel te verkorten. Het gaat dan om het voorkómen van herhaling van (gedeelten van) regels. *Herhaling* van regels kan optreden bij regelingen waarin verschillende onderwerpen gedeeltelijk op dezelfde manier en gedeeltelijk op een andere manier worden geregeld. Een voorbeeld biedt de Wet op de Raad van State, waarin achtereenvolgens het beroep op de Kroon, het beroep op de voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur, het beroep op de Afdeling rechtspraak en het beroep op de voorzitter van de Afdeling rechtspraak gedeeltelijk gelijk en gedeeltelijk verschillend worden geregeld. De opstellers van de Wet op de Raad van State hebben echter herhalingen zoveel mogelijk proberen te vermijden. Zij hebben daardoor de mogelijke omvang van de Wet op de Raad van State met zeker 50% teruggebracht. Vrij algemeen wordt echter betwijfeld of deze ruimtewinst het verlies aan duidelijkheid (en de toename van opzoek-tijd) rechtvaardigt.

Er zijn verschillende methoden om herhaling te voorkomen.

Wanneer bepaalde subjecten of objecten op meer dan één plaats in een regeling voorkomen, kan een *begripsomschrijving* er voor zorgen dat niet telkens de gedetailleerde aanduiding van dat subject of object herhaald moet worden. Het in paragraaf 32 genoemde artikel 90quater Wetboek van Strafrecht voorkómt zo dat de complexe inhoud van het begrip 'discriminatie' herhaald moet worden in de artikelen 137d, 137e en 429ter van het Wetboek. Het gebruik van *statusverleningen* en *facties* kan hetzelfde effect hebben.

Wanneer bepaalde regels op meer dan één plaats in een regeling een rol spelen, kan herhaling worden voorkomen door die regel slechts op één plaats uit te schrijven, en er op de andere plaatsen naar te *verwijzen*. Zie de Wet op de Raad van State.

Een andere methode is de *verstrengeling* van regels. Regels worden dan samengevoegd tot één regel met meer dan één subject of object. Een voorbeeld bieden de artikelen 124 en volgende van de Grondwet; tot 1983 kende de Grondwet naast elkaar bepalingen over gemeenten en bepalingen over provincies; sinds 1983 bevat de Grondwet bepalingen waarin telkens sprake is van provincie(s) en gemeente(n).

Er is nog een methode: een *algemeen deel*. Wanneer verschillende onderwerpen gedeeltelijk gelijk en gedeeltelijk verschillend worden geregeld, dan kan men de regeling laten beginnen met een deel waarin dié bepalingen staan die voor elk onderwerp gelijk zijn. Zo begint boek 2 van het Burgerlijk Wetboek met een titel 'Algemene bepalingen', waarin bepalingen staan die ten aanzien van alle daarna te behandelen rechtspersonen (vereniging, stichting, nv, bv) gelden; daarna volgen dan titels met de speciale regels ten aanzien van de vereniging, de stichting, enzovoort.

Regelgevers hebben dus de keuze uit verschillende verkortingsmethoden. Maar voordat men aan een keuze tussen de verkortingstechnieken toekomt, zal men na moeten gaan of men er wel verstandig aan doet herhaling te voorkomen (over het kiezen tussen herhaling en de verschillende verkortingsmethoden: Hirsch Ballin 1984, p. 80-91; en Sebus 1984, p. 66-67 en 70-73).

Als men toch voor verkorting kiest, dan kan men de lezer helpen door telkens *heen en weer te verwijzen*. Het is immers een nadeel van verwijzingen, dat van het bestaan ervan meestal niet blijkt in de bepaling waarnaar wordt verwezen. Bij begripsomschrijvingen is de onduidelijkheid soms nog groter: in de bepaling waar het begrip omschreven staat, wordt vrijwel nooit vermeld waar dat begrip zo al voorkomt in de regeling; en in de bepalingen waarin het begrip voorkomt wordt maar zelden melding gemaakt van het feit dat dat begrip op een andere plaats in de regeling omschreven is (dit is vooral lastig indien, zoals in het NBW het geval is, de diverse begripsomschrijvingen niet bij elkaar staan). Door bij dit soort bepalingen zo mogelijk in beide richtingen te wijzen (bijvoorbeeld door uitdrukkingen als '... in de zin van artikel ...') maakt men het gebruik van de regeling gemakkelijker. De Nederlandse regelgevers plegen deze dienstverlening echter over te laten aan de commerciële uitgevers van regelingen. Aan die verantwoordelijkheid heb ook ik me niet willen onttrekken (zie de cursieve verwijzingen onder de in dit boekje opgenomen aanwijzingen).

§ 35. Logisch of niet. In de voorgaande tien paragrafen worden enkele onderdelen van de traditionele regelgevingslogica (ook wel 'gezond verstand') geëxpliciteerd. Het bleek dat deze logica antwoord kan geven op de vraag of een regel compleet is en op de vraag welke technieken als elkaars alternatief kunnen worden beschouwd. Deze logica kan ook waarschuwen tegen tegenstrijdigheden en overbodigheden. Dit betekent echter niet dat kennis van deze logica ertoe moet leiden dat geen onvolledige, tegenstrijdige of overbodige regels worden gegeven en dat de verschillende alternatieve technieken zonder meer door elkaar vervangen kunnen worden. Deze logica is immers niet de enige of hoogste baas inzake regelgeving. Regelgevers moeten op veel meer letten. Maar zoals we in paragraaf 24 hebben gezien, zal regelgeving (wil zij rechtmatig, fatsoenlijk en effectief zijn) aan enige eisen van duidelijkheid, consistentie en eenheid moeten voldoen. Die eisen kunnen zich verzetten tegen onvolledige, tegenstrijdige en overbodige regels. Daarom zal een regelgever zich bewust moeten zijn van deze logica, zodat hij er in ieder geval niet per ongeluk een rommeltje van zal maken. Kennis van de regelgevingslogica brengt mee dat men weet wanneer regels overbodig, tegenstrijdig of onvolledig zijn en welke technieken logisch gezien elkaars alternatief zijn. Gewapend met die kennis kan een regelgever dan proberen er zo goed mogelijk gebruik van te maken; en onder omstandigheden kan ook onlogische regelgeving het resultaat zijn van een bewust gebruik van logica.

In de volgende vier paragrafen zetten we de verschillende logische lessen nog eens op een rijtje.

§ 36. Niet logisch: tegenstrijdigheden. Logisch gezien kan ten aanzien van hetzelfde subject en hetzelfde object tegelijkertijd niet:

- zowel een gebod als een verbod,
- zowel een verbod als een toestemming, of
- zowel een gebod als een vrijstelling gelden.

Regels die een dergelijke situatie in het leven roepen, zijn daarom tegenstrijdig. Geconfronteerd met een dergelijke situatie zal een rechter de tegenstrijdigheid trachten op te lossen door toepassing van een van de in paragraaf 22 besproken ongeschreven regels. Regelgevers doen er goed aan de rechter die moeite te besparen.

Andere combinaties van de vier mogelijke karakters leveren geen tegenstrijdigheid op. Ten aanzien van hetzelfde subject en hetzelfde object kunnen dus tegelijkertijd wel gelden:

- een gebod en een toestemming,
- een verbod en een vrijstelling, of
- een toestemming en een vrijstelling.

§ 37. Niet logisch: onvolledigheden. Een volledige regel bestaat tenminste uit een karakter, een subject en een object. In de paragraaf 26 is een voorbeeld gegeven van de onbedoelde onduidelijkheid die kan ontstaan wanneer het karakter niet met zoveel woorden vermeld wordt. In paragraaf 27 werd gemeld hoe de grondwetgever bewust een aantal bepalingen inzake grondrechten onvolledig – zonder subject – heeft geformuleerd.

Men kan ook van onvolledigheid spreken wanneer een begrip wel omschreven wordt, maar verder niet gebruikt wordt, of wanneer verwezen wordt naar een niet bestaande bepaling. Let wel: een begripsomschrijving zonder dat het begrip verder in de regeling gebruikt wordt, is onvolledig; maar een begrip zonder begripsomschrijving is niet onvolledig. Het zou onbegonnen werk zijn elk woord te omschrijven. Daar moet men dus niet aan beginnen. Indien een regeling onvolledig is, zal bijvoorbeeld de rechter haar aan- en invullen. Als men dat als regelgever niet wil, dan zal men wat vollediger moeten regelgeven. Het is echter een illusie te menen dat men zo kan regelgeven dat rechters en andere toepassers slechts mechanisch de wet hoeven toe te passen. Daarvoor zijn taal en maatschappij nu eenmaal te grillig.

§ 38. Niet logisch: overbodigheden. Begripsomschrijvingen van begrippen die verder niet in de regeling voorkomen, zijn evenals verwijzingen naar niet bestaande bepalingen niet alleen onvolledig, maar ook overbodig. Die kan men dus beter weglaten.

Ook vermelding van motieven is, logisch gezien, overbodig (zie paragraaf 31).

In paragraaf 34 werd een pleidooi gehouden voor zogenaamd 'heen en weer verwijzen'. Logisch gezien is dat echter overbodig. Bij begripsomschrijvingen volgt de betekenis uit het feit dat hetzelfde begrip wordt gehanteerd. Bij verwijzingen blijkt uit de verwijzing in de ene richting al voldoende wat de bedoeling is. Overbodig heen en weer wijzen maakt het de lezer echter wel gemakkelijker.

Tenslotte kunnen regels overbodig zijn, doordat zij iets verbieden wat al verboden is, iets toestaan wat al toegestaan is, ergens toe verplichten terwijl dat al verplicht is, of een vrijstelling verlenen terwijl er nog geen plicht bestond. Regelgevers doen er dus goed aan, zich eerst af te vragen wat de normatieve situatie is vóórdat zij daar nieuwe regels aan toevoegen. In ons rechtsstelsel is het uitgangspunt daarbij: *wat niet verboden is, is toegestaan, en wat niet geboden is, hoeft niet.*

Men kan dus stellen dat een toestemming tot een bepaalde gedraging alleen zin heeft, wanneer die gedraging zonder die toestemming verboden zou zijn gebleven. Omgekeerd geldt evenzeer dat een verbod van een bepaalde gedraging alleen zin heeft, wanneer die gedraging zonder dat verbod toegestaan zou zijn gebleven. Enzovoort. Dat lijkt vanzelfsprekend. Dat is het ook meestal. Weiningen zullen bijvoorbeeld op het idee komen om het drinken van water toe te staan. Dat zou pas een zinvolle daad van regelgeving zijn, als het drinken van water eerder verboden was. Even zinloos zou een verbod op kindermishandeling zijn, nu mishandeling in het algemeen al verboden is (artikel 300 Wetboek van Strafrecht; dat neemt niet weg dat men op bepaalde reeds verboden handelingen wel een zwaardere sanctie kan zetten, zoals gebeurt in bijvoorbeeld artikel 304 van dit Wetboek). Ook zal een goede wetgever niet op het idee komen om een bevoegdheid tot het verlenen van fietsvergunningen te scheppen zonder tegelijkertijd een verbod op fietsen-zonder-vergunning uit te vaardigen.

Er bestaan echter volop bepalingen die overbodig lijken op grond van deze logische criteria. Soms zijn dergelijke bepalingen in een regeling voor de duidelijkheid ten overvloede opgenomen. Soms hebben ze wel enige regelende betekenis. Neem bijvoorbeeld artikel 6, eerste lid, Grondwet: 'Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging (. . .) vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'. Naar de vorm is deze regel een toestemming aan 'ieder'. In andere woorden wordt bepaald dat iedereen zijn godsdienst of levensovertuiging mag belijden. Dat is een overbodige regel, want zonder artikel 6, eerste lid, Grondwet zou dit belijden niet verboden zijn gebleven. Als toestemming heeft deze regel dus geen zin. Zij wordt echter algemeen gelezen als een verbod aan de overheid (en wellicht anderen, zie paragraaf 27). In bijvoorbeeld de Amerikaanse grondwet is dat karakter bij enkele grondrechten wel met zoveel woorden in de tekst tot uitdrukking gebracht: 'Congress shall make no law (. . .) prohibiting the free exercise (of religion) (. . .)' (Amendment 1). Regels met een ander karakter dan zij gezien hun formulering lijken te hebben, wer-

ken uiteraard verwarrend. Bij het besproken grondwetsartikel blijft die verwarring echter beperkt van omvang, omdat er een langdurige traditie bestaat om op het terrein van de fundamentele vrijheden een verbod aan de overheid te formuleren als een toestemming aan de burger. Op terreinen waar zo'n traditie ontbreekt, kan men als regelgever beter gewoon zeggen wat men bedoelt. Dan wordt ook sneller duidelijk of een regel niet overbodig is, of anderszins onlogisch.

§ 39. Logische alternatieven. In de paragrafen 32, 33 en 34 werden enkele regelgevings-technieken besproken die logisch gezien (maar niet wat duidelijkheid betreft) elkaars alternatieven zijn: algemeen deel, begripsomschrijvingen, statusverleningen, ficties, verwijzingen, verstrengelingen, herhalingen. In Duitsland heeft de wetgevingstheoreticus Rödiger uitgebreid studie gemaakt van deze alternatieven, en van mogelijke criteria voor de keuze ertussen (zie Van der Velden 1980, p. 238-244; Hirsch Ballin 1984, p. 80-91).

In paragraaf 29 kwamen als alternatieven aan bod: voorwaarden die als voorwaarden worden geformuleerd, en voorwaarden die verwerkt worden in object of subject.

En in paragraaf 30 kwamen twee alternatieve technieken voor het construeren van sanctieregels aan de orde: sanctieregels waarin de gesanctioneerde regels verwerkt zitten (methode Wetboek van Strafrecht), en sanctieregels die naar elders geformuleerde gesanctioneerde regels verwijzen (methode bijzondere bestuurlijke wetten).

Tenslotte kan nog gewezen worden op de alternatieven: expliciete en impliciete delegatie. Bij expliciete delegatie wordt een lager orgaan (meestal bestuursorgaan) bevoegd verklaard om de regeling nader uit te werken. Bij impliciete 'delegatie' wordt het aan een ander orgaan (meestal de rechter) overgelaten om vage of onvolledige bepalingen aan en in te vullen (zie de paragrafen 27 en 37).

Er bestaan veel meer alternatieven. Een goede regelgever heeft veel alternatieven paraat. Hij weet hoe het anders kan, en kiest voor de beste techniek.

Men moet er wel op bedacht zijn dat ogenschijnlijk verwisselbare redactie-methoden, wel verschillende bewijsrechtelijke consequenties kunnen hebben (zie bijvoorbeeld het strafrechtelijke verschil tussen bestanddelen en faits d'excuse).

§ 40. Woordkeuze. De voorgaande paragrafen zouden de indruk gewekt kunnen hebben, dat het bij het formuleren van regelingen alleen (of vooral) aankomt op het op juiste wijze samenvoegen van subjecten, karakters, objecten, voorwaarden, begripsomschrijvingen, verwijzingen, enzovoort. Regelingen bestaan echter ook uit nog kleinere elementen. Afgezien van getallen en incidenteel voorkomende symbolen, zijn woorden de kleinste betekenis-dragende elementen van regelingen.

Het kiezen van geschikte woorden voor regelingen is belangrijk en moeilijk. Regelgevingsrecht en logica bieden daarbij nauwelijks steun. Tradities wel. Regelgevers doen er goed aan niet zomaar af te kijken van in andere regelingen gemaakte woordkeuzes. Dat is van belang in verband met de eisen van duidelijkheid, consistentie en eenheid (zie paragraaf 24). Daarnaast geven de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (VI/1, 3, 4 en 110) en de Aanwijzingen inzake indeling en stijl van ambtelijke stukken (VII/10-15) enkele algemene richtlijnen inzake woordkeuze. De Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek bevatten verder nog talloze richtlijnen voor het gebruik van bepaalde woorden (zie bijvoorbeeld VI/12, 18, 19 en 58).

De betekenis van een in een regeling gehanteerd woord zal duidelijk moeten zijn. De taalwetenschap leert dat de betekenis van woorden bepaald wordt door hun *context* (Sebus 1984, p. 36-39), waarbij het woord 'context' vrijwel alles kan betekenen van 'de maatschappelijke situatie' tot 'het zinsverband'. Op zichzelf is dat al een reden voor regelgevers om ook bij het kiezen van woorden verder te kijken dan hun neus lang is. Het grote probleem is echter dat ook contexten vaak onduidelijk (en veranderlijk) zijn.

Volgens de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (VI/1) dient de terminologie 'zoveel mogelijk in overeenstemming te zijn met het *spraakgebruik*'; zelfs wanneer een woord in de desbetreffende regeling gedefinieerd wordt, mag aan zo'n woord niet een betekenis worden toegekend 'die zich te ver van het normale spraakgebruik verwijdert' (idem). Een en ander

geldt uiteraard nog sterker voor woorden die in begripsomschrijvingen worden gebruikt om een ander woord te definiëren (Sebus 1984, p. 56). Veel lezen, veel luisteren en het raadplegen van woordenboeken kan helpen bij het vaststellen van de betekenis van een woord 'volgens het spraakgebruik'. Grote problemen ontstaan echter wanneer de wetgever terreinen betreedt, waarop verschillende spraakgebruiken bestaan, of waar nog geen spraakgebruik is uitgekristalliseerd.

Een voorbeeld: Men werkt in Den Haag al enige tijd aan een wet tegen sekse- en homodiscriminatie (zie het Voorontwerp van een wet gelijke behandeling, uitgave Ministerie van CRM, Rijswijk 1981). De vraag rijst nu hoe de wetgever homoseksualiteit daarin moet aanduiden. De Nederlandse wetgeving kent momenteel geen bepalingen over homoseksualiteit. In het kader van de grondwetsherziening heeft men het probleem van een (grond)wettelijke aanduiding van homoseksualiteit omzeild (de regering had voorgesteld 'discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht' te verbieden; de Tweede Kamer wilde echter ook homodiscriminatie verbieden; de wetgever werd het tenslotte – ook om andere redenen – eens over toevoeging van de woorden 'of op welke grond dan ook'; zie artikel 1 Grondwet en Kamerstukken II, 1975-76 en 1976-77, 13872, nrs. 2, 3, 4, 6, 7, 12 en 18 en Handelingen II, 1976-77, p. 2147-2154). Een wetgever die homodiscriminatie wil verbieden, kan uiteraard geen terminologische aansluiting zoeken bij het in 1971 afgeschafte artikel 248bis Wetboek van Strafrecht, waarin 'ontucht met een minderjarige van hetzelfde geslacht' strafbaar werd gesteld. Van een algemeen spraakgebruik is geen sprake, wat niet verwonderlijk is voor een tot voor kort zo weinig openlijk besproken onderwerp. In diverse kringen zijn scheldwoorden en andere afkeurende termen (zoals 'tegennatuurlijke ontucht') nog steeds gangbaar. In wetenschappelijke kringen is de term 'seksuele geaardheid' wat in onbruik geraakt, en geeft men de voorkeur aan de neutralere termen 'seksuele gerichtheid' en 'homoseksualiteit'. Die twee termen zijn ook favoriet in kringen van de homobeweging, waar men bezwaar maakt tegen het woord 'homofilie' omdat dit een onnodig verhullend eufemisme zou zijn. Het woord 'homofilie' wordt echter nog veel gebruikt in kringen van goedbedoelende heteroseksuelen. Het is de vraag of het voorstel in het Voorontwerp van een wet gelijke behandeling om het woord 'homofilie' te gebruiken gelukkig is. Een dergelijke woordkeus zou haaks staan op het wetenschappelijke, het emancipatoire en ook het buitenlandse spraakgebruik. Zoals gezegd, woordkeus is moeilijk.

§ 41. Lezen, oefenen, overschrijven en herschrijven. Kennisname van alle voorgaande en andere wenken voor het geven van regels leidt niet zonder meer tot vaardigheid in het opstellen van regels. Daarvoor is meer nodig.

Het lezen en bestuderen van regelingen van anderen is een nuttige eerste stap. Men zal ontdekken hoe regelingen over het algemeen worden geformuleerd. En op den duur zal men ontdekken dat er slordigheidjes in staan, of zelfs fouten. Men kan leren van andermans vondsten en fouten.

Lezen is echter niet genoeg. Men zal ook moeten oefenen. Men kan beginnen met het herformuleren van een – op technische of inhoudelijke gronden – minder gelukkige regel. Een andere mogelijke beginnersoefening is het herindelen van een bestaande regeling, bijvoorbeeld met behulp van de in paragraaf 34 genoemde verkortingstechnieken. Vervolgens kan men eens proberen zelf een regeling te toveren uit inkt en wit papier. En nog eens, en nog eens. Bij al dergelijke oefeningen zal men merken dat de verschillende wenken voor het geven van regels niet op alle vragen antwoord geven, en dat daarnaast enig gevoel voor schoonheid, enig taalgevoel, enige analytische intelligentie, enige creativiteit, enig geduld, enzovoort nodig zijn. Eigenschappen dus die soms als aangeboren worden beschouwd.

Ook als men niet langer student is, maar zelfs voor het formuleren van regelingen verantwoordelijk is, zal men moeten lezen en oefenen. Lezen om op de hoogte te blijven van andermans vondsten (die men desgewenst – maar nimmer klakkeloos – kan overschrijven) en fouten, en ook om zonder veel schokken deel van een traditie te worden (of om te zien op welke punten tradities echt doorbroken moeten worden). Oefenen door telkens een nieuw ontwerp te maken of daaraan te schaven. Regelgevers moeten op zoveel dingen tegelijk letten, dat het zuiver toeval zou zijn, indien een eerste ontwerp het beste zou zijn. Bij elk

ontwerp zal men, bijvoorbeeld in onderling overleg, moeten nagaan of het in overeenstemming is met de wensen en eisen van de diverse politieke bazen en achterbannen, of het conform het regelgevingsrecht, het fatsoen, de aanwijzingen van hogerhand en de logica is, en of het de gewenste effecten wel en de ongewenste effecten niet zal hebben.

§ 42. Niet regelen. Deze inleiding ging vooral over de wijze van wetgeving. Dat is wat eenzijdig. Het is ook een beetje gevaarlijk. Wanneer men langdurig bezig is met de vraag hóe men iets moet regelen, dan kan men vergeten dat de vraag, of men iets moet regelen, daaraan vooraf gaat. Vaak zal die of-vraag dan ook éérs beantwoord worden. Maar op dat moment is nog moeilijk alles te overzien. Tijdens het beantwoorden van de hoe-vraag kan blijken dat het toch verstandiger is om iets niet, of minder vergaand, te regelen. Men kan in ieder geval stellen dat problemen bij het formuleren van regelingen aanleiding kunnen zijn om de inhoud van de regeling nog eens te overwegen. Als het formuleren moeilijk is, kan dat er op duiden dat de inhoud van de regeling nodeloos ingewikkeld is, of niet goed doordacht (zie Ruiter 1984). In een dergelijk geval kan men overwegen (voorlopig) van regelgeving af te zien. Dat is één van de punten waarop de wijze van wetgeving samenhangt met andere aspecten van regelgeving.

Literatuur

- J A M van Angeren 'Beginselen van behoorlijke wetgeving', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- A D Belinfante 'Wetgevingstechniek', in *Bestuurswetenschappen* (1962) p 303-309
- F R. Bohting en J H Logemann *Het wetsbegrip in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1966
- W Breukelaar 'De verhouding van nieuwe wetgeving tot verdragen inzake de rechten van de mens', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- P J J van Buuren 'Nieuwe Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek', in *Ars Aequi* (1984) p 214-220
- P J J van Buuren 'Harmonisatie van wetgeving', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- *Deregulering van overheidsregelingen*, Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, Kamerstukken II, 1983-1984, 17 931, nr 9
- J P H Donner 'Coördinatie van wetgeving in EEG-verband', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- W Duk 'Techniek van wetgeving Een experiment bij het onderwijs aan de Universiteit van Amsterdam', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- W J van Eijkern 'De macht van zwoegers in het vooronder', in *De jurist-ambtenaar*, Bundel opstellen opgedragen aan mr J M Kan, Zwolle 1977
- L A Geelhoed 'Wetgeving en economische crisis Crisis in economische wetgeving?', in L A Geelhoed en B H ter Kuile *Crisis en economisch recht* (redes E U R), Zwolle 1985
- G Groenendaal *Inleiding tot de wetgevingstechniek* (proefschrift R U U), Alphen aan den Rijn 1956
- J Groenendaal 'Verdediging van de wetgevingstechniek', in *Bestuurswetenschappen* (1963) p 177-180
- E M H Hirsch Ballin 'Architectuur van wetgeving', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- R J Jue *Notabeleid en recht* (proefschrift T H T), Deventer 1982
- T Koopmans 'Beginselen van wetgeving', in *Beeld van een Goede vriendschap*, Opstellen aangeboden aan prof mr B de Goede, 's-Gravenhage 1980
- A Kors 'Bekendmaking, inwerkingtreding, overgangsrecht', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- C A J M Kortmann 'Behoorlijke wetgeving', in *Regel en praktijk*, Opstellen aangeboden aan prof mr S F L baron van Wijnbergen, Zwolle 1979
- *Kracht van wet*, Opstellen over publiekrechtelijke wetgeving, aangeboden aan mr W J van Eijkern bij zijn afscheid als hoofd van de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van het Ministerie van Justitie, Zwolle 1984
- J H van Kreveld *Beleidsregels in het recht* (proefschrift R U G), Deventer 1983
- M R Mok 'Minister en ambtenaar bij de voorbereiding van wetgeving', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- A Mulder 'Deregulering', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- J J Oostenbrink *Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving?* (rede V U), Deventer 1973
- J J Oostenbrink 'Vlagincidenten rondom artikel 1 van de Grondwet, in *Burger en overheid*, Opstellen bij het afscheid van prof mr J G Steenbeek als hoogleraar aan de Utrechtse Rechtenfaculteit, 's-Gravenhage 1984
- J M Polak 'Adviseren over wetgeving', in *Raad van State 450 jaar*, 's-Gravenhage 1981
- J M Polak 'Regels voor regelgevers', in *Nederlands Juristenblad* (1985) p 41-42
- J M Polak 'De adviezen van de Raad van State over wetgeving', in *Non ex regula*, Liber amicorum mr J van der Hoeven, Deventer 1985
- *Problemen van wetgeving*, onder redactie van W F de Gaay Fortman, Deventer 1982
- J Renkema *Schryfwijzer*, Handboek voor duidelijk taalgebruik, 's-Gravenhage 1979

- H J de Ru 'Georganiseerde regelgeving organisatierechtelijke aantekeningen bij deregulering' (preadvies), in *Handelingen 1984 der Nederlandse Juristen-Vereeniging*, deel I, tweede stuk, Zwolle 1984
- D W P Ruiter 'Normscheppende bepalingen in bestuursrechtelijke wetten', in *Bestuurswetenschappen* (1980, themanummer wetgevingsleer) p 260-274
- D W P Ruiter 'Kritiek op de eerste richtlijnen voor het wetgevingsbeleid', in *Bestuurswetenschappen* (1981) p 170-176
- D W P Ruiter 'Wettelijke ombuiging en het vertrouwensbeginsel (rede T H T)', in *Bestuurswetenschappen* (1982) p 24-31
- D W P Ruiter 'Van de verstaanbaarheid der wetten', in *Burger en overheid*, Opstellen bij het afscheid van prof mr J G Steenbeek als hoogleraar aan de Utrechtse Rechtenfaculteit, 's-Gravenhage 1984
- M Scheltema 'Bestuursrecht Is het bestuur wetgever in eigen zaak?' in *Problemen van wetgeving*, Deventer 1982
- M Scheltema 'Evaluatie van wetgeving?', in *Kracht van wet*, Zwolle 1984
- M Schreuder-Vlasblom 'De nieuwe Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek', in *Nederlands Juristenblad* (1984) p 750-756
- M Schreuder-Vlasblom boekbespreking van I C van der Vlies Het wetsbegrip en de beginselen van behoorlijke regelgeving, in *Nederlands Juristenblad* (1985) p 324-326
- C J M Schuyt *Ongeregeld heden* (rede R.U.L.), Alphen aan den Rijn 1982 (ook opgenomen in C J M Schuyt *Tussen macht en moraal*, Alphen aan den Rijn/Brussel 1983)
- G Sebus *Wetgevingstechniek en de toegankelijkheid van de wet voor de burger*, Post Scriptum Reeks, Zwolle 1984
- J Soetenhorst-de Savornin Lohman 'Deregulering en rechtspleging' (preadvies), in *Handelingen 1984 der Nederlandse Juristen-Vereeniging*, deel I, tweede stuk, Zwolle 1984
- *De 14 wetsfamilies*, Verslag van de op 18 februari 1977 gehouden studiedag aangeboden aan S O van Poelje, 's-Gravenhage 1977
- W G van der Velden 'Een middel tegen legisferitis de ontwikkeling van de wetgevingstheorie', in *Bestuurswetenschappen* (1980, themanummer wetgevingsleer) p 234-249
- I C van der Vlies *Het wetsbegrip en de beginselen van behoorlijke regelgeving*, De verandering van het legaliteitsbeginsel in de twintigste eeuw (proefschrift U v A), 's-Gravenhage 1984
- C Waaldijk 'Het onbruik van de considerans', in *Bestuurswetenschappen* (1984) p 406-415
- Wetgevingsleer, themanummer van *Bestuurswetenschappen*, juli/augustus 1980, p 177-279
- *Woordenlijst van de Nederlandse taal*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1954 (nadien ongewijzigd herdrukt)

II Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving

Vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, op 5 november 1984, nr. 349931, Stert. 1984, 232.

(zie ook I/15, 16, 21 en 23 en III)

(ter vermyding van verwarring is de in de Staatscourant voorkomende nummering van de 'Inleiding' en de 'Toetsingspunten' met een 1 respectievelijk een 2 hier weggelaten)

INLEIDING

Achtergronden;
toepassing

De Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen wees er in haar eindbericht (Kamerstuk II 1983-1984, 17931, nr. 9) op dat een consequent volgehouden sober en terughoudend wetgevingsbeleid slechts mogelijk is, indien alle partijen die op enigerlei wijze bij het reguleringsproces zijn betrokken – politici, ambtenaren en belanghebbenden – bereid zijn daaraan mee te werken. De commissie stelde daartoe een dertiental toetsingspunten voor, die in alle stadia van het wetgevingsproces zouden moeten worden toegepast.

Daarnaast deed de commissie ter zake een aantal procedurele voorstellen. Het kabinet stemde voorshands in met de door de commissie ontworpen toetsingspunten, waarbij tevens werd medegedeeld dat deze voor advies aan de Raad van State zouden worden voorgelegd (Kamerstuk II 1983-1984, 17931, nr. 12). Het advies en het naar aanleiding daarvan uitgebrachte nader rapport zijn als bijlagen bijgevoegd.

Met betrekking tot de toetsingsprocedure was het kabinet van oordeel dat het geen aanbeveling verdiende om, ter ondersteuning van de primair departementale toetsing, een commissie in het leven te roepen, die zou moeten worden belast met een selectief toe te passen aanvullende dereguleringsstoetsing van belangrijke ontwerp-regelingen. Nadat hierover tijdens een uitgebreide commissievergadering op 9 mei 1984 uitvoerig met de Tweede Kamer van gedachten was gewisseld, heeft de minister van Justitie bij brief van 24 juli 1984 (Kamerstuk 1983-1984, 17931, nr. 42), het nadere kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer medegedeeld.

Het streven naar vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen betekent niet dat de wetgever thans pas op de plaats moet maken. Maatschappelijke ontwikkelingen dwingen de overheid voortdurend tot het bijstellen van bestaand beleid, c.q. tot het ontplooiën van nieuwe activiteiten. In een democratische rechtsstaat als de onze is daarvoor veelal nieuwe wetgeving, of het wijzigen van bestaande wetgeving noodzakelijk. In deze optiek past ook het door het kabinet van harte ondersteunde uitgangspunt van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, dat in de besluitvorming over wet-

geving uiteindelijk politieke overwegingen de doorslag geven.

De toetsingspunten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid dienen naar hun aard te worden toegepast bij de totstandkoming van alle regelingen op het niveau van de centrale overheid.

Voor ontwerpen van wetten en algemene maatregelen van bestuur is daarnaast voorgeschreven dat de afwegingen waartoe de toetsingspunten noodzaken, in het algemeen hun neerslag moeten vinden in de bij het wetsontwerp of de algemene maatregel van bestuur behorende toelichting.

Zulks geldt evenzeer, indien de desbetreffende ontwerp-regeling bij voorbeeld is opgesteld in verband met toezeggingen aan de Staten-Generaal, of in verband met internationale verdragen en dergelijke. In het laatste geval dient vanzelfsprekend de materiële toetsing reeds plaats te vinden tijdens de onderhandelingen over de totstandkoming van de internationale regeling. Daarbij dient overigens in het oog te worden gehouden dat in internationale fora uiteraard beperkingen zijn gesteld aan de mogelijkheden om specifiek Nederlandse gezichtspunten bij de regelgeving ingang te doen vinden.

Ook bij het opstellen van ingrijpende nota's van wijziging op ontwerpen van wetten moeten de toetsingspunten worden toegepast. In dit verband zij er tevens op gewezen dat met adviezen van de Raad van State waarin kanttekeningen worden gemaakt die uit een oogpunt van eenvoud en soberheid van wetgeving van belang zijn, waar mogelijk rekening moet worden gehouden. Door een wijziging van het Reglement van orde voor de ministerraad zal buiten twijfel worden gesteld dat wetsontwerpen voor algemene maatregelen van bestuur steeds opnieuw in de ministerraad aan de orde moeten worden gesteld, indien het advies van de Raad van State ingrijpende kritiek op de inhoud of op de vormgeving van een dergelijk ontwerp bevat.

TOETSINGSPUNTEN VOOR EEN SOBER EN TERUGHOUDEND WETGEVINGSBELEID

De toetsingspunten, zoals voorgesteld door de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, waren voorzien van een toelichting waarin veelal werd verwezen naar onderdelen uit hoofdstuk 2 van het eindbericht. Met het oog op de zelfstandige positie die de toetsingspunten in het wetgevingsproces moeten gaan innemen, zijn deze toelichtingen thans niet meer opgenomen. Wel zijn op sommige plaatsen elementen van de toelichtingen in de toetsingspunten zelf opgenomen. Voorts is hier en daar nog een zeer beknopte toelichting opgenomen, bij voorbeeld om het verband tussen bepaalde toetsingspunten duidelijk aan te geven.

Bij de formulering van de toetsingspunten is onder meer rekening gehouden met het desbetreffende advies van de Raad van State en met in interdepartementaal verband geplaatste kanttekeningen. Voorts zijn waar mogelijk boven de toetsingspunten kopjes aangebracht.

Algemeen

1 Beslissingen om op een bepaald terrein tot (verder) ingrijpen door de centrale overheid over te gaan, moeten zijn gebaseerd op een nauwkeurige analyse van de achtergronden, aard en omvang van het maatschappelijk verschijnsel zoals dat zich aan de overheid presenteert. Daarbij dient tevens te worden overwogen of het ontwerpen van nieuwe

Toelichting

Analyse
maatschappelijk
verschijnsel;
keuze van
regelgeving als
instrument

of gewijzigde regelgeving het meest geëigende instrument is, of dat veel-
eer de voorkeur moet worden gegeven aan het toepassen van bestaande
bestuurlijke instrumenten, waarvoor reeds een adequate wettelijke
basis bestaat, of waarvoor een wettelijke basis niet vereist is. Voor de
hand liggende neveneffecten die aan de toepassing van de verschillende
instrumenten kunnen zijn verbonden, dienen aanstonds in de over-
wegingen te worden betrokken.

Toelichting: In onze democratische rechtsstaat is voor het ingrijpen door
de overheid in de maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen een
wettelijke basis vereist. Deze wetgeving heeft echter niet slechts tot
gevolg dat overheidsorganen bepaalde bevoegdheden verkrijgen, maar
tevens dat rechtsverhoudingen ontstaan tussen overheid en burgers en
tussen burgers onderling. Vooral met het oog op deze – soms niet beoog-
de – rechtsgevolgen moet de wetgever, alvorens tot een verdere uitbrei-
ding van de regelgeving over te gaan, de maatschappelijke omstandig-
heden die ogenschijnlijk tot deze uitbreiding nopen, nauwkeurig onder-
zoeken. Het achterwege laten van een dergelijk onderzoek kan gemak-
kelijk tot gevolg hebben dat aan overheidsorganen te ruim bemeten be-
stuurlijke bevoegdheden worden verstrekt, of dat in de regelgeving aan
bepaalde sectorale belangen te veel gewicht wordt toegekend.

Wanneer dergelijke regelgeving eenmaal tot stand is gekomen blijkt het
– juist door de rechten die eraan worden ontleend – veelal niet eenvoudig
wegens naderhand gebleken gebreken tot een fundamentele herover-
weging te komen. De wetgever kan dan slechts trachten deze gebreken
door partiële wijzigingen te ondervangen, hetgeen veelal weer tot een
verdere uitbreiding van de regelgeving en de daaraan verbonden be-
zwaren leidt.

(zie ook I/3 en III/3)

Toezeggingen over regelgeving

2 Met het doen van uitspraken en toezeggingen over nieuwe regel-
geving, bijvoorbeeld in nota's en in begrotingstoelichtingen, dient, zeker
wanneer nog niet vaststaat dat zij kunnen worden verwezenlijkt of welke
lasten daarmee zijn gemoeid, grote terughoudendheid te worden be-
tracht.

(zie ook VI/114)

Varianten

3 Bij de voorbereiding van regelingen dienen, waar mogelijk,
varianten te worden overwogen. Het kan hierbij zowel gaan om varian-
ten voor de opzet van de regeling als zodanig, als om varianten voor be-
paalde onderdelen van de regeling, zoals bij voorbeeld het bestuurlijke
instrumentarium. De vermelding daarvan in de toelichting, met de daar-
aan verbonden voor- en nadelen, biedt de mogelijkheid de verschillende
varianten tegen elkaar af te wegen.

(zie ook de toelichting bij punt 5 en ook III/22-23)

De doelstellingen van de regeling

Doelstellingen

4 Voordat een regeling wordt ontworpen, moeten de daaraan ten
grondslag liggende doelstellingen – hetgeen de wetgever met de regeling
wil bereiken – volledig worden weergegeven en nauwkeurig geformu-

leerd. Daarbij moeten de verschillende doelstellingen duidelijk worden onderscheiden. Waar mogelijk moet worden aangegeven binnen welke termijnen de gestelde doelstellingen moeten worden bereikt.

Toelichting: De doelstellingen van een regeling dienen haar ratio te vormen. Daarom worden aan de formulering ervan hoge eisen gesteld. Uit de formulering van de doelstellingen moet blijken waartoe de regeling dient. Dit is onder meer van belang voor de toekenning, afgrenzing, en dus ook de latere hantering van de beleidsinstrumenten. Indien kwantificering van de doelstelling, financieel of anderszins mogelijk is, dient dit in de toelichting te geschieden, zodat kan worden beoordeeld of evenredigheid bestaat tussen de aan een regeling verbonden voor- en nadelen.

(zie ook de toelichting bij punt 12 en ook I/19, III/4, VI/107 en 114)

5 Ten aanzien van doelstellingen in regelingen die op dezelfde of verwante maatschappelijke activiteiten betrekking hebben, moet rekening worden gehouden met de noodzaak tot coördinatie en afweging van die doelstellingen bij de uitvoering van deze regelingen.

Coördinatie
verwante
regelgeving

Toelichting: Met de mogelijke noodzaak van coördinatie en afweging bij de uitvoering van met elkaar verband houdende regelingen moet in een zo vroeg mogelijk stadium rekening worden gehouden. Dit toetsingspunt is tevens van belang voor de harmonisatie van wetgeving. Voorts zij erop gewezen dat het vooral ook in deze gevallen zinvol kan zijn varianten, zoals bedoeld in toetsingspunt 3, te overwegen.

(zie ook I/23 en III/6)

De uitwerking van de doelstellingen: normstelling, delegatie en bestuursinstrumenten

6 Bij het stellen van normen in of op basis van een regeling dient te worden gestreefd naar eenvoud, begrijpelijkheid, bestendigheid en evenredigheid. Het stellen van algemene normen waarop vele specifieke of categoriale uitzonderingen moeten worden gemaakt, dient te worden vermeden.

Normstelling

Toelichting: De in dit toetsingspunt geformuleerde vereisten klemmen veelal sterker naarmate de normen meer in gedelegeerde (of gesubdelegeerde) regelgeving worden opgenomen en naarmate de normen een groter aantal geadresseerden kennen. Vooral in die omstandigheden moet erop worden gelet dat de normen niet alleen eenvoudig en begrijpelijk zijn, maar tevens bestendig, dat wil zeggen dat zij niet te frequent worden gewijzigd. Onder evenredigheid wordt niet alleen verstaan dat voor het bereiken van de met een regeling beoogde doelstelling slechts die instrumenten worden geboden die strikt nodig zijn, maar tevens dat het belang van naleving van de norm moet opwegen tegen de lasten die daaraan voor bestuur en burgers zijn verbonden.

(zie ook III/7, VI/63 en VII/9)

7 Het aantal delegatiebepalingen in een regeling moet zoveel mogelijk worden beperkt. Indien delegatie ten behoeve van een meer flexi-

Delegatie

bele wijze van normstelling noodzakelijk is, moeten de grenzen van de delegatie zoveel mogelijk in de wet worden vastgelegd. Daarbij kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen of van de doeleinden waartoe zij mogen worden gebruikt.

(zie ook III/7 en VI/51-57)

Effecten
bestuurs-
instrumenten

8 De in een regeling op te nemen bestuursinstrumenten moeten worden beoordeeld op hun doeltreffendheid. Daarbij moeten naast de effecten die met het overheidsoptreden worden beoogd ook de (eventueel niet-beoogde) neveneffecten in de overwegingen worden betrokken.

Toelichting: Naarmate de doelstellingen van een regeling een dieper in de maatschappelijke verhoudingen ingrijpend overheidsoptreden vereisen worden aan de instrumenten om die doelstellingen te bereiken hogere eisen gesteld. Als onbedoeld neveneffect bij wetgeving die de marktsector beoogt te reguleren kan een verstarring of verstoring van die sector optreden. In toetsingspunt 11 wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan neveneffecten in verband met de sociaal-economische ontwikkelingen.

(zie ook I/15 en 23)

Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechtsbescherming

Handhaafbaar-
heid; werkdruk
bestuurlijk en
justitieel
apparaat

9 Bij het ontwerpen van overheidsregelingen dient de handhaafbaarheid van de regeling een essentiële plaats in te nemen. Daarbij dient te worden overwogen dat de justitiële en bestuurlijke handhavingscapaciteit beperkt is.

Bij het ontwerpen van nieuwe regelingen en het wijzigen van bestaande regelingen moet er derhalve voor worden gezorgd dat de druk op het bestuurlijke en justitiële apparaat niet of zo min mogelijk wordt vergroot. Voorts moet in het oog worden gehouden dat naarmate de in een regeling vervatte normen en bestuurlijke instrumenten voor de geadresseerden van de regeling minder vanzelfsprekend zijn, de handhaving van die regeling grotere inspanningen zal vereisen. De beste norm is de norm die zich zelf handhaaft.

Toelichting: Het begrip handhaafbaarheid dient in dit verband ruim te worden opgevat. Daaronder vallen niet slechts de strafrechtelijke en de bestuurlijke handhaving, maar bij voorbeeld ook de handhaving van privaatrechtelijke normen die tussen burgers gelden.

(zie ook III/15 en 17 en VI/117)

Rechtsbescher-
mingslasten

10 Ter beperking van de lasten die met rechtsbescherming tegen overheidsbeslissingen zijn gemoeid, dient terughoudendheid te worden betracht met het stellen van vage normen, het geven van niet genormeerde bestuursbevoegdheden, cumulering van beslissingsmomenten, en preventieve rechtsbescherming.

Toelichting: Het onderhavige toetsingspunt heeft niet tot strekking dat de burger minder rechtsbescherming tegen overheidsbeslissingen zou moeten krijgen. De strekking ervan is dat bij de formulering van wettelijke regelingen wordt vermeden dat, bij voorbeeld door een opeenstapeling van beslissingsmomenten, meer malen beroep kan worden ingesteld tegen in feite hetzelfde besluit, dat vormen van preventieve rechtsbescherming, zoals inspraak- en bezwaarschriftprocedures, onnodig worden gecumuleerd, of dat door te vage normstellingen voor de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden rechterlijke organen tot nadere bepaling van het beleid kunnen worden geroepen.

(zie ook III/16)

Gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling en beperking van de lasten voor bedrijfsleven, burgers en non-profitinstellingen

11 Bij het ontwerpen van een regeling moet worden overwogen welke – gewenste of ongewenste – gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling daaruit rechtstreeks of indirect kunnen voortvloeien. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de concurrentiepositie van het bedrijfsleven (nationaal en internationaal), verstarring van de markt, afzetontwikkeling (binnenlandse markt en buitenlandse markt), werkgelegenheid, rentabiliteit van ondernemingen, investeringsgeneigdheid en beloningsstructuur.

Sociaal-economische effecten

Toelichting: Dit toetsingspunt betreft niet slechts de lasten die voor individuele burgers of ondernemingen uit regelingen kunnen voortvloeien, maar vooral ook de macro-gevolgen van regelingen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op maatregelen ter beperking van luchtverontreiniging, die gevolgen hebben voor het energiebeleid (beperking SO₂-uitstoot).

(zie ook de toelichting bij punt 8 en ook III/18)

12 Bij het ontwerpen van regelingen moet worden gestreefd naar het beperken van niet-beoogde lasten die uit de regeling kunnen voortvloeien voor het bedrijfsleven, burgers en non-profitinstellingen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan administratieve verplichtingen en de noodzakelijke inschakeling van deskundigen. Voor het bedrijfsleven moet in dit verband ook worden gelet op:

Lasten voor particulieren

- a. gevolgen voor het besluitvormingsproces binnen de onderneming, zoals bijvoorbeeld door medezeggenschap of overleg, en buiten de onderneming, zoals bij voorbeeld door onzekerheid en tijdsbeslag van overheidsbeslissingen, inspraak en beroep;
- b. gevolgen voor de organisatie van de onderneming, zoals de noodzaak voorzieningen te treffen om te voldoen aan administratieve verplichtingen of om de benodigde deskundigheid in te schakelen;
- c. gevolgen voor de bedrijfsvoering binnen de onderneming, zoals veiligheidseisen, eisen met betrekking tot het voort te brengen of te verhandelen product of met betrekking tot de te verlenen dienst, of eisen die van invloed zijn op de innovatiegeneigdheid.

Deze lasten kunnen onder meer worden beperkt door te streven naar soberheid in procedurele voorschriften en naar een duidelijke toedeling en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden, zowel op centraal als op decentraal niveau.

Toelichting: Het onderhavige toetsingspunt heeft vanzelfsprekend niet betrekking op de met de regeling uitdrukkelijk beoogde lasten, zoals belastingen, overige heffingen en retributies. Dergelijke beoogde lasten dienen bij toetsingspunt 4 aan de orde te komen. In dit toetsingspunt gaat het vooral om lasten voor individuele burgers, bedrijven en non-profit-instellingen. Voorts zij gewezen op het verband met toetsingspunt 13, betreffende de beperking van de bestuurlijke lasten.

(zie ook de toelichting bij punt 13 en ook III/19-21)

Beperking van de bestuurlijke lasten

Bestuurlijke lasten

13 Bij het ontwerpen van regelingen moet worden gestreefd naar het beperken van de bestuurlijke lasten die met de uitvoering van de regeling kunnen zijn gemoeid. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan:

- a. lasten die rechtstreeks zijn gemoeid met de uitvoering van de regeling (voorlichting, het behandelen van aanvragen voor vergunningen en ontheffingen, de inning van belastingen en heffingen en de uitvoering van in de regeling voorgeschreven feitelijke handelingen);
- b. lasten die voortvloeien uit in de regeling vervatte procedure voorschriften, zoals bij voorbeeld verplichte advisering, inspraak, vormen van preventief toezicht, planning en verslagleggingsverplichtingen. Deze lasten kunnen onder meer worden beperkt door te streven naar soberheid in procedurele voorschriften en naar een duidelijke toedeling en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden, zowel op centraal als op decentraal niveau.

Toelichting: Het onderhavige toetsingspunt houdt nauw verband met toetsingspunt 12 en met de toetsingspunten 14 en 15, inzake de taken van bevoegdheden van lagere openbare lichamen.

(zie ook de toelichtingen bij de punten 12 en 15 en ook III/12)

Taken en bevoegdheden van lagere openbare lichamen.

Taakverdeling centrale en lagere overheid

14 Bij het ontwerpen van regelingen dient te worden gestreefd naar een zo duidelijk mogelijke taakverdeling tussen de centrale overheid en de lagere openbare lichamen. Daarbij dient, tenzij daarvoor doorslaggevende redenen aanwezig zijn, te worden vermeden dat taken en bevoegdheden die tot dusver door de lagere openbare lichamen werden behartigd, geheel of gedeeltelijk naar de centrale overheid worden overgeheveld.

(zie de toelichting bij de punten 15 en 13 en ook III/3 en 13)

Verticale coördinatielasten

15 Bij het ontwerpen van regelingen die mede door de lagere openbare lichamen moeten worden uitgevoerd, dient te worden gestreefd naar beperking van de verticale coördinatielasten. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan procedurele voorschriften, zoals bij voorbeeld verplichte advisering, vormen van preventief toezicht, planning en verslagleggingsverplichtingen.

Toelichting: Deze toetsingspunten houden nauw verband met toetsingspunt 13. Door de afzonderlijke vermelding ervan wordt de belangrijke

positie van de lagere openbare lichamen in ons staatsbestel nog eens onder de aandacht gebracht. Reeds bij het ontwerpen van een regeling zal de keuze moeten worden gemaakt of het beleid in belangrijke mate door de centrale overheid zal moeten worden bepaald of dat het veeleer aan de beleidsinzichten van de lagere publiekrechtelijke lichamen kan worden overgelaten. Niet te snel zal daarbij op basis van rechtsgelijkheids-overwegingen moeten worden besloten dat lokale of regionale verschillen onaanvaardbaar zijn. Een beperking van de verticale coördinatie-lasten is in vele gevallen mogelijk.

Soberheid bij procedurele voorschriften is wenselijk. In beginsel zou het aan de bevoegde organen moeten worden overgelaten zorg te dragen voor een adequate procedurele vormgeving. Verticale beïnvloeding door middel van preventief toezicht brengt zware beleidslasten mee. Alleen al om die reden moet naar minder ingrijpende middelen worden uitgezien. Niet uit het oog moet worden verloren dat onaanvaardbare besluitvorming op decentraal niveau kan worden geredresseerd langs de weg van het vernietigingsrecht.

(zie ook de toelichting bij punt 13)

III

Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur

Vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, op 16 januari 1985, nr. 351994a, Stcrt. 1985, 18.

(zie ook I/15, 19, 21 en 23 en II)

(ter vermindering van verwarring is de in de Staatscourant voorkomende nummering van I tot en met VI van de paragrafen 'Algemeen' tot en met 'Varianten' hier weggelaten)

INLEIDING

Achtergronden;
verband met
Aanwijzingen inzake
terughoudendheid
met regelgeving;
toepassing
vragenlijst
en beknopte
vragenlijst

Zoals in de inleiding van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving is vermeld, dienen deze naar hun aard te worden toegepast bij de totstandkoming van alle regelingen op het niveau van de centrale overheid.

Daarnaast kunnen zij wellicht ook voor de regelgeving van de lagere overheden en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties een nuttige leidraad bieden.

De belangrijkste regelingen van de centrale overheid hebben de vorm van een wet of van een algemene maatregel van bestuur. Voor deze regelingen en voor wijzigingen daarin is een procedure ontworpen om te waarborgen dat in verschillende fasen van de besluitvorming over de totstandkoming ervan, door alle daarbij betrokken organen kan worden beoordeeld of de Aanwijzingen in acht zijn genomen. Centraal daarbij staat dat uit de toelichting bij het wetsontwerp of de algemene maatregel van bestuur moet blijken of de regeling past in een beleid waarin terughoudendheid met regelgeving wordt betracht. Daartoe is de bijgevoegde vragenlijst ontworpen, die als leidraad kan dienen bij het opstellen van de toelichting, of van een onderdeel daarvan.

Tussen de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving en de vragenlijst bestaat derhalve een nauw verband. De vragenlijst is als het ware de uitwerking van de aanwijzingen voor wat betreft de verantwoording in de toelichting.

Vanzelfsprekend moet worden voorkomen dat deze toetsingsprocedure leidt tot een verdere bureaucratisering van het wetgevingsproces. Het is niet mogelijk een procedure te ontwerpen die zonder meer in al haar onderdelen op alle ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur kan worden toegepast. Zo zijn er bij voorbeeld wetten en algemene maatregelen van bestuur die buiten het patroon van de eigenlijke algemeen verbindende voorschriften vallen. Wat de wetten betreft kan in dit verband worden gewezen op naturalisatiewetten, begrotingswetten, en op wetten die uitsluitend strekken tot goedkeuring van verdragen. Op dergelijke wetten is de procedure vanzelfsprekend niet van toepassing.

Ook anderszins zijn er ontwerp-regelingen die, bij voorbeeld omdat zij

slechts een wijziging in reeds bestaande regelingen inhouden waardoor geen wezenlijke verandering wordt aangebracht in de structuur van de regeling of in de regeldichtheid op het desbetreffende terrein (bij voorbeeld een verandering in een opsomming, of van een percentage) in het algemeen niet van een uitvoerige toelichting worden voorzien. De verplichting om ook in dergelijke gevallen uitvoerig te motiveren dat de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving in acht zijn genomen, zou slechts tot zinledige antwoorden en tijdverlies leiden. Voor de toetsing van dergelijke ontwerp-regelingen zijn derhalve enkele summierere vragen geformuleerd, die ertoe strekken het ministerie van Justitie over het ontwerp te informeren. In de toelichtingen bij dergelijke ontwerp-regelingen zal in het algemeen geen aandacht aan dereguleringsaspecten hoeven te worden geschonken. Tot slot zij er in dit verband op gewezen dat bij het toetsen van ontwerp-regelingen, evenals bij het ontwerpen van de regelingen zelf, als leidend beginsel blijft gelden dat de daarop van toepassing zijnde aanwijzingen met gezond verstand moeten worden toegepast. Zo zal het veelvuldig voorkomen dat bij het ontwerpen van een regeling of van een toelichting daarbij, blijkt dat niet alle vragen van de uitgebreide vragenlijst daarop van toepassing zijn. In dergelijke gevallen kan vanzelfsprekend worden volstaan met behandeling van de vragenlijst die voor het voorstel relevant zijn. Ook zal in sommige gevallen kunnen worden volstaan met te verwijzen naar de resultaten van reeds eerder verricht onderzoek, bij voorbeeld in het kader van de heroverwegingen.

Anderzijds kunnen ontwerp-regelingen tijdens hun totstandkomingsprocedure ingrijpend worden gewijzigd, bij voorbeeld naar aanleiding van het advies van de Raad van State of opmerkingen uit de Tweede Kamer. Dergelijke wijzigingen kunnen een hernieuwde toetsing op terughoudendheid met regelgeving noodzakelijk maken. Ook in dergelijke gevallen dient de bij de wijziging behorende toelichting, ook indien deze bij voorbeeld in een memorie van antwoord is opgenomen, de verantwoording van deze toetsing te bevatten.

(zie ook I/3)

De toetsingsprocedure kan puntsgewijs als volgt worden weergegeven.

Toetsingsprocedure

1. Alle ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur die algemeen verbindende voorschriften bevatten, moeten, voordat zij ter behandeling aan de ministerraad of een onderraad worden aangeboden, tezamen met de bijbehorende toelichting aan het ministerie van Justitie worden voorgelegd en eventueel worden besproken. Op het aanbiedingsformulier voor ministerraadstukken moet het resultaat van het overleg met Justitie worden vermeld. In veel gevallen verdient het aanbeveling reeds contact met het ministerie van Justitie op te nemen, voordat de ontwerp-regeling en de toelichting geheel gereed zijn, bij voorbeeld:

Overleg met Justitie

a. indien men van oordeel is dat met betrekking tot de desbetreffende ontwerp-regeling kan worden volstaan met een summierere toetsing (beknorte vragenlijst);

b. indien het een omvangrijke of ingewikkelde nieuwe regeling betreft. In dergelijke gevallen is het wenselijk reeds in een vroeg stadium overleg te voeren over de doelstellingen van de regeling en over eventuele varianten.

Op deze wijze kan de toetsing als het ware in fasen geschieden;

c. indien men van oordeel is dat bepaalde onderdelen van de vragenlijst voor de regeling niet relevant zijn;

d. indien het een ontwerp-regeling betreft die, alvorens door de minister-raad te worden behandeld, wordt gepubliceerd in verband met vooroverleg met belanghebbenden.

Voor het overleg met Justitie kan gebruik worden gemaakt van eventueel reeds bestaande contacten met de wetgevingsafdelingen van Justitie. Als algemeen contactpunt fungeert voorts de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving.

(het Aanbiedingsformulier is opgenomen onder VI/114)

(zie ook de laatste zinnen van het volgende punt)

Overleg met Economische Zaken; overleg met Binnenlandse Zaken

2. De toetsing van ontwerp-regelingen op hun gevolgen voor het bedrijfsleven zal een taak zijn voor het ministerie van Economische Zaken, tenzij de betrokken tak van bedrijvigheid specifiek tot de zorg van een ander ministerie behoort. In verband daarmee zal het ministerie van Justitie er zo nodig voor zorg dragen dat, in daarvoor in aanmerking komende gevallen, overleg over die gevolgen plaatsvindt tussen het ministerie waarvan het ontwerp afkomstig is, en het ministerie van Economische Zaken dan wel het andere, voor de betrokken bedrijfstak eerstverantwoordelijke ministerie. Met het oog op de samenhang tussen deregulering en decentralisatie zal het ministerie van Justitie eveneens bevorderen dat, voor zover zulks nog niet plaatsvond, in daarvoor in aanmerking komende gevallen, tussen het ministerie waarvan het ontwerp afkomstig is en het ministerie van Binnenlandse Zaken, overleg wordt gevoerd over de gevolgen van een ontwerp-regeling voor de lagere publiek-rechtelijke lichamen.

In het algemeen zal het onder 1 en 2 bedoelde overleg op ambtelijk niveau plaatsvinden. Dit sluit echter niet uit dat het onder omstandigheden wenselijk kan zijn dergelijk overleg reeds in een vroeg stadium ook op politiek niveau te voeren.

Inlichtingen bij Justitie

3. Vanwege de minister van Justitie zullen bij de andere ministeries steeds inlichtingen gevraagd kunnen worden over aldaar in voorbereiding zijnde regelingen, bij voorbeeld ook betreffende daarover ontvangen doch nog niet openbaar gemaakte adviezen van de Raad van State en in voorbereiding zijnde nota's van wijziging.

Contactpunten voor deregulerings-aangelegenheden

4. Bij alle ministeries zijn contactpunten aangewezen, die voor dereguleringsaangelegenheden als centrale ingang fungeren. Met de betrokken functionarissen zal periodiek gezamenlijk overleg worden gevoerd, bij voorbeeld over het oplossen van knelpunten van meer algemene aard die bij de toetsing kunnen rijzen. Mede in verband met de deskundigheid die op deze wijze bij de contactpunten kan worden opgebouwd, verdient het aanbeveling deze in een zo vroeg mogelijk stadium bij de voorbereiding van ontwerp-regelingen te betrekken.

Evaluatie toetsingsprocedure

Met de hiervoor geformuleerde procedure zal gedurende ongeveer een jaar ervaring worden opgedaan. Na deze periode zal de procedure worden geëvalueerd.

VRAGENLIJST

De hierna vermelde vragen strekken ertoe dat in de toelichting bij een ontwerp-regeling wordt weergegeven op welke wijze bij het ontwerpen van die regeling aan de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving aandacht is geschonken. De vragenlijst kan worden gehanteerd als handleiding bij het opstellen van het algemeen deel van de toelichting of van een onderdeel daarvan. De antwoorden op de vragen moeten op een duidelijke en eenvoudige wijze in de toelichting worden vermeld. Het verdient aanbeveling om, indien dit in de opzet van de toelichting past, daarbij zoveel mogelijk de kopjes van de vragenlijst te gebruiken. De vragen zijn in enkele categorieën onderverdeeld, waarbij aansluiting is gezocht bij de onderverdeling van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid en regelgeving. Waar nodig is een korte toelichting opgenomen.

Strekking en gebruik van de vragenlijst

Algemeen

1 Beschrijf het beleidsterrein waarop de ontwerp-regeling betrekking heeft. Geef daarbij tevens aan welke ontwikkelingen op dat beleidsterrein noodzaken tot (verdergaand) ingrijpen door de centrale overheid.

Beschrijving beleidsterrein; internationale verplichtingen

Besteed in dit verband tevens aandacht aan eventueel op dit terrein bestaande internationale regelingen waaraan Nederland gebonden is.

2 Geef een overzicht van de ten aanzien van het te regelen onderwerp reeds bestaande regelingen op centraal c.q. op decentraal niveau. Vermeld daarbij ook eventueel bestaande vormen van zelfregulering. Geef in dit overzicht beknopt weer:

Bestaande regelgeving

- de doelstelling van de regelingen;
- hun werkingsfeer naar plaats, object en subject;
- de organen (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk) die bij de uitvoering ervan zijn betrokken;
- de gesignaleerde tekortkomingen van de bestaande regelingen, die tot de ontwerp-regeling noodzaken;

(zie ook punt 6)

3 Geef aan in hoeverre de ontwerp-regeling een centralisatie op het betrokken beleidsterrein inhoudt, vergeleken met de thans bestaande situatie. Motiveer daarbij tevens waarom niet kan worden volstaan met regulering door de lagere overheden of met zelfregulering.

Mate van centralisatie

(zie ook II/1 en 14)

De doelstellingen van de regeling

4 Geef hetgeen met de ontwerp-regeling moet worden bereikt zo nauwkeurig mogelijk aan. Maak daarbij duidelijk onderscheid tussen van elkaar verschillende doelstellingen. Geef bij als tijdelijk bedoelde regelingen aan waarom dit het geval is, voor welke termijn zij zullen gelden en hoe de tijdelijkheid in de regeling tot uitdrukking komt.

Doelstellingen

(zie ook II/4 en VI/107 en 114)

III Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur

- Werkingsfeer** 5 Omschrijf de werkingssfeer van de ontwerp-regeling naar plaats, object en subject.
- Samenhang met andere regelingen** 6 Geef, voor zover dit nog niet bij de beantwoording van I.2 naar voren kwam, aan in hoeverre de ontwerp-regeling wat betreft de doelstellingen en de werkingssfeer ervan samenhangt of overlappingsen vertoont met andere reeds bestaande of in voorbereiding zijnde regelingen.
- Toelichting:* Bij de beantwoording van deze vraag moet vooral aandacht worden geschonken aan:
– de noodzaak om mogelijk conflicterende doelstellingen tegen elkaar af te wegen;
– de noodzaak om tot onderlinge afstemming te komen bij de uitvoering van met elkaar samenhangende of elkaar overlappende regelingen;
– de noodzaak om ter beperking van de uit een regeling voortvloeiende bestuurlijke en ander lasten tot een duidelijke toedeling en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden te komen.
- (zie ook II/5)*
- Normstelling, delegatie, bestuursinstrumenten en de met de uitvoering gemoeide bestuurlijke lasten**
- Delegatie** 7 Geef ten aanzien van in de regeling voorziene delegatie van regelgeving aan in hoeverre de normstelling in de regeling zelf vast ligt en in hoeverre de bevoegdheid tot normstelling is gedelegeerd.
- (zie ook II/6 en 7 en VI/51-57)*
- Kenbaarheid gedelegeerde regelgeving** 8 Geef ten aanzien van niet in Staatsblad of Staatscourant gepubliceerde gedelegeerde regelgeving aan op welke wijze gewaarborgd is dat de normen voldoende kenbaar zijn voor de justitiabelen.
- Uitvoerende en financierende lichamen** 9 Geef aan welke openbare en privaatrechtelijke lichamen een taak hebben bij de uitvoering van de regeling en de financiële lasten ervan dragen. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de wijze waarop de lagere overheden bij de uitvoering van de regeling zijn betrokken.
- Bestuursinstrumenten; toezicht** 10 Geef een overzicht van de bestuursinstrumenten die bij de uitvoering van de regeling worden gehanteerd (hierbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan plannen, circulaires, richtlijnen, aanwijzingen, vergunningen etc.).
Geef daarbij tevens aan in hoeverre de uitvoering van de regeling of van daarop gebaseerde gedelegeerde regelgeving aan bestuurlijk toezicht is onderworpen.
- Neveneffecten** 11 Besteed aandacht aan de vraag welke neveneffecten – beoogd of niet beoogd – van de uitvoering van de regeling te verwachten zijn.
- (zie ook VI/107)*
- Bestuurlijke lasten** 12 Geef een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de bestuurlijke lasten die met de uitvoering van de regeling zullen zijn gemoeid. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan:
a. bestuurlijke lasten die rechtstreeks zijn gemoeid met de uitvoering van

de regelgeving, zoals het ontwerpen van uitvoeringsregelingen, het geven van voorlichting, het behandelen van aanvragen voor vergunningen en ontheffingen, de inning van belastingen en heffingen en de uitvoering van in de regeling voorgeschreven feitelijke handelingen;

b. bestuurlijke lasten die niet rechtstreeks voortvloeien uit de uitvoering van de regeling, maar uit in de regeling vervatte procedurele voorschriften, onder andere in verband met de noodzaak van coördinatie met andere bestuursorganen en/of met de afstemming op de uitvoering van andere regelingen, zoals bij voorbeeld verplichte advisering, inspraak, planning en verslagleggings- en evaluatieverplichtingen;

c. bestuurlijke lasten die zijn gemoeid met het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de regeling (of van daarop gebaseerde gedelegeerde regelgeving) door lagere overheden, zelfstandige bestuursorganen of gedeconcentreerde diensten. Hierbij dient in het bijzonder aandacht te worden geschonken aan de inspecties en aan de lasten die gemoeid kunnen zijn met het beslechten van bestuursgeschillen en met beroepsprocedures.

(zie ook II/13)

13 Geef aan in hoeverre deze lasten drukken op de centrale overheid c.q. op de lagere overheden.

Lasten voor centrale c.q. lagere overheid

(zie ook II/14, 15)

14 Geef zo nauwkeurig mogelijk aan welke de personele consequenties zijn van invoering van de nieuwe regeling.

Personele consequenties

(zie ook VI/114)

Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechtsbescherming

15 Geef aan op welke wijze de regeling wordt gehandhaafd en welke problemen bij de handhaving zijn te verwachten. Welke sancties worden op overtreding ervan gesteld?

Handhaving; sancties

(zie ook II/9)

16 Geef een overzicht van de vormen van rechtsbescherming die de regeling kent.

Rechtsbescherming

(zie ook II/10)

17 Geef zo nauwkeurig mogelijk aan welke gevolgen de regeling heeft voor de werklust van het met de handhaving en geschillenbeslechting belaste apparaat. Wat de bestuurlijke handhaving betreft kan hierbij worden gedacht aan het met het toezicht belaste apparaat. Wat de justitiële handhaving betreft kan onder meer worden gedacht aan de civiele-, straf- en administratieve rechtspraak (inclusief Kroonberoep), de van overheidswege gefinancierde rechtshulp, het openbaar ministerie en de politie, het gevangeniswezen en andere justitiële diensten. Geef daarbij tevens de mogelijkerwijs te verwachten toeneming van het aantal zaken voor de civiele, straf- en administratieve rechter (inclusief Kroonberoep) aan.

Werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat

Toelichting: Met de beantwoording van deze vragen en eventueel het voeren van overleg daarover met het Ministerie van Justitie is tevens voldaan aan het bestelde in de circulaire van 12 augustus 1982, over nieuwe wetgeving en werkdruk Justitieapparaat, zoals vermeld in nr. 117 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek.

(de genoemde circulaire is in dit boekje opgenomen onder VI/117, zie ook II/9)

Gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling en voor bedrijfsleven, burgers en non-profitinstellingen

Sociaal-economische effecten

18 Geef aan welke – gewenste of op zichzelf ongewenste maar onvermijdelijke – gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling rechtstreeks of indirect uit de regeling kunnen voortvloeien. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de concurrentiepositie van het bedrijfsleven (nationaal en internationaal), verstarring van de markt, (binnenlandse markt en buitenlandse markt), werkgelegenheid, rentabiliteit van ondernemingen, investeringsgeneigdheid en de beloningsstructuur.

(zie ook II/11)

Financiële rechten en verplichtingen particulieren

19 Geef zo nauwkeurig mogelijk de financiële rechten en verplichtingen tegenover de overheid aan die onderscheidenlijk voor burgers, voor non-profitinstellingen en voor ondernemingen uit de regeling voortvloeien. Hierbij kan worden gedacht aan belastingen, heffingen, retributies e.d.

(zie ook de punten 20 en 21 en de toelichting bij punt 21 en ook II/12)

Andere gevolgen voor burgers en non-profitinstellingen

20 Geef zo nauwkeurig mogelijk de andere dan de onder 19 bedoelde gevolgen aan die onderscheidenlijk voor burgers en voor non-profitinstellingen uit de regeling voortvloeien. Hierbij kan worden gedacht aan:
a. administratieve verplichtingen;
b. noodzakelijke inschakelingen van deskundigen;
c. financiële lastenverzwaring.

(zie ook de toelichting bij punt 21)

Andere gevolgen voor ondernemingen

21 Geef zo nauwkeurig mogelijk de andere dan de onder 19 bedoelde gevolgen voor ondernemingen aan. Hierbij kan worden gedacht aan:
a. gevolgen voor het besluitvormingsproces binnen de onderneming, zoals bij voorbeeld door medezeggenschap of overleg, en buiten de onderneming, zoals bij voorbeeld door onzekerheid en tijdsbeslag van overheidsbeslissingen, inspraak en beroep;
b. gevolgen voor de organisatie van de ondernemingen, zoals de noodzaak voorzieningen te treffen om te voldoen aan administratieve verplichtingen of om de benodigde deskundigheid in te schakelen;
c. gevolgen voor de bedrijfsvoering binnen de onderneming, zoals veiligheidseisen, m.b.t. het voort te brengen of te verhandelen produkt of m.b.t. de te verlenen dienst of eisen die van invloed zijn op de innovatiegeneigdheid;
d. gevolgen voor de markt en de positie van de ondernemer, bij voorbeeld ten gevolge van maatregelen die de prijs beïnvloeden, export- en importbeperkingen, ge- of verbruiksbeperkingen, regels met betrekking

tot mededinging of extra lasten met leveranciers en afnemers.
e. gevolgen voor de beloningsstructuur binnen de onderneming.

Toelichting: Indien dit relevant is, dienen de hiervoor onder 19, 20 en 21 bedoelde lasten en baten ook te worden aangegeven, indien zij zich voordoen bij andere ondernemingen dan die waarop de ontwerp-regeling betrekking heeft, en dienen zij te worden onderscheiden naar het type onderneming waar zij zich voordoen, bij voorbeeld grote en kleine ondernemingen, of naar sectoren.

(zie ook II/12)

Varianten

22 Geef de eventueel bij het ontwerpen van de regeling overwogen varianten weer. Daarbij kan het zowel gaan om varianten voor de opzet van de regeling als zodanig, als om varianten voor bepaalde onderdelen van de regelingen.

Varianten
vermelden

Het zal veelal de voorkeur verdienen de laatsbedoelde varianten te bespreken in de passages in de toelichting die op de desbetreffende onderdelen van het ontwerp betrekking hebben.

Besteed bij het bespreken van de varianten in het bijzonder aandacht aan:

a. mogelijkheden ter verbetering van de toepassing van bestaande instrumenten c.q. de werkwijze van bestaande organen;

b. mogelijkheden om, bij voorbeeld door een verdergaande centralisatie of decentralisatie, de toedeling en afbakening van bestuurlijke bevoegdheden te verbeteren.

(zie ook II/3 en 5)

23 Geef bij elk van de varianten beknopt aan welke de daaraan verbonden voor- en nadelen zouden zijn in vergelijking met de uiteindelijk gekozen oplossing.

Voor- en nadelen
varianten

Toelichting: Vanzelfsprekend behoeven hier slechts die varianten te worden genoemd die een zekere mate van realiteitswaarde hebben. Hierbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan varianten die tijdens de voorbereiding van de regeling door belangenorganisaties of externe deskundigen zijn voorgesteld.

BEKNOPTE VRAGENLIJST

(zie de Inleiding van deze Aanwijzingen)

(in het register wordt naar de punten van deze beknopte vragenlijst verwezen door de nummers 991 tot en met 995)

1 Waartoe strekt de ontwerp-regeling?

Doelstellingen

2 Vertoont de ontwerp-regeling wat betreft de doelstellingen en de werkingssfeer ervan samenhang of overlappingen met andere bestaande of in voorbereiding zijnde regelingen?

Samenhang met
andere
regelingen

3 Worden voor de uitvoering en financiering van de regeling nieuwe organen (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) in het leven geroepen?

Nieuwe organen

III Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur

**Nieuwe bestuurs-
instrumenten**

4 Worden voor de uitvoering van de regeling nieuwe bestuursinstrumenten in het leven geroepen? (Hierbij valt bij voorbeeld te denken aan plannen, circulaires, richtlijnen, aanwijzingen en vergunningen.)

**Lasten voor
overheid en
particulieren**

5 Geef beknopt de uit de nieuwe regeling voortvloeiende lasten voor overheid, burger, bedrijfsleven en non-profitinstellingen aan. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de personele gevolgen en aan de gevolgen voor het justitieel apparaat.

IV

Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon

Vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, op 6 maart 1981, nr. 307279, Stcrt. 1981, 56.

(zie ook I/21)

A. INLEIDING

Strekking van de richtlijnen; beroep op andere rechters

Deze richtlijnen zijn vastgesteld ten behoeve van (a) de besluitvorming over de vraag, aan welke mogelijkheid voor het vragen van voorzieningen inzake beschikkingen de voorkeur dient te worden gegeven in nieuwe wetgeving en bij herziening van bestaande wetgeving, en (b) de besluitvorming over de vraag, of kan worden ingestemd met het openstellen van beroep op de Kroon in verordeningen van lagere publiekrechtelijke lichamen, in het bijzonder provinciale verordeningen. Zij zijn bestemd voor degenen die bij de opstelling en wijziging van deze regelingen betrokken zijn. (Zoals bekend zijn provinciale staten sedert de wijziging van de Provinciewet bij Wetten van 30 mei 1979, Stb. 317 en 318, niet langer bevoegd zelfstandig in hun verordeningen beroep op de Kroon open te stellen. Hiervoor is thans de instemming van de Kroon nodig.) Wat bestaande wetten betreft, verdient het aanbeveling, de onder a bedoelde vraag zoveel mogelijk in de beschouwingen te betrekken indien herziening van de wet om andere redenen aan de orde komt. Ook kan het gewenst zijn een afzonderlijke herziening van bestaande wetten in overweging te nemen, indien deze duidelijk afwijken van de onderhavige richtlijnen.

Men dient zich allereerst af te vragen, of er aanleiding bestaat beroep open te stellen op een gespecialiseerde administratieve rechter (in het bijzonder het College van Beroep voor het bedrijfsleven, dan wel de raden van beroep c.q. de Ambtenarengerechten en de Centrale Raad van Beroep) of op organen van de gewone rechtelijke macht, zoals de belastingkamers van de gerechtshoven.

Bepalend zal moeten zijn, of het onderwerp van de betrokken beschikking aansluit bij de huidige competentiesfeer van de genoemde rechtsprekende organen. Bestaat er geen aanleiding tot inschakeling van deze organen, dan staat men voor de keuze tussen voorzieningen waarbij ofwel de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, ofwel de Kroon in laatste instantie oordeelt. Op deze keuze hebben de onderstaande richtlijnen betrekking. De richtlijnen hebben tevens betrekking op de keuze van voorzieningen, die eventueel voorafgaan aan Arob-beroep en beroep op de Kroon.

Strekking

Beroep op andere rechters

Kenschets van het stelsel van de Wet Arob

Wet Arob

De Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) voorziet in toetsing aan de in artikel 8 genoemde gronden door een onafhankelijk, rechtsprekend orgaan, namelijk de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. De toetsing geschiedt op basis van het feitencomplex dat bestond op het ogenblik waarop het overheidsorgaan tot de bestreden beschikking kwam. In de gevallen, bedoeld in de artikelen 7, tweede lid, en 11-12, gaat aan deze rechterlijke toetsing een volledige hernieuwde beoordeling vooraf door het bestuursorgaan dat de aangevochten beschikking heeft gegeven (Arob-bezwaarschriftenprocedure). Hierbij dienen ook feiten die zijn voorgevallen nadat de bestreden beschikking is gegeven, ten volle in aanmerking te worden genomen.

Voor het openstellen van de voorzieningen van de Wet Arob is geen afzonderlijke regeling vereist; indien niets wordt bepaald is deze wet toepasselijk. Wel dient men te letten op het beschikkingsbegrip van deze wet (art. 2 en 3) en op uitzonderingen op de algemeen aanvullende werking ervan (art. 1, 5 en 6).

Wordt in plaats van de Arob-bezwaarschriftenprocedure gekozen voor een andere regeling (zie boven), dan deze keuze aan de hand van onderstaande richtlijnen moeten worden gemotiveerd.

Kenschets van het beroep op de Kroon

Kroon-Beroep

Beroep op de Kroon biedt een bestuurlijke toetsing, waarbij de toetsende instantie niet aan beroepsgronden gebonden is en ook na de beschikking voorgevallen feiten ten volle in aanmerking mogen worden genomen. In geval van (al dan niet gedeeltelijke) vernietiging van het bestreden besluit voorziet de Kroon ingevolge artikel 58b, eerste lid, van de Wet op de Raad van State zo mogelijk zelf in de zaak.

Over de in beroep te nemen beslissing adviseert een onafhankelijk orgaan, namelijk de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Artikel 5, sub a, Wet Arob sluit uit dat tegen deze beslissing van de Kroon beroep op de Arob-rechter wordt ingesteld. Het openstellen van beroep op de Kroon vereist een bijzondere regeling.

De keuze voor deze beroepsmogelijkheid zal in de toelichting moeten worden gemotiveerd. Het is wenselijk, dat men dit doet aan de hand van onderstaande richtlijnen.

(zie ook I/3, V en VI/71-72)

B. DE KEUZE TUSSEN AROB-BEROEP EN BEROEP OP DE KROON

Richtlijn 1 - keuze uit het oogpunt van rechtsbescherming

Arob-beroep in beginsel de voorkeur; behoefte volledige nieuwe beoordeling

Uit het oogpunt van rechtsbescherming van de burger is het in beginsel ongewenst van het in de Wet Arob neergelegde stelsel af te wijken. Bij Arob-beroep berust het oordeel over de rechtmatigheid van de beschikking immers uiteindelijk geheel bij een van de overheid onafhankelijke rechter. Dit geldt zowel voor de rechtsbescherming tegen beschikkingen van de centrale overheid als voor de rechtsbescherming tegen beschikkingen van niet tot de centrale overheid behorende overheidsorganen. Wegens het belang voor de rechtsbescherming van een eind-

oordeel van de onafhankelijke rechter geldt ook voor beschikkingen waarbij de overheid een ruime mate van beleidsvrijheid heeft, dat het stelsel van de Wet Arob in beginsel de voorkeur heeft. Het belang van de burger bij een niet tot rechtmatigheid (in ruime zin) beperkte bestuurlijke toetsing kan weliswaar onder bepaalde omstandigheden tot een keuze voor beroep op de Kroon leiden, maar hoeft in het algemeen aan de keuze voor het stelsel van de Wet Arob niet in de weg te staan. Voorafgaand aan de rechterlijke toetsing door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State (waarbij na de beschikking voorgevallen feiten buiten beschouwing moeten blijven) kan immers in het kader van de Arob-bezwaarschriftprocedure, of in het kader van administratief beroep op een ander orgaan een volledige hernieuwde beoordeling van de beschikking plaats vinden (waarbij ook nieuwe feiten in aanmerking worden genomen).

Bij deze vormen van bestuurlijke toetsing kan de politieke verantwoordelijkheid van het toetsende orgaan ten volle tot haar recht komen. Daarentegen komt ten gevolge van de inschakeling van de van de regering onafhankelijke Afdeling voor de geschillen van bestuur bij bestuurlijke toetsing door de Kroon de politieke verantwoordelijkheid van de Minister of Staatssecretaris voor de beleidsbeslissingen in het algemeen verzwakt tot gelding.

Ten aanzien van beschikkingen waarvoor een met de nodige waarborgen omklede inspraakprocedure geldt en ten aanzien van beschikkingen waarover op het hoogste niveau binnen het bestuursorgaan pleegt te worden beslist, zal in het algemeen minder behoefte bestaan aan een volledige hernieuwde beoordeling dan ten aanzien van andere beschikkingen. Rechterlijke toetsing is dan in de regel aangewezen. Bestaat behoefte aan een hernieuwde beoordeling van de beleidsbeslissing, dan dient in aanmerking te worden genomen dat de bezwaarschriftprocedure ten aanzien van deze categorieën beschikkingen maar weinig voordelen biedt, omdat reeds besluitvorming op het hoogste niveau heeft plaatsgevonden (zoals bij veel beschikkingen op grond van de onderwijswetgeving het geval is) en/of omdat de belanghebbenden reeds zijn gehoord (bij voorbeeld bij beschikkingen waarvoor de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne geldt). Dit kan een reden vormen om aan beroep op de Kroon de voorkeur te geven.

Indien de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon betrekking heeft op beschikkingen van een gedecentraliseerd overheidsorgaan of van een zelfstandig bestuursorgaan (hieronder wordt in dit verband verstaan een orgaan van de centrale overheid dat bij of krachtens de wet belast is met een eigen bestuurstaak, en dat bij het nemen van afzonderlijke beslissingen niet ondergeschikt is aan een minister, noch gebonden aan zijn aanwijzingen), dient verder onder ogen te worden gezien dat de beslissing in beroep door de Kroon tot een bestuurlijke ingreep in het beleid van dit orgaan kan leiden. Tenzij deze mogelijkheid beoogd wordt, moet dit als een bezwaar worden aangemerkt (vgl. richtlijn 2).

Indien een beschikking bepalend is voor het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen, dient zij ingevolge artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden aan rechterlijke toetsing onderworpen te kunnen worden. Alhoewel nog weinig omlind is voor welke categorieën beschikkingen dit geldt, zal toch mogelijke toepasselijkheid van artikel 6 van het Verdrag een reden kunnen zijn om aan Arob-beroep de voorkeur te geven. Dit geldt bij voorbeeld voor beschikkingen ter uitvoering van wet-

**Ingreep in
beleid lagere
overheid of
zelfstandig
bestuursorgaan**

**Burgerlijke
rechten**

telijke bepalingen, waarbij rechtstreeks aan de burgers een aanspraak wordt gegeven op het ontvangen van een uitkering, en ten aanzien van beschikkingen die beslissend zijn voor de rechtspositie van belanghebbenden in het privaatrechtelijk rechtsverkeer.

Art. 6 EVRM

(artikel 6, eerste lid, van het Europese Verdrag luidt:

Art. 6. 1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning, heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of 's lands veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van partijen bij het proces dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bepaalde omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer openbaarmaking de belangen van de rechtspraak zou schaden.)

(zie ook I/22)

Richtlijn 2 – bijzondere overwegingen voor de keuze met betrekking tot beschikkingen van niet tot de centrale overheid behorende organen.

Centrale toetsing beschikkingen lagere overheid

Het openstellen van beroep op de Kroon tegen beschikkingen, gegeven door een niet tot de centrale overheid behorend orgaan, kan in aanmerking komen indien op een beleidsterrein waarvoor de centrale overheid medeverantwoordelijkheid draagt, een nadere bestuurlijke toetsing op het niveau van de centrale overheid ten behoeve van de beroepsgerechtigden wordt vereist. (Deze situatie doet zich bij voorbeeld voor bij een deel der beschikkingen krachtens de onderwijswetgeving, waar ter verzekering van gelijkwaardigheid der voorzieningen voor de onderscheiden richtingen en van landelijk gelijke behandeling beroep op de Kroon gewenst is.)

Men wege het belang hiervan af tegen de voordelen van het stelsel van de Wet Arob. In de beschouwingen dient te worden betrokken, dat het bestaan van instrumenten als door de centrale overheid te geven aanwijzingen, richtlijnen en plannen de behoefte aan een nadere bestuurlijke toetsing ten behoeve van de beroepsgerechtigden op het niveau van de centrale overheid kan wegnemen. De rechter kan – indien een belanghebbende burger beroep instelt – mede toetsen aan rechtens bindende aanwijzingen, richtlijnen en plannen. Arob-beroep verdient in elk geval de voorkeur indien de beschikking in overwegende mate gebonden is of bepalend is voor het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen. In de in deze richtlijn bedoelde gevallen waarin een nadere bestuurlijke toetsing op het niveau van de centrale overheid vereist is kan eventueel ook aan een andere mogelijkheid worden gedacht, namelijk het openstellen van beroep op de Minister. In dat geval wordt anders dan bij beroep op de Kroon, rechterlijke toetsing door de Afdeling rechtspraak van de Raad van State niet uitgesloten.

Beroep op de Minister

(zie ook de richtlijnen 1, 4 en 5)

Richtlijn 3 – geschillen tussen overheidsorganen onderling

Het verdient de voorkeur de beslissing in geschillen over de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het beleid waarbij alleen overheidsorganen betrokken zijn, op te dragen aan een hoger bestuursorgaan. In hoogste instantie kan de Kroon hierover oordelen. Betreft het geschil een in

overwegende mate gebonden beschikking, dan verdient Arob-beroep de voorkeur.

C. AAN AROB-BEROEP OP BEROEP OP DE KROON VOORAFGAANDE VOORZIENINGEN

Richtlijn 4 – vervanging van de Arob-bezwaarschriftenprocedure door beroep op een ander orgaan van hetzelfde openbare lichaam

Het openstellen van beroep op een ander orgaan van hetzelfde openbare lichaam ter vervanging van de Arob-bezwaarschriftenprocedure is in het algemeen ongewenst. Een uitzondering kan eventueel worden gemaakt indien over (niet in overwegende mate gebonden) beschikkingen op het hoogste niveau binnen het bestuursorgaan pleegt te worden beslist – dus bijvoorbeeld na beraad in het college van burgemeester en wethouders c.q. het college van gedeputeerde staten – en een volledige hernieuwde beoordeling gewenst is. De bezwaarschriftenprocedure van de Wet Arob zal in deze situatie weinig voordelen bieden. Bestaat er geen aanleiding om – overeenkomstig richtlijn 2 of richtlijn 5 – beroep op een orgaan van een hogere bestuurslaag open te stellen, dan kan, in afwijking van het gestelde in eerste volzin van deze richtlijn, overwogen worden beroep op een ander orgaan van hetzelfde openbare lichaam open te stellen (bijvoorbeeld de gemeenteraad of provinciale staten).

Geschillen tussen
overheidsorganen

Vervanging Arob-
bezwaar door
beroep op ander
orgaan van
zelfde lichaam

Richtlijn 5 – vervanging van de Arob-bezwaarschriftenprocedure door beroep op een orgaan van een hogere bestuurslaag

Het openstellen van beroep op een tot een hogere bestuurslaag behorend orgaan ter vervanging van de Arob-bezwaarschriftenprocedure kan zinvol zijn, indien – ten aanzien van een niet in overwegende mate gebonden beschikking – op een beleidsterrein waarvoor het beroepsorgaan mede-verantwoordelijkheid draagt, nadere bestuurlijke toetsing op het niveau van dit orgaan ten behoeve van de beroepsgerechtigden wordt vereist. Evenals in het in richtlijn 2 bedoelde geval dient in de beschouwingen te worden betrokken, dat het bestaan van instrumenten als door de hogere bestuurslaag te geven aanwijzingen, richtlijnen en plannen de behoefte aan een nadere bestuurlijke toetsing ten behoeve van de beroepsgerechtigden op het niveau van de hogere bestuurslaag kan wegnemen. De rechter kan – indien een belanghebbende burger beroep instelt – mede toetsen aan rechtens bindende aanwijzingen, richtlijnen en plannen.

Vervanging Arob-
bezwaar door
beroep op hogere
bestuurslaag

(zie ook richtlijn 4)

Richtlijn 6 – administratief beroep in twee instanties

In het algemeen is het gewenst, administratief beroep in twee instanties te vermijden. Administratief beroep in twee instanties zou slechts in aanmerking kunnen komen indien – ten aanzien van een niet in overwegende mate gebonden beschikking – op een beleidsterrein waarvoor beide beroepsorganen medeverantwoordelijkheid dragen, een tweevoudige nadere bestuurlijke toetsing op die niveaus door het belang van de beroepsgerechtigden wordt vereist. In het algemeen zal dit belang niet opwegen tegen de nadelen die voor de burger uit administratief beroep in twee instanties voortvloeien, te weten verlenging van de beroepsgang

Administratief
beroep in twee
instanties

dan wel - indien de Kroon de tweede beroepsinstantie is - het ontbreken van een rechterlijk eindoordeel. Ook uit bestuurlijk oogpunt is administratief beroep in twee instanties weinig doelmatig.

D. AANVULLENDE RICHTLIJNEN

Richtlijn 7 - beschikkingen betreffende hetzelfde of een nauw verwant onderwerp

Samenhangende beschikkingen

Ten aanzien van beschikkingen die in hun ontstaan of hun werking van een andere beschikking afhankelijk zijn, alsmede ten aanzien van andere naar hun onderwerp nauw samenhangende beschikkingen kan doorslaggevende betekenis worden toegekend aan de wenselijkheid van een eenvormige mogelijkheid tot het vragen van voorziening. In dat geval behoeven de richtlijnen slechts te worden toegepast op de belangrijkste c.q. de meest voorkomende van deze beschikkingen, en zal men voor de andere beschikkingen een gelijke regeling kunnen treffen.

Richtlijn 8 - ambtelijk overleg

Overleg met Justitie en Binnenlandse Zaken

Het verdient aanbeveling, over de toepassing van deze richtlijnen ambtelijk overleg te plegen met de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken.

Voor zover het gaat om wetgeving in formele zin kan contact worden opgenomen met de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van het ministerie van Justitie, voor zover het gaat om verordeningen met het directoraat-generaal Binnenlands Bestuur, hoofdafdeling Bestuurlijke Organisatie en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ten behoeve van een toekomstige evaluatie en mogelijke herziening van richtlijnen ontvangen deze afdelingen gaarne ook opmerkingen over de handtering ervan.

(de in de Staatscourant voorkomende voetnoot is ter vermindering van verwarring hier tussen haakjes opgenomen in de op een na laatste alinea van richtlijn 1)

V

Richtlijnen voor het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven

Nog niet vastgesteld. Kunnen nog gewijzigd worden.
Dit ontwerp is als bijlage bijgevoegd bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Kamerstukken II, 1984-1985, 18 798, nrs. 1-3, p. 13-15).

(zie ook I/21)

Vooraf

Deze richtlijnen gaan ervan uit dat in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie enkele wijzigingen worden aangebracht. Een voorstel van wet tot wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie is daartoe bij de Tweede Kamer ingediend. De in het kader van deze richtlijnen van belang zijnde wijzigingen betreffen: de benoeming van bijzondere leden, de invoering van een bezwaarschriftprocedure vergelijkbaar met die welke volgens de Wet Arob geldt voor de centrale overheid en de introductie van de mogelijkheid om hangende de voorafgaande fase van bezwaar of beroep reeds bij de voorzitter van het College een voorlopige voorziening te vragen.

Deze richtlijnen dienen in de eerste plaats in acht te worden genomen bij het ontwerpen van nieuwe voorstellen van wet. Daarnaast verdient het aanbeveling om in gevallen waarin een wijziging van een wet om andere redenen wordt voorbereid te bezien in hoeverre de bepalingen inzake beroep aan deze richtlijnen kunnen worden aangepast.

Toepassing

De keuze voor het CvBB als administratieve rechter

1 Indien bij de totstandkoming van een wettelijke regeling geopteerd wordt voor administratieve rechtspraak, wordt door hieromtrent geen bepaling op te nemen, in het algemeen de Afdeling rechtspraak van de Raad van State op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) de bevoegde instantie. In een aantal gevallen kan echter de keuze voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CvBB) de voorkeur verdienen. Deze gedachte is reeds neergelegd in de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de kroon, Staatscourant 23 maart 1981, nr. 56. In algemene zin wordt daar als criterium geformuleerd of het onderwerp van de betrokken beschikking aansluit bij de bestaande competentiesfeer van een gespecialiseerde administratieve rechter. Als zodanig wordt in bedoelde richtlijnen het CvBB ook in het bijzonder genoemd.

Arob-beroep of
beroep op CvBB

(de genoemde richtlijnen zijn in dit boekje opgenomen onder nummer IV)

Voortbouwende op dit uitgangspunt wordt thans met het oog op een

Criteria

wenselijk geachte doematige competentieverdeling en vanuit overwegingen van harmonisatie van wetgeving het College van Beroep voor het bedrijfsleven als de in beginsel te kiezen administratieve rechter in wettelijke regelingen van sociaal-economische aard aanbevolen. Meer in het bijzonder geldt deze voorkeur, wanneer de wettelijke regelingen economische ordening of sturing dan wel kwaliteitsnormen voor producten behelzen. Van een regeling van sociaal-economische aard zal in het algemeen ook gesproken kunnen worden, indien het gaat om wettelijke voorschriften die primair de uitoefening van beroepen of bedrijven betreffen, tenzij de voorschriften vooral op het oprichten en in werking houden van inrichtingen ten behoeve van een bedrijf of beroep betrekking hebben. Een op zich zelf staand argument kan voorts zijn dat een wettelijke regeling samenhangt met of aansluit bij regelingen waarin reeds beroep op het CvBB is opengesteld.

Modelbepaling

Algemene
competentie-bepaling
of enumeratie

2 In het eenvoudigste geval kan van alle beschikkingen welke op grond van een bepaalde regeling mogelijk zijn, beroep op het CvBB worden opengesteld. De keuze voor één rechterlijke instantie in één regeling heeft als voordelen dat er geen problemen rond de competentieverdeling kunnen rijzen, dat voorkomen wordt dat meerdere rechtscolleges zich in een bepaalde materie intensief moeten inwerken en dat voor de justitiabelen aanstonds duidelijk is tot welke rechter zij zich kunnen wenden.

Tegen een opsomming van de concrete beschikkingen welke appellabel zullen zijn (de z.g. enumeratie-methode) bestaat het bezwaar dat tegen een niet genoemd besluit dan toch weer elders voorziening zal kunnen worden gevraagd. Immers zal voor zulke beschikkingen veelal de Wet Arob een mogelijkheid van rechtsbescherming bieden, dan wel zal de weg naar de burgerlijke rechter voor de rechtzoekende burger openstaan. Men kiese daarom zoveel mogelijk voor een algemeen bevoegd verklaren van het CvBB als administratieve rechter. Tenzij een afwijken noodzakelijk is, staat voor deze gevallen de navolgende bepaling model:

Modelbepaling

1. Degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een op grond van deze wet genomen beschikking, kan daartegen beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

2. De artikelen 5 en 29 tot en met 73 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Stb. 1954, 416) zijn van overeenkomstige toepassing.

(zie ook richtlijn 3)

'Beschikking'

Overeenkomstig aanwijzing 34 van de Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek, wordt in het eerste lid van de modelbepaling de term beschikking gebruikt, omdat het hier gaat om besluiten voor concrete gevallen. De modelbepaling sluit aan op het vierde lid van artikel 4 van de Wet Arbo. In die bepaling wordt een definitie gegeven van het begrip beschikking voor de gevallen waarin de modelbepaling is gebruikt. Deze definitie is geënt op het beschikkingsbegrip van de artikelen 2 en 3 van de Wet Arob. De in de Wet Arbo gegeven definitie luidt: een beschikking is een op enig rechtsgevolg gericht schriftelijk besluit van een administratief orgaan, niet zijnde een besluit van algemene strekking of een rechtshandeling naar burgerlijk recht. Met een beschikking wordt gelijkgesteld

de weigering of het uitblijven van een beschikking. Verwacht mag worden dat de interpretatie van het beschikkingsbegrip het CvBB voor weinig problemen zal plaatsen wegens de beperking 'op grond van deze wet genomen'.

(de genoemde Aanwijzingen zijn in dit boekje opgenomen onder nummer VI)

In het tweede lid zijn alle daarvoor in aanmerking komende bepalingen uit de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet Arbo) van overeenkomstige toepassing verklaard. Daartoe behoren de artikelen 74 en 75 niet. Evenmin is het nog nodig, na opnemng van artikel 4, vierde lid, in de Wet Arbo, de artikelen 2 en 3 van overeenkomstige toepassing te verklaren. In het algemeen is het niet gewenst om zonder klemmende noodzaak ten opzichte van de in de modelbepaling van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen een beperking aan te brengen. De Wet Arbo biedt een afgewogen en in de praktijk goed functionerende regeling van administratief procesrecht. Indien niet alle daarvoor in aanmerking komende artikelen uit de Wet Arbo van overeenkomstige toepassing worden verklaard, wordt niet alleen afbreuk gedaan aan de in het algemeen wel bestaande mogelijkheden van rechtsbescherming, maar wordt ook het risico gecreëerd dat de justitiabele zich tot de gewone rechter zal wenden ten einde bij deze aanvullende rechtsbescherming te zoeken. Zulke beperkingen, die bij voorbeeld ontstaan wanneer niet ook Titel V (Van voorlopige voorzieningen) van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, doen afbreuk aan de doorzichtigheid van het systeem van rechtsbescherming en verzwaren bovendien de totale druk op de rechterlijke macht doordat meerdere procedures die onderling een nauwe samenhang hebben, voor verschillende colleges gevoerd moeten worden.

Niettemin kan zich bij uitzondering een geval voordoen waarin een of meer artikelen van de Wet Arbo niet zonder meer van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan het geval dat een beschikking waartegen beroep mogelijk zal zijn, niet (of niet uitsluitend) medegedeeld, uitgereikt of verzonden zal worden, maar op een bepaalde wijze openbaar gemaakt dient te worden. Het ligt dan in het algemeen voor de hand de aanvang van de beroepstermijn te doen afhangen van het tijdstip van openbaarmaking. In zo'n geval zal art. 33 eerste lid, Wet Arbo niet van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard en zal daarvoor in de bijzondere wet in kwestie een aparte voorziening getroffen dienen te worden.

Andere beroepsmogelijkheden naast of voorafgaand aan het beroep op het CvBB

3 Soms is het vanuit een oogpunt van doelmatige bevoegdheidsverdeling raadzaam om ten aanzien van bepaalde beschikkingen die op grond van een wettelijke regeling kunnen worden genomen, beroep op een andere rechter dan het CvBB open te stellen. Zo kan het de voorkeur verdienen om beroepen tegen besluiten omtrent heffingen naar de belastingrechter te leiden. Dit zal veelal het geval zijn indien de vaststelling en de invordering van de heffingen worden toevertrouwd aan de rijksbelastingdienst. Wanneer in zulke gevallen de Algemene wet inzake de rijksbelastingen (c.q. de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen) van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, heeft dit tot gevolg dat terzake van de heffingen de belastingrechter de bevoegde instantie wordt.

Toepasselijkheid
Wet Arbo

Beroep op
andere rechter;
administratief
beroep

Ook is denkbaar dat het voor bepaalde beschikkingen wenselijk wordt geoordeeld om eerst administratief beroep open te stellen en pas van de uitspraak op het beroep nader beroep op het CvBB mogelijk te maken. In beide gevallen kan het eerste lid van de in par. 2 geformuleerde modelbepaling dan als volgt worden geredigeerd:

Modelbepaling

1. Degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een op grond van deze wet genomen beschikking kan daartegen beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, tenzij krachtens deze wet voor hem een andere administratiefrechtelijke voorziening openstaat of opengestaan heeft.

Er zij op gewezen dat in de toevoeging ‘tenzij... opengestaan heeft’ twee verschillen met de in artikel 5, sub d, van de Wet Arob gekozen bewoordingen voorkomen. De formulering ‘krachtens deze wet’ is nodig ten einde zeker te stellen dat de (bijzondere) bevoegdheid van het College alleen wijkt voor uitzonderingen gemaakt in de wet, waarin de modelbepaling wordt opgenomen. De bewoordingen ‘voor hem een andere administratiefrechtelijke voorziening openstaat of opengestaan heeft’ is een ten opzichte van artikel 5, sub d, van de Wet Arob mogelijke en wenselijke vereenvoudiging, waarbij wordt verondersteld dat, wanneer in een wet voor bepaalde beschikkingen nog een andere administratieve rechtsgang wordt opengesteld, zulks gebeurt voor elke rechtstreeks getroffen belanghebbende. Iedere beperking in de kring van rechtstreeks getroffen belanghebbenden leidt licht tot niet gewenste processuele complicaties.

Benoeming bijzondere leden

4 Ten slotte zij erop gewezen dat na de opneming van artikel 14a in de Wet Arbo het niet langer nodig is dat in iedere afzonderlijke wet waarin beroep op het College wordt opengesteld, een bepaling wordt opgenomen ten einde te voorzien in de benoeming van bijzondere leden met het oog op de behandeling van de beroepen welke op grond van die wet zullen worden ingediend.

Overleg met Justitie

5 Het verdient aanbeveling omtrent de toepassing van deze richtlijnen, in het bijzonder indien wordt overwogen om af te wijken van de modelbepalingen, contact op te nemen met de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving of de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van het Ministerie van Justitie.

VI Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek

Vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, op 14 februari 1984, nr. 341078, Stcrt. 1984, 52.

(zie ook I/16, 21 en 24)

INLEIDING

Met deze Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek wordt beoogd de kwaliteit en de uniformiteit van de wetgeving op centraal niveau te bevorderen. Daartoe zijn in vervolg en in uitbreiding op eerdere versies richtlijnen van redactionele, procedurele en ook van meer materiële aard geformuleerd die bij het opstellen van wettelijke regelingen in acht dienen te worden genomen. Deze richtlijnen berusten voor een belangrijk deel op inzichten die gaandeweg in de wetgevingspraktijk ingang hebben gevonden, en dan ook veelal in bestaande wettelijke regelingen al hun sporen hebben nagelaten. Daar is, mede in verband met de recente herziening van de Grondwet, een aantal nieuwe elementen aan toegevoegd. Voor een deel ook zijn de Aanwijzingen te beschouwen als een 'herinnering' aan reeds uit anderen hoofde geldende voorschriften en richtlijnen, die – waar nodig – nader zijn uitgewerkt. In de bewoordingen van de verschillende Aanwijzingen is met dit verschil in karakter rekening gehouden: sommige zijn imperatief geredigeerd, andere laten meer of minder ruimte voor incidentele afwijkingen.

De Aanwijzingen zijn bestemd om te worden gebruikt bij het opstellen van alle regelingen en voorschriften die op centraal niveau worden vastgesteld en die zijn ingedeeld in artikelen. Dit betreft in de eerste plaats wetten in formele zin, daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en op de wet of een algemene maatregel van bestuur gebaseerde ministeriële regelingen; voorts ook zelfstandige algemene maatregelen van bestuur en – zogenaamde kleine – koninklijke besluiten, niet zijnde algemene maatregelen van bestuur, waarin regels van algemene aard zijn vervat.

Waar beoogd wordt de Aanwijzingen op alle vorenbedoelde categorieën van toepassing te doen zijn, wordt gesproken van 'regelingen' of een abstracte formulering gebruikt. Indien een aanwijzing slechts voor één of enkele categorieën geldt is dit uitdrukkelijk aangegeven. De term 'koninklijk besluit' omvat daarbij zowel de algemene maatregel van bestuur als het koninklijk besluit, niet zijnde een algemene maatregel van bestuur. Zo nodig worden deze beide categorieën van elkaar onderscheiden door uitdrukkelijk de een of de andere te noemen.

Ook bij het opstellen van zgn. pseudowetgeving (regelingen die niet op grond van een hoger wettelijk voorschrift worden vastgesteld) dient, voor zover daarbij de artikelvorm wordt toegepast, aan deze Aanwijzingen

Doel en karakter

**Toepassing op
centrale regelgeving**

**Gehanteerde
begrippen**

**Toepassing op
pseudo-wetgeving**

Toepassing op
decentrale
regelgeving

Evaluatie

gen zoveel mogelijk de hand te worden gehouden.
Ten slotte zij opgemerkt dat van deze Aanwijzingen naar het voorkomt ook een nuttig gebruik zou kunnen worden gemaakt bij het opstellen van regelingen die niet van de centrale overheid uitgaan.
Opmerkingen of suggesties met betrekking tot deze Aanwijzingen kunnen worden gericht tot de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving van het Ministerie van Justitie.

(zie ook I/3)

A. ALGEMENE AANWIJZINGEN VAN REDACTIONELE AARD

A. 1. Terminologie

(zie ook I/40 en VII/10-15)

Woordkeus

1 Gebruik geen termen waarvan de betekenis te weinig bepaald of in het zinsverband onduidelijk is
De terminologie dient voorts zoveel mogelijk in overeenstemming te zijn met het spraakgebruik.
Het kan ter wille van een belangrijke systematische of redactionele vereenvoudiging wenselijk zijn een term in te voeren die niet aan deze vereisten voldoet. In dat geval dient de term te worden gedefinieerd. Vermijd in alle gevallen, aan een woord een betekenis toe te kennen die zich te ver van het normale spraakgebruik verwijderd.

Voorbeeld: Bij wijze van definitie kan men zeer wel onder 'landbouw' de tuinbouw mede verstaan; een definitie die onder 'landbouw' de visserij zou mede verstaan, is echter ongewenst.

De terminologie die wordt gebezigd in een koninklijk besluit en in een ministeriële regeling, dient aan te sluiten op die van de hogere regeling. Vreemde woorden of woorden die van vreemde talen zijn afgeleid, dienen zoveel mogelijk in de teksten van regelingen vermeden te worden. Zie voor de toelichtende stukken aanwijzing 13 van de 'Aanwijzingen inzake indeling en stijl van ambtelijke stukken'.

(de genoemde Aanwijzingen zijn in dit boekje opgenomen onder nummer VII)

Definities

2 Voor een definitie gebruikt men de volgende formule: In deze wet (dit besluit) (en de daarop berustende bepalingen) wordt verstaan (mede verstaan, begrepen) onder ... : ...
De woorden 'begrepen' en 'mede verstaan' zijn synoniemen. De term 'begrepen' werd vroeger gehanteerd.
Thans wordt de voorkeur gegeven aan het gebruik van de term 'mede verstaan', tenzij dit niet mogelijk is in verband met de in de te wijzigen regeling gebruikte terminologie. De term 'verstaan' wordt gebruikt indien een begrip in algemene zin wordt gedefinieerd. De term 'mede verstaan' wordt gebruikt indien aan de definitie van een bepaald begrip uitbreiding wordt gegeven.
Het gebruik van aanhalingstekens in definitiebepalingen dient zoveel mogelijk te worden beperkt.

(zie ook I/32)

3 Vermijd in één regeling hetzelfde begrip aan te duiden met verschillende termen.

Eén woord
één betekenis

Voorbeelden: vergunning-toestemming, eis-vordering, salaris-wedde.

Het vereiste van duidelijkheid brengt voorts mede niet dezelfde term voor verschillende begrippen te bezigen.

(zie ook VII/15)

4 Gebruik, indien de Nederlandse taal daartoe de mogelijkheid biedt, persoonsaanduidingen die zowel mannen als vrouwen omvatten.

Geslacht

Voorbeeld: verloskundige in plaats van vroedvrouw.

Vermijd in ieder geval uitdrukkingen als: ‘werknemer/werkneemster’, ‘werknemer(-ster)’ of ‘hij/zij die’.

5 Afkortingen mogen in de tekst van een regeling alleen worden gebruikt indien dit redelijkerwijs niet te vermijden is. Is het gebruik van afkortingen onvermijdelijk dan dienen zij in de definities te worden opgenomen. Zie ook de aanwijzingen 35 en 78.

Afkortingen

(zie ook VII/14)

6 Voor het gebruik van hoofdletters in de namen van openbare instanties en dergelijke geldt als hoofdregel, dat de officiële schrijfwijze moet worden gevolgd, zoals die blijkt uit de Grondwet, wet, instellingsbeschikking, statuten en dergelijke. Indien op grond van deze documenten verschillende schrijfwijzen mogelijk zijn, dient bij de keuze de volgende rangorde te worden aangehouden.

Hoofdletters

In de eerste plaats wordt gezien of uit de Grondwet een bepaalde schrijfwijze kan worden afgeleid.

Bij de grondwetsherziening van 1983 is bewust voor een zo beperkt mogelijk gebruik van hoofdletters gekozen. Als regel is gehanteerd dat hoofdletters nog slechts worden gebruikt voor de namen van de hoge colleges van staat en de termen Koning, Koninkrijk, Rijk en Hoge Raad. Op grond hiervan worden met een hoofdletter geschreven: Eerste (Tweede) Kamer der Staten-Generaal, Raad van State, Algemene Rekenkamer, Hoge Raad (der Nederlanden), Koninkrijk (der Nederlanden), Rijk, 's-Rijks kas, (Kabinet der) Koningin.

In de Grondwet worden zonder hoofdletters geschreven: ministerraad, regering, kamers, gemeente, minister-president, voorzitter Tweede (Eerste) Kamer. Daarnaast worden ook de namen van stukken met een kleine letter geschreven: koninklijk besluit, voorstel van wet, algemene maatregel van bestuur.

Op grond van het vorenstaande verdient het de voorkeur termen als regeringscommissaris, kabinet, minister, parlement en presidium met kleine letter te schrijven. Voor de termen Kroon en Staat en voor aanduidingen van bepaalde ministers en ministeries (Minister van Justitie en Ministerie van Justitie) verdient echter het gebruik van een hoofdletter aanbeveling. Samenstellingen, zoals staatsstuk, rijksoverheid, kroonlid worden met kleine letter geschreven.

In een aantal gevallen wijkt deze schrijfwijze af van de schrijfwijze die bij voorbeeld op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlan-

den of de instellingswet/beschikking gevolgd zou moeten worden. In dergelijke gevallen wordt de Grondwet beschouwd als de basisregeling en wordt derhalve de schrijfwijze gevolgd die het meest aansluit bij de in de Grondwet gevolgde schrijfwijze. Dus: (ontwerp van) rijkswet, raad van ministers van het Koninkrijk, algemene maatregel van rijksbestuur. Indien uit de Grondwet niet een bepaalde schrijfwijze volgt, wordt bezien of anderszins uit wet, instellingsbeschikking, en dergelijke een bepaalde schrijfwijze kan worden afgeleid. Het zal hierbij in de meeste gevallen gaan om namen van instellingen en organen die in wetten, koninklijke besluiten e.d. hun grondslag vinden.

Bij nieuwe instellingen verdient het aanbeveling alleen het eerste woord met een hoofdletter te schrijven:

Nationale ombudsman (maar ook, op grond van oudere wetgeving: Algemeen burgerlijk pensioenfonds, Nederlandse orde van advocaten). De namen van stukken als memorie van toelichting, nota van wijziging e.d. worden met een kleine letter geschreven.

Overigens geldt de regel: wees spaarzaam met hoofdletters. (Zie ook aanwijzing 79.)

Verwijzingen

7 Wees zuinig met verwijzingen. Vermijd zoveel mogelijk verwijzing naar bepalingen die op hun beurt een verwijzing inhouden.

Orden de bepalingen zo dat niet hoeft te worden verwezen naar de tekst die volgt (hetgeen echter niet altijd te vermijden is, bijvoorbeeld bij definitiebepalingen).

Verwijzing naar het voorafgaande artikel (lid) door vermelding van het nummer van dat artikel (lid) verdient de voorkeur boven verwijzing naar 'het vorige artikel (lid)'.

Gebruik de uitdrukkingen 'bedoeld' en 'als bedoeld' zoals in de volgende voorbeelden: 'het geval, bedoeld in artikel 5' en 'een geval als bedoeld in artikel 5'.

Verbijzonder de verwijzing tot het desbetreffende artikelonderdeel indien dit bijdraagt tot beter begrip van de regeling.

Indien naar een onderdeel van een artikel wordt verwezen, verwijs dan niet naar 'letter a' maar naar 'onderdeel a'.

(zie ook de aanwijzing 10 en 120 en I/32, 33 en 39 en VII/9)

Verwijzingen naar lagere regelingen

8 Het verwijzen naar regelingen van lagere orde verdient geen aanbeveling. Zo dient in een hogere regeling een regeling van lagere orde niet van toepassing te worden verklaard (bij voorbeeld: in een wet tot instelling van een commissie dienen niet tevens het Vacatiegeldenbesluit en het Reisbesluit op de leden van toepassing verklaard te worden).

Van toepassing verklaringen

9 In een verwijzingsbepaling gebruikt men de uitdrukking '... is van toepassing', indien het voorschrift waarnaar wordt verwezen, letterlijk worden toegepast; indien het voorschrift waarnaar wordt verwezen, gedeeltelijk of met wijziging van bepaalde onderdelen van toepassing wordt verklaard, schrijft men: '... is van toepassing met dien verstande dat ...'. Indien het gaat om naar strekking identieke of vrijwel identieke regelingen bezigt men de term '... is van overeenkomstige toepassing', zo nodig aangevuld met de woorden 'met dien verstande dat ...'. Deze laatste soort van verwijzing is alleen geoorloofd als men misverstand uitgesloten acht.

Voorbeeld 1: In hoofdstuk 3 van de Grondwet wordt in artikel 53, tweede lid, inzake de verkiezing van de leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal bepaald dat deze worden gehouden bij geheime stemming. Artikel 59, in hetzelfde hoofdstuk, luidt: ‘Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.’ In hoofdstuk 7 bevat artikel 129 enkele bepalingen inzake de verkiezing van de leden van provinciale staten en de gemeenteraad. Daaronder het derde lid: ‘De artikelen 53, tweede lid, en 59 zijn van toepassing.’

Voorbeeld 2: In de artikelen 199 tot en met 203 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt een regeling voor de ontkenning van het vaderschap gegeven. Artikel 204 geeft bepaalde erfgenamen van de man ook de bevoegdheid tot deze actie indien de man voor de afloop van de termijn waarbinnen de actie ingesteld moet worden overlijdt. In het tweede lid van artikel 204 wordt voor de actie van die erven een aantal bepalingen over de ontkenning van het vaderschap van overeenkomstige toepassing verklaard, met dien verstande dat de termijn waarbinnen de actie ingesteld moet worden, niet aanvangt voordat het overlijden van de man ter kennis van de eiser is gekomen of een akte van zijn overlijden in de registers van de burgerlijke stand is opgenomen.

Voorbeeld 3: Het tweede lid van artikel 34 van de Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt dat kantonrechters hun terechtzittingen houden in de hoofdplaats van het kanton. Ingevolge het derde lid van dat artikel kan echter bij algemene maatregel van bestuur bepaald worden dat in bepaalde kantons ook buiten de hoofdplaats terechtzittingen zullen worden gehouden. Artikel 50, tweede lid, verklaart het derde lid van artikel 34 van overeenkomstige toepassing op de enkelvoudige kamers van de rechtbank. Het derde lid van artikel 34 zou niet zonder meer van toepassing kunnen worden verklaard, omdat daarin sprake is van ‘kantons’, terwijl het rechtsgebied van de rechtbank in de wet wordt aangeduid als ‘arrondissement’.

10 Redigeer geen rechtsregels in de vorm van ficties (onweerlegbare rechtsvermoedens) zonder na te gaan of alleen daardoor de kortheid en de duidelijkheid kan worden gediend. Zeer vaak kunnen de bedoelde regels evengoed in de vorm van een verwijzing naar of een toepasselijkverklaring van andere regels worden gegoten (zie echter aanwijzing 7). Vermijd in ieder geval ficties waarbij aan een begrip een betekenis wordt toegekend, die zich te ver van de werkelijkheid verwijderd, alsmede ficties die zich niet met de hogere regeling verdragen.

Ficties

Voorbeeld: Van een fictie is sprake als in de wet wordt bepaald dat voor de mogelijkheid van beroep een verzoek ‘geacht wordt’ afgewezen te zijn wanneer daarop niet binnen een bepaalde termijn is beslist. Hetzelfde resultaat kan worden bereikt met de formulering dat het niet beschikken binnen een bepaalde termijn na indiening van het verzoek voor de mogelijkheid van beroep wordt gelijkgesteld met een afwijzing.

(zie ook aanwijzing 93 en 1/32)

11 De uitdrukking ‘onverminderd het in artikel . . . bepaalde’ en ‘in afwijking van artikel . . .’ gebruikt men alleen als anders onduidelijk is hoe de ene en de andere bepaling zich tot elkaar verhouden.

‘Onverminderd’;
‘in afwijking van’

**'Voorzover';
'en/of';
haakjes;
'tot en met'**

12 Gebruik de uitdrukking 'voor zover' in plaats van 'indien en voor zover'.

Vermijd de uitdrukking 'en/of'. Plaats geen delen van een regeling tussen haakjes.

Omschrijf het einde van een periode of reeks niet met het woord 'tot' doch met de uitdrukking 'tot en met'. Voor de opsomming van een reeks artikelen wordt de aanduiding 'artikel . . . tot en met . . .' gebruikt.

'Voorstel van wet'

13 In de grondwet wordt een wetsontwerp aangeduid als 'voorstel (van wet)'. Deze term – en dus niet 'ontwerp van wet' – dient daarom ook in andere stukken als officiële aanduiding van een wetsontwerp te worden gebezigd. Dit betreft met name het opschrift boven een wetsontwerp, de brief aan de Koningin ter aanhangigmaking van een wetsontwerp bij de Raad van State, aanhef en slot van het nader rapport, de brief waarbij een vervolgstuk aan Tweede of Eerste Kamer wordt gezonden en wetsartikelen waarin naar een wetsontwerp of naar wetsontwerpen in het algemeen wordt verwezen. Hiernaast kan in minder officiële formulering, bij voorbeeld in een memorie van toelichting, overeenkomstig het algemene spraakgebruik de term 'wetsontwerp' worden gehanteerd. Bij de rijkswetgeving wordt gesproken van 'voorstel van rijkswet'.

'Koninklijk besluit'

14 Spreek niet over 'Wij' die iets besluiten of over door 'Ons' te nemen of reeds genomen besluiten, maar over 'koninklijke besluiten'. Een eerder genomen koninklijk besluit noemt men 'het koninklijk besluit . . .', ongeacht of het is genomen door een in het verleden geregeerd hebbende Koning(in) dan wel de regerende Koning(in).

'Onze Minister van'

15 In een wet of koninklijk besluit wordt een minister aangeduid met 'Onze Minister van . . .'. Stuit het op praktische bezwaren naast de eerste verantwoordelijke minister ook de andere ministers die bij de uitvoering van de wet betrokken zijn met de naam van hun ministerie te noemen, dan stelt men 'Onze Minister van . . . en de bij koninklijk besluit aangewezen ministers te zamen', dan wel 'in overeenstemming/na overleg met Onze bij koninklijk besluit aangewezen ministers'. Slechts indien ook aanwijzing bij koninklijk besluit niet in aanmerking komt, bij voorbeeld indien de regeling bij ministeriële regeling c.q. ministeriële beschikking moet worden uitgevoerd en de betrokken ministers per geval kunnen verschillen zonder dat categorisering van die gevallen op voorhand mogelijk is, kunnen de andere belanghebbende ministers worden aangeduid met de uitdrukking 'Onze Ministers wie het mede aangaat'. In dat geval verdient het aanbeveling in de memorie van toelichting uiteen te zetten aan welke ministers kan worden gedacht. Gebruik niet de aanduiding 'Onze met de uitvoering van deze wet belaste minister'.

In het lichaam van een regeling dient de naam van een minister niet genoemd te worden.

N.B. Men spreekt over 'Onze Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken'.

(zie ook de aanwijzingen 55, 60 en 100)

**Ministers zonder
portefeuille**

16 Een minister zonder portefeuille wordt in de aanhef en de ondertekening van een regeling aangeduid als minister, met vermelding van zijn taak voorafgegaan door 'voor' (Minister voor Ontwikkelings-samenwerking), of indien dit niet mogelijk is, door vermelding van zijn naam.

Indien in het lichaam van een regeling naar een minister zonder portefeuille wordt verwezen (bij voorbeeld in verband met de toedeling van uitvoerende taken), dan verdient het – gelet op de tijdelijkheid die zo'n functie vaak heeft – aanbeveling niet diens benaming (Minister voor . . .) te gebruiken, maar de omschrijving 'Onze minister belast met de zorg voor . . .'

17 Een staatssecretaris wordt in de aanhef en de ondertekening van een regeling aangeduid als 'de Staatssecretaris van . . .' zo nodig met vermelding van zijn naam indien er voor een ministerie meer dan een staatssecretaris benoemd is. Staatssecretarissen

18 Duid een door een minister vastgesteld algemeen verbindend voorschrift aan met de term 'ministeriële regeling'. 'Ministeriële regeling'

(zie ook aanwijzing 34 en I/3 en V/2)

19 De woorden 'departement' en 'ministerie' werden voorheen door elkaar gebruikt. Nu echter in de Grondwet 'ministerie' gekozen is, dient deze aanduiding ook in andere regelingen te worden gebruikt. Wanneer men een bepaling ook met betrekking tot de onder de minister ressorterende diensten, instellingen en bedrijven wil laten gelden, is het wenselijk dit met zoveel woorden tot uitdrukking te brengen. 'Ministerie'

20 De uitdrukking 'Rijk in Europa' wordt als aanduiding van Nederland niet meer gebezigd; men dient het woord 'land' of 'Nederland' te gebruiken. Het woord 'land' kan ook ter aanduiding van de Nederlandse Antillen worden gebruikt. 'Land'

21 Indien in een regeling een meeteenheid moet worden genoemd, dient – mede gelet op de ter zake geldende EEG-richtlijnen – uitsluitend een wettelijk vastgestelde aanduiding te worden gebezigd, een en ander in overeenstemming met de IJkwet 1937 (Stb. 267) en het Eenhedenbesluit (Stb. 1981, 605). Meeteenheden

(de IJkwet 1937 van 22 april 1937 is niet, zoals in deze aanwijzing staat, gepubliceerd in Stb. 267, maar in Stb. 627, en laatstelijk gewijzigd bij Wet van 2 juni 1976, Stb. 324; het Eenhedenbesluit 1981 is vastgesteld bij koninklijk besluit van 21 september 1981)

A.2. Indeling

22 Een regeling – dus ook een ministeriële regeling – wordt vervat in een of meer artikelen. Ook een (eventuele) bepaling over de inwerkingtreding behoort in het lichaam der regeling te worden opgenomen. Buiten de artikelen staan slechts het intitulé, de aanhef, de opschriften van de onderdelen bedoeld in aanwijzing 23 en het slotformulier. Bestaat een regeling uit één artikel dan wordt daarboven de aanduiding 'Enig artikel' geplaatst. Artikelen

(zie ook de aanwijzingen 122-129 en 146)

23 Als een regeling omvangrijk is, dient men de stof systematisch te verdelen in onderdelen die in volgorde van omvang genoemd worden: hoofdstuk, titel, afdeling en paragraaf. De aanduidingen 'hoofdstuk', 'titel', 'afdeling' en 'paragraaf' behoeven niet achtereenvolgens gebruikt te worden. Boek, hoofdstuk, titel, afdeling, paragraaf

te worden. Een regeling kan onderverdeeld worden in alleen hoofdstukken en paragrafen. De benaming 'boek' is alleen gebruikelijk voor een deel van een wetboek.

Hoeveel en welke trappen van verdeling zullen worden gebruikt, wordt – binnen de grenzen door aard en omvang van de stof gesteld – aan de ontwerper overgelaten, mits geen inbreuk wordt gemaakt op de hierboven aangegeven volgorde.

Ook bij verdeling van een regeling in onderdelen dienen de artikelen doorlopend te worden genummerd.

(zie ook aanwijzing 22)

Opschriften **24** Een opschrift van een onderdeel van een regeling dient niet te worden ingeleid met 'van'.

Leden **25** Indien een artikel van een nieuwe regeling meer dan één lid heeft, geeft men elk lid een arabisch cijfer met een punt, zonder haakjes. Gebruik bij verwijzing bij voorkeur de aanduiding 'eerste lid' (dus niet: 'lid 1' of '1e lid').

(zie ook de aanwijzingen 125-127)

Korte artikelen **26** In het algemeen verdient een reeks korte artikelen de voorkeur boven een artikel, verdeeld in vele leden.

Alinea's **27** Verdeel een lid niet in alinea's.

Opsommingen **28** Indien in een artikel een opsomming moet worden opgenomen en het terwille van de duidelijkheid wenselijk is ieder onderdeel van de opsomming op een nieuwe regel te doen beginnen, verdient de volgende werkwijze aanbeveling:

a. de onderdelen worden aangegeven met de letters a, b, c enz., verdere onderverdeling met 1^o, 2^o enz., een en ander om deze opsommingen te onderscheiden van de met cijfers genummerde leden (achter de letters en achter '1^o' wordt een punt geplaatst, echter niet in een verwijzing);
b. binnen de onderdelen dient geen nieuwe zin aan te vangen;
c. de onderdelen, met uitzondering van het laatste onderdeel, worden als regel afgesloten door een puntkomma of een komma.

Alternatief of cumulatief Door het gebruik van het woordje 'of' dan wel 'en' in het voorlaatste onderdeel van de opsomming kan het alternatieve, onderscheidenlijk cumulatieve karakter van de opsomming tot uitdrukking worden gebracht.

Limitatief of enuntiatief **29** Ook het limitatieve of enuntiatieve karakter van een opsomming moet tot uitdrukking worden gebracht. Het enuntiatieve karakter van een opsomming kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt door de woorden 'onder andere', 'zoals', 'bijvoorbeeld', 'in ieder geval', 'ten minste'. Het limitatieve karakter van een opsomming kan bijvoorbeeld worden uitgedrukt door de woorden 'slechts', 'uitsluitend', 'alleen'.

Bijlagen **30** Het verdient geen aanbeveling een wet, koninklijk besluit of ministeriële regeling te beperken tot de vaststelling van een als bijlage opgenomen regeling (reglement), tenzij het gaat om de vaststelling van een formulier of van een model.

31 In een regeling ter uitvoering van een hogere regeling neemt men bij voorkeur de volgorde hiervan in acht. Herhaal niet zonder klemmende noodzaak in een uitvoeringsbesluit bepalingen van de hogere regeling die wordt uitgevoerd.

Volgorde in uitvoeringsregeling; herhaling

A.3. Wijze van aanhalen

32 Wanneer een regeling wordt aangehaald door vermelding van haar citeertitel of op andere wijze, voegt men daar de eerste maal in het lichaam van de regeling tussen haakjes een aanduiding aan toe van het Staatsblad of de Nederlandse Staatscourant waarin zij is geplaatst. Is de gehele tekst van een in belangrijke mate gewijzigde regeling in het Staatsblad onderscheidenlijk de Nederlandse Staatscourant gepubliceerd, dan wordt de regeling aangehaald met vermelding van het Staatsblad onderscheidenlijk de Nederlandse Staatscourant waarin de gehele tekst der regeling opnieuw is geplaatst.

Vindplaats in Staatsblad of Staatscourant

33 Wanneer een bepaald verdrag moet worden aangehaald, geschiedt dit als volgt: Het op . . . (volgt datum) . . . te . . . (volgt plaats) . . . tot stand gekomen Verdrag . . . (volgt titel) . . . (Trb. 19 . . . , . . .). Er dient op te worden toegezien dat het aangehaalde Tractatenblad de authentieke tekst van het verdrag of de wijziging daarvan bevat. Voor zover mogelijk wordt aangegeven waar de Nederlandse vertaling te vinden is.

Verdragen

34 Voor het verwijzen naar de concrete rechtshandeling waarbij een ministeriële regeling is vastgesteld dient de term 'regeling' te worden gebruikt. De term 'beschikking' kan worden gebruikt voor een beslissing van de minister in een concreet geval.

Ministeriële regelingen

Voorbeeld: In de Wet-X wordt bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. De ministeriële regeling waarin dit geschiedt, wordt aangehaald als 'De regeling van de Minister van . . .'.

(zie ook aanwijzing 18 en I/3 en V/2)

35 Het Staatsblad wordt aangehaald met de afkorting Stb., de Nederlandse Staatscourant met Stcrt. en het Tractatenblad met Trb. Wanneer een bepaald nummer van het Staatsblad, de Nederlandse Staatscourant of het Tractatenblad moet worden aangehaald, geschiedt dit tussen haakjes, met vorenstaande afkortingen en de enkele vermelding van jaargang en nummer. Dus bij voorbeeld: (Stb. 1980, 111); (Stcrt. 1980, 111); (Trb. 1980, 111).

'Stb.';
'Stcrt.';
'Trb.';
'PbEG';
'EEG' of 'EG'

Als bij aanhaling van het Staatsblad of de Nederlandse Staatscourant over het jaartal geen twijfel kan bestaan, bij voorbeeld omdat dit reeds in de aanduiding van de regeling zelf voorkomt, kan het worden weggelaten.

Bij aanhaling van het Tractatenblad wordt het jaartal altijd aangehaald. Het publikatieblad van de Europese Gemeenschappen wordt aangehaald met de afkorting PbEG.

Wanneer een bepaald nummer van het Publikatieblad moet worden aangehaald, geschiedt dit met vorenstaande afkorting, en de vermelding van de letter 'L' (Législation) of 'C' (Communication) (ter aanduiding van de uitgave 'wetgeving' of 'mededelingen en bekendmakingen') en het nummer. Dus bij voorbeeld: PbEG L 379.

De Europese Economische Gemeenschap wordt afgekort als EEG; de Europese Gemeenschappen als EG.

Voor uitvoeringsbesluiten van de Europese Economische Gemeenschap wordt de afkorting 'EEG' gebruikt en niet 'EG', omdat deze besluiten worden genomen op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Dus niet: EG-richtlijn, maar EEG-richtlijn.

'Volzin';
'zinsnede'

36 Een volledige zin (van hoofdletter tot punt) haalt men aan als 'zin' of 'volzin'.

Een deel van een zin kan men aanhalen als 'zinsnede', mits begin en einde daarvan duidelijk worden aangegeven. Dus bij voorbeeld: de zinsnede die begint met de woorden 'wanneer hij' en eindigt met de woorden 'heeft toegestemd'.

B. INTITULÉ/OPSCHRIFT

Intitulé
ontwerp

37 Reeds in een vroeg stadium van voorbereiding wordt een wetsontwerp voorzien van een intitulé of opschrift. Dit geldt ook voor ontwerpen van koninklijke besluiten en ministeriële regelingen die in het Staatsblad of in de Nederlandse Staatscourant zullen worden geplaatst.

Beknoptheid

38 Het intitulé moet beknopt gehouden worden.

Materiële
aanduiding

39 Het intitulé bevat zo mogelijk enige materiële aanduiding van het onderwerp der regeling (dus niet slechts een verwijzing naar artikelen, data en nummers van internationale overeenkomsten, wetten of besluiten). Het verdient aanbeveling in het intitulé van een wijzigingswet aan te geven waarop de wijziging betrekking heeft.

Voorbeeld: Wijziging van bepalingen van het Burgerlijk Wetboek en de Faillissementswet in verband met de bestrijding van misbruik van rechtspersonen.

Citeertitel in intitulé

40 Wanneer een regeling onder een citeertitel zal kunnen worden aangehaald, wordt deze in het intitulé of aan het slot van het intitulé tussen haakjes vermeld (zie ook aanwijzing 78).

Voorbeeld: Regels betreffende beroep op de Raad van State tegen overheidsbeschikkingen (*Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen*).

Intitulé wet of kb

41 Denk eraan dat bij publikatie van een wet of koninklijk besluit het intitulé moet worden aangevuld met de woorden: *Wet/Besluit van . . . houdende/tot . . .*

Voorbeeld: *Wet van 1 mei 1975, houdende regels betreffende beroep op de Raad van State tegen overheidsbeschikkingen.*

C. AANHEF

Aanhef wet

42 De aanhef van het afkondigingsformulier van een wet luidt:

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
 Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat (voorbeeld) het wenselijk is het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering aan te vullen met algemene bepalingen omtrent de strafbaarheid van rechtspersonen, waardoor de toepassing van de strafwet doeltreffender kan zijn en tevens vele, onderling verschillende, voorzieningen in bijzondere wetten omtrent dit onderwerp kunnen vervallen;
 Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

(zie ook I/11)

De laatste alinea in de aanhef van het afkondigingsformulier van rijks-
 wetten luidt: Aanhef rijkswet

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

Tijdens de behandeling van een wetsontwerp door de Tweede Kamer kan de considerans bij nota van wijzigingen of bij amendement gewijzigd worden. Wijziging van de bepalingen van het wetsontwerp kan aanpassing van de considerans nodig maken. Zie overigens de aanwijzingen 49 en 119. Wijziging
considerans

43 De volgorde van de zinsneden die naar omstandigheden in de
 aanhef van een algemene maatregel van (rijks)bestuur kunnen voor-
 komen, is: Aanhef amvb

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.
 Op de voordracht van Onze Minister(s)/de Staatssecretaris(sen) van . . . van . . . (datum en nummer van eerstgenoemd ministerie), gedaan mede namens/in overeenstemming met/na overleg met Onze Minister(s)/de Staatssecretaris(sen) van . . . ;
 Gelezen;
 Overwegende, dat;
 Gelet op;
 Gezien;
 Gehoord;
 De Raad van State/Raad van State van het Koninkrijk gehoord (advies van . . .);
 Gezien het nader rapport van Onze Minister(s)/de Staatssecretaris(sen) van . . . van . . . (datum en nummer van eerstgenoemd ministerie), uitgebracht mede namens/in overeenstemming met/na overleg met Onze Minister(s)/de Staatssecretaris(sen) van . . . ;
 (De bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde);
 Hebben goedgevonden en verstaan:

44 De volgorde van de zinsneden die naar omstandigheden in de
 aanhef van een koninklijk besluit, zijnde geen algemene maatregel van
 bestuur, kunnen voorkomen, is: Aanhef kb

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

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

Gelezen;

Overwegende, dat;

Gelet op;

Gezien;

Gehoord;

(De Raad van State/Raad van State van het Koninkrijk gehoord (advies van . . .);)

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

In een koninklijk besluit, zijnde geen algemene maatregel van bestuur, dat de Nederlandse Antillen raakt, wordt niet naar het Statuut verwezen, tenzij de raad van ministers van het Koninkrijk ter zake heeft overlegd. In dit geval wordt voor de woorden 'Hebben goedgevonden en verstaan' vermeld:

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

Art. 10 Statuut

(artikel 10 Statuut voor het Koninkrijk luidt:

Art. 10. 1. De Gevolmachtigde Minister neemt deel aan het overleg in de vergaderingen van de Raad van Ministers en van de vaste colleges en bijzondere commissies uit de Raad over aanlegenheden van het Koninkrijk, welke het betrokken land raken.

2. De Regeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen zijn ieder gerechtigd – indien een bepaald onderwerp haar daartoe aanleiding geeft – naast de Gevolmachtigde Minister tevens een Minister met raadgevende stem te doen deelnemen aan het in het vorig lid bedoelde overleg.)

Voordracht door verschillende bewindslieden

45 Indien bij een koninklijk besluit meer dan één minister (of staatssecretaris) is betrokken, verdient een voordracht, uitgaande van één van hen mede namens de andere(n), in het algemeen de voorkeur boven een gezamenlijke voordracht. De voordracht 'mede namens' en het nader rapport veronderstellen uiteraard dat er tussen de betrokken bewindslieden overeenstemming bestaat.

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

Denk eraan dat zowel bij de voordracht 'mede namens' als bij de gezamenlijke voordracht de nota van toelichting door alle voordragende bewindslieden wordt ondertekend.

(zie ook de aanwijzingen 99 en 105)

Aanhef ministeriële regeling

46 De volgorde van de zinsneden die naar omstandigheden in de aanhef van een door een minister vastgesteld algemeen verbindend voorschrift (ministeriële regeling) kunnen voorkomen, is:

Handelende in overeenstemming met de Minister van . . . (het gevoelen

van de ministerraad)/na overleg met de Minister van . . . ;
 Gelezen . . . ;
 Overwegende, dat . . . ;
 Gelet op . . . ;
 Gezien . . . ;
 Gehoord . . . ;
 Besluit:

47 De uitdrukking 'Gelezen' heeft betrekking op een ingediend verzoekschrift. Verwijzing naar een ingediend verzoekschrift dient in ieder geval plaats te vinden indien het verzoek een constitutief vereiste is voor het tot stand brengen van de betrokken regeling (zie artikel 4, tweede lid, van de Vestigingswet Bedrijven 1954).

'Gelezen'

De uitdrukking 'Gelet op' verwijst naar de (hogere) regeling waarop de regelgevende bevoegdheid berust. Bij uitvoering van een bepaling van een algemene maatregel van bestuur wordt alleen naar deze bepaling verwezen en niet tevens naar de wetbepaling waarop de algemene maatregel van bestuur steunt. Indien een bepaling die regelgevende bevoegdheid verleent in een andere bepaling van overeenkomstige toepassing is verklaard op een ander gebied, wordt, ingeval ten aanzien van dat gebied regels worden gesteld, verwezen naar de laatstbedoelde bepaling.

'Gelet op'

Voorbeeld: Het tweede lid van artikel 34 van de Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt dat kantonrechters hun terechtzittingen houden in de hoofdplaats van het kanton. Ingevolge het derde lid van dat artikel kan bij algemene maatregel van bestuur bepaald worden dat in bepaalde kantons ook buiten de hoofdplaats terechtzittingen zullen worden gehouden. Artikel 50, tweede lid, verklaart het derde lid van artikel 34 van overeenkomstige toepassing op de enkelvoudige kamers van de rechtbank. In het besluit dat strekt tot uitvoering van artikel 50, tweede lid, wordt alleen verwezen naar laatstgenoemde bepaling.

In een wijzigingsbesluit wordt dus niet 'gelet' op het te wijzigen besluit. Bij wijziging van een bijlage bij een uitvoeringsbesluit moet worden verwezen naar de bepaling waarop het uitvoeringsbesluit steunt en niet (tevens) naar de bepaling in het uitvoeringsbesluit die de bijlage daarmee verbindt.

De uitdrukking 'Gezien' bezigt men bij verwijzing naar rapporten en adviezen.

'Gezien'

De uitdrukking 'Gehoord' wordt gebruikt bij verwijzing naar adviezen indien de wet zelf spreekt van 'het horen' van adviesinstanties.

'Gehoord'

48 Wettelijk voorgeschreven adviezen dienen in de aanhef van een koninklijk besluit of een ministeriële regeling vermeld te worden. Andere adviezen kunnen, indien daartoe een bijzondere reden bestaat, eveneens in de aanhef vermeld worden.

Adviezen vermelden

D. CONSIDERANS

49 De considerans is het onderdeel van de aanhef waarin de belangrijkste beweegredenen voor een regeling in het kort worden aangegeven. In een considerans wordt als regel tot uitdrukking gebracht dat het tot stand brengen van een regeling wenselijk is; dat het tot stand brengen van een regeling 'noodzakelijk' is, wordt slechts tot uitdrukking gebracht indien een hogere regeling dit vereist.

Inhoud
 considerans

Wel of geen considerans Strekt een regeling tot uitvoering van een verdrag, een besluit van een volkenrechtelijke organisatie en, wat de Europese Gemeenschap betreft, van een verordening, richtlijn, aanbeveling (E.G.K.S.) en dergelijke dan wordt in de considerans hiervan met vermelding van de vindplaats gewag gemaakt.

In een wet moet een considerans worden opgenomen. In koninklijke besluiten en ministeriële regelingen wordt alleen een considerans opgenomen, wanneer daarin in het kort iets kan worden gezegd, dat tot goed begrip van de achtergrond der regeling dient. In een koninklijk besluit of ministeriële regeling behoeft geen considerans te worden opgenomen indien een (nota van) toelichting wordt gepubliceerd.

(zie ook de aanwijzingen 42 en 119 en I/19 en 31)

Niets slechts in considerans 50 Neem alle elementen van een regeling op in het lichaam daarvan en laat dus niet enig punt uitsluitend aan de considerans over. In het lichaam van de regeling dient in ieder geval de werkingssfeer van de regeling te worden opgenomen

E. DELEGATIE VAN REGELGEVING

(zie ook II/7 en III/7)

Delegatie terminologie Grondwet 51 De Grondwet kent een vaste delegatieterminologie om aan te geven in welke gevallen de formele wetgever een hem opgedragen taak zelf moet verrichten en in welke gevallen hij bevoegd is te delegeren aan lagere regelgevers (zoals Kroon, minister, provinciebestuur, gemeentebestuur).

De bevoegdheid tot delegatie wordt tot uitdrukking gebracht door het gebruik van enigerlei vorm van het werkwoord 'regelen', de zelfstandige naamwoorden 'regels' en 'regeling' of de term 'bij of krachtens'. Komt geen van deze formuleringen in een grondwetsbepaling voor dan is delegatie niet geoorloofd. Dit betekent dat de wetgever dan zelf alle *weselijke* bepalingen met betrekking tot een onderwerp in de wet moet vastleggen. Het is derhalve niet in strijd met een delegatieverbod te achten, dat de wetgever het geven van voorschriften over detailpunten die ertoe strekken de praktische toepassing van een wettelijke regeling mogelijk te maken, aan lagere regelgevers overlaat.

(zie ook de aanwijzingen 52 en 53 en I/11 en 18)

Omvang delegatiebevoegdheid 52 De delegatieterminologie in de Grondwet geeft alleen aan *dat* in bepaalde gevallen gedelegeerd mag worden; zij geeft echter geen uitsluitel over de vraag *in welke mate* delegatie is toegestaan. Deze vraag zal door de wetgever voor iedere (delegatie)bepaling afzonderlijk moeten worden beantwoord. Daarbij dient niet slechts acht te worden geslagen op tekst en strekking van de grondwetsbepaling, maar ook op de geschiedenis van de totstandkoming ervan en de aard van het onderwerp. Afzonderlijke aandacht verdient in dit verband de formulering 'uit kracht van een wet' in artikel 104 van de Grondwet (het belastingartikel). Deze formulering is de enige uitzondering op de in aanwijzing 51 geschetste vaste delegatieterminologie. Blijkens de parlementaire geschiedenis van artikel 104 beoogt de formulering 'uit kracht van een wet' niet elke delegatie onmogelijk te maken; wel zal van delegatiebevoegdheid ten aanzien van de belastingwetgeving met zeer grote terughoudendheid gebruik moeten worden gemaakt.

Onderwerpen als de belastinggrondslag, het belastbare feit, de kring van belastingplichtigen en de basis van het tarief dienen in ieder geval in de wet zelf te worden vastgesteld.

(artikel 104 Grondwet luidt:

Art. 104. *Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.*)

Art. 104 Grondwet

53 De specifieke betekenis van de termen ‘regelen’, ‘regels’ en ‘regeling’, zoals aangeduid in aanwijzing 51, blijft beperkt tot de grondwettelijke delegatieterminologie.

Delegatieterminologie in wetten

Indien het bij het redigeren van wetten wenselijk wordt geacht de mogelijkheid tot subdelegatie te scheppen, dient zulks te geschieden door middel van de zinsnede ‘bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur/ministeriële regeling’. Is het niet de bedoeling subdelegatie toe te staan, dan gebruikt men de zinsnede ‘bij algemene maatregel van bestuur/ministeriële regeling’. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid, dat het niet in strijd is met het in de laatste zinsnede vervatte delegatieverbod, dat bij voorbeeld de Kroon het vaststellen van niet-wezenlijk, op de praktische toepassing gerichte (detail)voorschriften aan een lagere regelgever overlaat; *mutatis mutandis* geldt het gestelde in de laatste twee volzinnen van aanwijzing 51 hier ook.

54 De vaststelling bij koninklijk besluit van algemeen verbindende voorschriften geschiedt in de vorm van een algemene maatregel van bestuur. Dit wordt uitdrukkelijk aangegeven door gebruik van de uitdrukking: Bij/bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden (kunnen) (nadere) regel(s)/(en) (worden) gesteld . . .

Amvb

55 Alleen wanneer men wil dat de uitvoeringsregelingen worden gesteld in de vorm van een gemeenschappelijke regeling van meer dan één minister, wordt de bevoegdheid aan die ministers te zamen verleend. In andere gevallen is het beter de bevoegdheid aan één minister te verlenen, zonodig met de bepaling dat zij slechts kan worden uitgeoefend in overeenstemming (of: na overleg) met een of meer andere ministers. Zie ook de aanwijzingen 15 en 60.

Delegatie aan een of meer ministers

(zie ook aanwijzing 100)

56 Gebruik in een machtigingsbepaling niet de uitdrukking ‘nadere regel(s)/(en) stellen’ indien omtrent de betrokken materie nog niets is geregeld. Schrijf dan: ‘regel(s)/(en) stellen’.

‘Nadere regels’

57 Daar voorschriften ter uitvoering van een regeling kunnen worden vastgesteld zodra die regeling tot stand is gekomen, is het overbodig te bepalen dat de vaststelling kan geschieden voor het tijdstip van in werking treden. Zie echter de aanwijzingen 85 en 86.

Tijdstip vaststelling uitvoeringsregeling

F. VERLENING VAN BEVOEGDHEDEN

58 Indien in een regeling aan een orgaan de bevoegdheid wordt toegekend om situaties toe te laten, welke zonder die toelating verboden zouden zijn (vergunning, ontheffing, vrijstelling, goedkeuring etc.), en het gewenst is dat daaraan verplichtingen kunnen worden verbonden, dient de sanctie op het niet-nakomen van die verplichtingen te worden geregeld. Indien beoogd wordt op het niet-nakomen van zo’n verplich-

Vergunningen; ‘voorschriften’; ‘beperkingen’; ‘voorwaarden’

ting een strafsanctie te stellen, gebruik dan in ieder geval de term 'voorschrijf'.

Voor zover men aan een orgaan de bevoegdheid toekent om bij het toelaten van een situatie een begrenzing naar tijd of plaats, dan wel anderszins aan te brengen, dient de term 'beperking' te worden gebruikt.

De term 'voorwaarden' dient gereserveerd te worden voor gevallen waarin sprake is van opschortende of ontbindende voorwaarden in strikte zin.

'Intrekking'

59 Indien het wenselijk wordt geacht aan het orgaan dat bevoegd is een bepaalde situatie toe te laten, ook uitdrukkelijk de bevoegdheid te geven om bij wijze van sanctie of op grond van veranderde omstandigheden op het verlenen van een toelating terug te komen, dient de term 'intrekking' te worden gebruikt.

Voor de term 'opzegging', die vroeger in dit verband ook wel werd gebruikt, is nog slechts plaats voor zover het gaat om uitvoeringsregelingen van wetten die zelf deze term gebruiken.

**'In overeenstemming met';
'na overleg met'**

60 De uitdrukking dat een minister een bevoegdheid uitoefent 'in overleg met' een ambtgenoot, moet vermeden worden. Men schrijft 'in overeenstemming met' in de gevallen waarin vereist is dat het overleg tot overeenstemming leidt. In de overige gevallen schrijft men 'na overleg met'. Zie ook aanwijzing 55.

(zie ook de aanwijzingen 15 en 100)

**Geen delegatie
aan staatssecretaris**

61 Wees erop bedacht dat in een regeling uitvoerende taken wèl kunnen worden opgedragen aan een minister (ook aan een minister zonder portefeuille), doch niet aan een staatssecretaris.

(zie ook aanwijzing 96)

Binnentreden

62 Wanneer in een wet het binnentreden van woningen of het betreden van plaatsen moet worden geregeld, dient nauwkeurig te worden aangegeven in welke gevallen en door wie deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, alsmede welke vormen daarbij in acht moeten worden genomen (zie ook artikel 12 van de Grondwet).

Art. 12 Grondwet

(artikel 12 Grondwet luidt:

Art. 12. 1. Het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.

2. Voor het binnentreden overeenkomstig het voorgaande lid is voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist. Aan de bewoner wordt een schriftelijk verslag van het binnentreden verstrekt.)

G. BEPALINGEN VAN STRAFRECHTELIJKE ZAKEN

**Verbod met
uitzonderingen**

63 Wanneer men een bepaalde handeling wil verbieden, is het ongewenst het verbod veel ruimer te formuleren en dit dan door het maken van uitzonderingen weer tot de beoogde proporties terug te brengen.

(zie ook II/6 en VII/9)

**Misdrijf of
overtreding**

64 Een wet dient ten aanzien van elk strafbaar feit dat zij zelf in het

leven roept of dat krachtens haar bij lagere regeling in het leven kan worden geroepen, aan te geven of het een misdrijf of een overtreding is. Daarvoor kan de volgende formulering worden gebruikt:

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

Als het economische delicten betreft, behoeft alleen indien zij worden vermeld in artikel I, onder 3^o, van de Wet op de economische delicten, te worden aangegeven of er sprake is van een misdrijf of overtreding. Voor het overige wordt in de Wet op de economische delicten zelf geregeld of er sprake is van een misdrijf of overtreding. Zie aanwijzing 66.

(de artikelen 1 en 2 van de Wet op de economische delicten luiden:

Art. 1. Economische delicten zijn:

1^o. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: (volgt opsomming);

2^o. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: (volgt opsomming);

3^o. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: (volgt opsomming);

4^o. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens: (volgt opsomming);

5^o. de delicten genoemd in de artikelen 26, 33 en 34

Art. 1 WED

Art. 2. 1 De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 1^o en 2^o, zijn misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan; voor zover deze economische delicten geen misdrijven zijn, zijn zij overtredingen.

Art. 2 WED

2 In afwijking van het eerste lid zijn overtredingen van voorschriften, gesteld krachtens artikel 15, tweede lid, van de Distributiewet 1939, overtredingen, terwijl overtredingen van andere voorschriften, gesteld krachtens de Distributiewet 1939, overtredingen zijn, voor zover deze wet in werking is getreden op grond van artikel 2 van de Wet uitvoering Internationaal Energieprogramma

3. De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 3^o, zijn misdrijven of overtredingen, al naar gelang zij in de desbetreffende voorschriften als misdrijf dan wel als overtreding zijn gekenmerkt.

4. De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 4^o, zijn overtredingen.

5. De economische delicten, bedoeld in artikel 1, onder 5^o, zijn misdrijven.)

(zie ook I/30)

65 De strafsancie op een voorschrift in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling kan ingevolge artikel 89, tweede en vierde lid, van de Grondwet niet in de betrokken regeling worden opgenomen. De wet dient de maximaal op te leggen straf – volledig – te bepalen. De geldboete die ten hoogste kan worden opgelegd, dient te worden aangegeven door het noemen van een van de geldboetecategorieën als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Strafmaximum
in de wet

(artikel 89 Grondwet luidt.

Art. 89. 1. Algemene maatregelen van bestuur worden bij koninklijk besluit vastgesteld

2. Voorschriften, door straffen te handhaven, worden daarin alleen gegeven krachtens de wet. De wet bepaalt de op te leggen straffen

3. De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de algemene maatregelen van bestuur. Zij treden met in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

4. Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.)

Art. 89 Grondwet

(artikel 23 Wetboek van Strafrecht luidt:

Art. 23. 1. Hij die tot een geldboete is veroordeeld is verplicht tot betaling van het bij de rechterlijke uitspraak vastgestelde bedrag aan de staat binnen de termijn door het openbaar ministerie dat met de tenuitvoerlegging van het vonnis of arrest is belast te stellen.

2. Het bedrag van de geldboete is ten minste vijf gulden.

3. De geldboete die voor een strafbaar feit ten hoogste kan worden opgelegd, is gelijk aan het bedrag van de categorie die voor dat feit is bepaald

4. Er zijn zes categorieën:

de eerste categorie, vijfhonderd gulden;

de tweede categorie, vijfduizend gulden;

Art. 23 Sr

*de derde categorie, tienduizend gulden;
de vierde categorie, vijftienduizend gulden;
de vijfde categorie, honderdduizend gulden;
de zesde categorie, één miljoen gulden.*

5 Voor een overtreding, onderscheidenlijk een misdrijf, waarop een geldboete is gesteld, kan de rechter een geldboete opleggen tot ten hoogste het bedrag van de eerste, onderscheidenlijk de derde categorie.

6 Voor een overtreding, onderscheidenlijk een misdrijf, waarop een geldboete is gesteld, maar waarvoor geen boetecategorie is bepaald, kan de rechter een geldboete opleggen tot ten hoogste het bedrag van de eerste, onderscheidenlijk de derde categorie, indien dit bedrag hoger is dan het bedrag van de op het betrokken strafbare feit gestelde geldboete.

7 Bij veroordeling van een rechtspersoon kan, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie.

8 Het voorgaande lid is van overeenkomstige toepassing bij veroordeling van een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, maatschap of doelvermogen.)

Aanwijzing economische delicten

66 Bij aanwijzing van economische delicten dienen de artikelen van de betrokken regeling waarvan overtreding een economisch delict oplevert, te worden opgesomd; zo nodig dienen ook de afzonderlijke leden te worden genoemd. De aanwijzing van economische delicten wordt als volgt geformuleerd:

Aan artikel 1, (volgt het cijfer van de rubriek), van de Wet op de economische delicten wordt toegevoegd: de Wet-X, de artikelen . . .;

(zie ook aanwijzing 64)

Volgorde wetten in WED

67 Bij het onderbrengen van bestaande wetten in de Wet op de economische delicten dient rekening te worden gehouden met het feit dat in artikel 1 van deze wet de verschillende wetten zijn gerangschikt in chronologische volgorde.

(zie ook onder aanwijzing 64)

Wijziging WED

68 Wanneer de Wet op de economische delicten wordt gewijzigd in verband met de wijziging van een wet die reeds economische delicten bevat, wordt de volgende formulering gebruikt:

In artikel 1, (volgt het cijfer van de rubriek), van de Wet op de economische delicten wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet-X ' . . . ' vervangen door: . . .

(zie ook onder aanwijzing 64)

Bijzondere opsporingsambtenaren

69 Indien het wenselijk wordt geacht met de opsporing van bepaalde strafbare feiten ook anderen dan de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen personen (algemene opsporingsambtenaren) te belasten, kan daarvoor de volgende formulering worden gebruikt:

Met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld bij . . ., zijn behalve de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren belast . . .

Art. 141 Sv

(artikel 141 Wetboek van Strafvordering luidt:

Art. 141. Met de opsporing der strafbare feiten zijn belast:

1°. de officieren van justitie;

2°. de kantonrechters in zaken, welke niet aan hun kennisneming zijn onderworpen;

- 3° de burgemeesters in gemeenten, waar geen commissaris van gemeentepolitie is;
 4° de ambtenaren van het Korps Rijkspolitie en van de gemeentepolitie, met uitzondering van:
 a de bezoldigde ambtenaren in een lagere dan de door Onze Minister van Justitie bepaalde rang;
 b de ambtenaren, die zijn aangesteld om uitsluitend technisch of administratief werkzaam te zijn;
 5° de commissarissen van rijkspolitie en de bijzondere ambtenaren van rijkspolitie;
 6° voor de door Onze Ministers van Justitie en van Oorlog te bepalen gevallen: de officieren en onder-officieren van de Koninklijke marechaussee en de door Onze voornoemde Ministers aangewezen andere militairen van dat wapen;
 7° de door Onze Minister van Justitie aangewezen ambtenaren van het Korps Rijkspolitie en van de gemeentepolitie, die binnen het raam van de sterkte en de rangindeling zijn aangesteld om uitsluitend technisch of administratief werkzaam te zijn.)

H. RECHTSBESCHERMING

70 Wanneer in een regeling beroep wordt geopend, dient duidelijk te worden aangegeven vanaf welke dag de beroepstermijn moet worden berekend. Aanbeveling verdient de beroepstermijn te doen aanvangen met ingang van de dag na die van verzending. Zowel het betrokken overheidsorgaan als de belanghebbende kunnen dan – mits de verzenddatum op een beschikking wordt aangegeven – nauwkeurig vaststellen wanneer de beroepstermijn eindigt. De dag van ontvangst van een beschikking is minder geschikt, omdat deze gemeenlijk alleen aan de belanghebbende bekend is. Kiest men een dag verbonden aan de terinzagelegging, dan is het gewenst tevens te bepalen dat begin en einde van de terinzagelegging worden bekendgemaakt.

Bij het stellen van een beroepstermijn die korter of langer is dan een maand/dertig dagen, verdient het aanbeveling een motivering daarvoor in de toelichting op te nemen.

Beroepstermijnen

71 Gebruik in plaats van de uitdrukking ‘beroep op Ons’ de formulering ‘beroep op de Kroon’.

Kroonberoep

72 Wanneer een regeling beroep op de Kroon openstelt, is het in verband met artikel 26 van de Wet op de Raad van State overbodig in die regeling te bepalen dat de Raad van State, Afdeling voor de geschillen van bestuur, wordt gehoord alvorens de Kroon beslist.

Afdeling voor de geschillen van bestuur wordt gehoord

(artikel 26 Wet op de Raad van State luidt.

Art 26 1 Een afdeling van de Raad, genaamd Afdeling voor de geschillen van bestuur, is belast met het onderzoek van de aan Onze beslissing onderworpen geschillen en draagt Ons de uitspraak voor

2 De Afdeling is belast met de voorbereiding van de door de Raad ingevolge artikel 15, vierde lid, uit te brengen adviezen omtrent vernietiging van besluiten)

Art. 26 Wet RvS

(zie ook de onder IV opgenomen richtlijnen)

I. MODEL-GEHEIMHOUDINGSBEPALING

73 Wanneer bij de uitvoering van een wet ook niet-ambtenaren betrokken zijn en het wenselijk is ten aanzien van hen een geheimhoudingsplicht in het leven te roepen met betrekking tot gegevens waarvan zij uit hoofde van hun betrokkenheid kennis krijgen, dient daartoe de volgende formulering:

Geheimhoudingsbepaling

Een ieder die betrokken is bij de uitvoering van deze wet en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde

van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot bekendmaking verplicht of uit zijn taak bij de uitvoering van deze wet de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit.

J. OVERGANGSRECHT

Overgangs-
bepalingen;
eerbiedigende of
exclusieve werking of
terugwerkende
kracht

74 Overweeg steeds of overgangsbepalingen moeten worden opgenomen in een nieuwe regeling om haar verhouding tot het daarvoor geldende recht nader aan te geven. In dit verband is het onderscheid tussen eerbiedigende werking, exclusieve werking en terugwerkende kracht van belang.

Een regeling heeft eerbiedigende werking voor zover zij met betrekking tot feiten, die zijn voorgevallen voor het tijdstip van haar inwerkingtreding, het voorafgaand recht van toepassing laat blijven. Zij heeft exclusieve werking voor zover zij van het tijdstip van haar inwerkingtreding af van toepassing is met betrekking tot voordien voorgevallen feiten. Zij heeft terugwerkende kracht voor zover zij van het tijdstip van haar inwerkingtreding af van toepassing is met betrekking tot voordien voorgevallen feiten als ware zij ten tijde van het voorvallen van die feiten reeds van kracht geweest.

Voor de beoordeling of overgangsbepalingen nodig zijn is het uitgangspunt dat een nieuwe regeling, indien niets anders wordt bepaald met exclusieve werking gaat gelden en derhalve vanaf het moment van haar inwerkingtreding van toepassing wordt op bestaande rechtsverhoudingen. Van de maatschappelijke gevolgen hiervan dient men zich een voorstelling te maken ten einde te beoordelen of overgangsbepalingen nodig zijn. Bij het ontbreken van algemene bepalingen terzake, zoals bij voorbeeld artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, kan van terugwerkende kracht of eerbiedigende werking slechts sprake zijn, indien zulks in de nieuwe regeling is bepaald. De bevoegdheid tot het toekennen daarvan is niet vervat in de bevoegdheid tot het vaststellen van de datum van inwerkingtreding (vgl. aanwijzing 90, onder D, F, G, H en I).

*(de tekst van artikel 1 Wetboek van Strafrecht is opgenomen onder aanwijzing 93)
(zie ook de aanwijzingen 86, 128, 129 en 147 en I/11, 13 en 16)*

Terugwerkende
kracht

75 Het toekennen van terugwerkende kracht behoort uitzondering te blijven en is slechts aanvaardbaar, indien specifieke omstandigheden daartoe nopen. Bij belastende regelingen is in dit opzicht een nog grotere terughoudendheid geboden dan bij begunstigende. Daarbij realiseren men zich dat het toekennen van terugwerkende kracht geen verandering kan brengen in feiten, doch slechts in hun rechtsgevolgen. Een reden voor het toekennen van terugwerkende kracht kan zijn de noodzaak tot plotselinge invoering van een nieuwe regeling om te voorkomen dat burgers maatregelen treffen waardoor die regeling haar beoogde effect ontbeert of zelfs een tegenovergesteld effect sorteert. Alsdan kan de grensdatum van de terugwerkende kracht samenvallen met de datum waarop de inhoud van de ontwerp-regeling algemeen bekend is gemaakt. Voorts kan gedacht worden aan gevallen waarin de regelgeving een achterstand heeft opgelopen ten opzichte van noodzakelijk gebleven praktische ontwikkelingen, die legalisering achteraf behoeven. Legalisering dient dan wel op zo kort mogelijke termijn te geschieden

opdat de periode waarover de terugwerkende kracht zich doet gevoelen, tot een minimum beperkt blijft.
Ten slotte kan terugwerkende kracht aangewezen zijn, indien het gaat om het herstellen van in de wetgeving geslopen fouten.

(zie ook de aanwijzingen 86, 93, 128 en 147 en I/11, 13 en 16)

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

Eerbiedigende werking

(zie ook aanwijzing 128)

77 In de sfeer van de strafvordering geldt niet een regel als die van artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht. Bij verandering van de bevoegde rechter of van de procedure dient men in die sfeer, evenals elders in de sfeer van het procesrecht, na te gaan of een overgangsregeling ter zake van bij het in werking treden van de nieuwe regeling aanhangige zaken vereist is. Als uitgangspunt ware daarbij aan te houden dat zodanige zaken door het college, waarbij zij aanhangig zijn, dienen te worden afgehandeld volgens de bij het begin van de behandeling geldende regels.

Procesrecht

(de tekst van artikel 1 Wetboek van Strafrecht is opgenomen onder aanwijzing 93)

K. CITEERTITEL

78 Wanneer te verwachten is dat een regeling vaak zal worden aangehaald, doet men goed haar een citeertitel te geven, mits een korte zodanige titel kan worden gevonden. Een citeertitel dient in het laatste artikel van een regeling te worden geplaatst, dus na de inwerkingtredebepaling.
Een citeertitel mag niet uitsluitend uit afkortingen bestaan. In een citeertitel mogen overigens alleen afkortingen worden opgenomen indien daartoe klemmende redenen bestaan en de afkortingen voldoende bekend zijn. Regelingen die uitsluitend wijziging van bestaande regelingen inhouden, krijgen geen aparte citeertitel.

Wel of geen citeertitel; inhoud

(zie ook de aanwijzingen 40 en 141)

79 Van de citeertitel dient het eerste woord met een hoofdletter te worden geschreven. Verder dienen zonder goede reden geen hoofdletters gebruikt te worden (zie aanwijzing 6).

Hoofdletters

80 In de citeertitel van een regeling wordt zonder bijzondere redenen geen jaartal opgenomen. Indien toch behoefte bestaat – ter onderscheiding van een andere regeling – aan het geven van een jaartal aan een

Jaartal

regeling komt de volgende omschrijving in aanmerking: met vermelding van het jaartal van het Staatsblad waarin zij (bij voorbeeld een wet) zal worden geplaatst.

Ook is het mogelijk in de citeertitel van een regeling het beoogde jaar van inwerkingtreding te noemen.

Aan het jaartal in de citeertitel behoort niet het nummer van het Staatsblad te worden toegevoegd.

Is een regeling slechts voor een beperkte periode van kracht dan kan deze beperkte geldigheidsduur als volgt in het intitulé tot uitdrukking worden gebracht:

Wet van ..., houdende ..., voor het jaar ...

L. INWERKINGTREDING

**Inwerkingtreding
wet en amvb**

81 Ingevolge de wetten van 15 mei 1829 (Stb. 28) en van 26 april 1852 (Stb. 92) treden wetten en algemene maatregelen van bestuur, als geen datum van inwerkingtreding is bepaald, in werking op de twintigste dag na die der dagtekening van het Staatsblad waarin zij zijn geplaatst. Bij vaststelling van een datum van inwerkingtreding dient men zich van geval tot geval af te vragen welke termijn van inwerkingtreding het meest passend is. Indien een vaste datum van inwerkingtreding (bij voorbeeld 1 januari 1983) is gesteld, dient men ook te letten op de tijd die verloopt met het drukken en de verdere uitgifteprocedure. De datum van inwerkingtreding dient – zo mogelijk – zodanig te worden vastgesteld, dat de belanghebbenden (bij voorbeeld de advocatuur of de rechterlijke macht) de gelegenheid hebben om tijdig kennis te nemen van de nieuwe regeling.

(zie ook aanwijzing 84)

Wet AB

(de artikelen 1 en 2 van de Wet van 15 mei 1829 luiden:

Art. 1. GEENE wet is verbindende, zoolang zij niet behoorlijk is afgekondigd.

Art. 2. 1. De wetten zijn in het geheele Koninkrijk verbindende, uit kracht van derzelver afkondiging door den Koning gedaan

2. Zij werken terstond, na dat derzelver afkondiging in alle deelen van het Koninkrijk zal kunnen bekend zijn

3. Wanneer bij de wet geen ander tijdstip is vastgesteld, wordt de afkondiging gerekend in het geheele Koninkrijk bekend te zijn, op den twintigsten dag na dien ter dagtekening van het staatsblad, in hetwelk de wet geplaatst is.)

**Wet afkondiging
amvb's**

(de Wet van 26 april 1852 luidt:

Art. 1. 1. De algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den Staat, zijn in het geheele Koninkrijk verbindend, uit kracht van hunne afkondiging door den Koning gedaan.

2. Zij werken terstond, nadat hunne afkondiging in alle deelen van het Koninkrijk bekend kan zijn

Art. 2. De afkondiging geschiedt door plaatsing in het Staatsblad.

Art. 3. 1. Wanneer de algemeene maatregel van bestuur geen ander tijdstip vaststelt, wordt de afkondiging gerekend bekend te zijn op den twintigsten na dien der dagtekening van het Staatsblad, waarin hy is geplaatst

2. Wanneer de algemeene maatregel van bestuur een ander tijdstip vaststelt, mag dit tijdstip niet vroeger worden bepaald, dan op den tweeden dag na dien der dagtekening van het Staatsblad, waarin hy is geplaatst.)

(zie ook aanwijzing 83)

**Zeer snelle
inwerkingtreding**

82 Een wet of algemene maatregel van bestuur behoort alleen op zeer korte termijn in werking te treden indien daarvoor klemmende redenen zijn. Ook in dat geval dient de datum van inwerkingtreding te liggen na de datum van uitgifte van het Staatsblad.

(zie ook aanwijzing 84)

83 Denk eraan dat anders dan voor wetten het tijdstip van inwerkingtreding voor algemene maatregelen van bestuur niet eerder mag worden gesteld dan op de tweede dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij zijn geplaatst (artikel 3, tweede lid, van de Wet van 26 april 1852, Stb. 92 houdende regeling der afkondiging van algemene maatregelen van inwendig bestuur van de Staat, zoals gewijzigd bij wet van 23 juni 1893, Stb. 111).

Inwerkingtreding
amvb

(de tekst van het genoemde artikel is opgenomen onder aanwijzing 81)

84 Van een koninklijk besluit van algemene aard, zijnde geen algemene maatregel van bestuur (bij voorbeeld een besluit tot instelling van een commissie), en van een ministeriële regeling dient steeds het tijdstip van de inwerkingtreding te worden geregeld. Het gestelde in de aanwijzingen 81 en 82 is van overeenkomstige toepassing.

Inwerkingtreding kb
en ministeriële
regeling

85 Een uitvoeringsregeling kan niet eerder in werking treden dan de wet waarop zij steunt.

Inwerkingtreding
uitvoeringsregeling

(zie ook aanwijzing 57)

86 Indien aan een uitvoeringsregeling terugwerkende kracht wordt verleend dient men erop te letten dat de grensdatum tot welke de regeling terugwerkt, niet verder in het verleden ligt dan de inwerkingtredingsdatum van de wet of – indien ook aan de wet terugwerkende kracht werd verleend – de grensdatum tot welke de wet terugwerkte.

Terugwerkende
kracht uitvoerings-
regeling

(zie ook de aanwijzing 57, 74-77, 93 en 128 en I/11, 13 en 16)

87 Wordt het tijdstip van inwerkingtreding van een wet of een algemene maatregel van bestuur bij Koninklijk besluit vastgesteld (zie bij voorbeeld aanwijzing 90, onder D) dan dient de termijn van inwerkingtreding zo ruim te worden genomen dat het Staatsblad waarin het koninklijk besluit wordt gepubliceerd wordt uitgegeven voor de datum van inwerkingtreding.

Bij kb te bepalen
tijdstip

88 In een koninklijk besluit tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van een wet of algemene maatregel van bestuur wordt ter voorkoming van mogelijke misverstanden geen datum van inwerkingtreding voor het besluit zelf opgenomen.

Bij kb te bepalen
tijdstip

89 Krachtens artikel 22, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk moet in een rijkswet en in een algemene maatregel van rijksbestuur steeds een bepaling voorkomen die het tijdstip van de inwerkingtreding direct of indirect regelt.

Inwerkingtreding
rijkswet en amvr

Bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van een rijkswet of een algemene maatregel van rijksbestuur dient rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat de publikatie in de Nederlandse Antillen later plaatsvindt. Het verdient aanbeveling een termijn van 30 dagen na de datum van uitgifte van het Staatsblad in Nederland aan te houden voor de publikatie in de Nederlandse Antillen, ten einde te voorkomen dat de inwerkingtreding op verschillende tijdstippen plaatsvindt. Hetzelfde geldt voor rijks-koninklijke besluiten van algemene aard, zijnde geen algemene maatregel van rijksbestuur (zie bij voorbeeld het koninklijk besluit van 16 januari 1980, Stb. 14 tot intrekking van het ko-

ninklijk besluit van 22 juli 1959, Stb. 262, houdende algemeen verlot tot het treden in burgerlijke staatsdienst in een aantal immigratielanden) en voor rijks-koninklijke besluiten ter vaststelling van de datum van inwerkingtreding van rijks wetten en van algemene maatregelen van rijksbestuur (zie bij voorbeeld het besluit van 30 december 1981, Stb. 818, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de rijkswet van 7 oktober 1981 tot wijziging van de Schepenwet (Stb. 645) en van het koninklijk besluit van 17 november 1971 (Stb. 718)).

Art. 22 Statuut

(artikel 22 Statuut voor het Koninkrijk luidt:

Art. 22. 1. De Regering van het Koninkrijk draagt zorg voor de afkondiging van Rijks wetten en algemene maatregelen van Rijksbestuur. Zij geschiedt in het land, waar de regeling zal gelden in het officiële publicatieblad. De Landsregeringen verlenen daartoe de nodige medewerking.

2. Zij treden in werking op het in of krachtens de regelingen te bepalen tijdstip.

3. Het formulier van afkondiging der Rijks wetten en der algemene maatregelen van Rijksbestuur vermeldt, dat de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk zijn in acht genomen.)

Inwerkingtreding in Staatsblad; modelbepalingen

90 De inwerkingtreding van een wet moet steeds uit het Staatsblad waarin de wet is geplaatst of uit een later Staatsblad blijken en dus niet afhankelijk worden gesteld van het van kracht worden van een verdrag. Voor inwerkingtredingsbepalingen gebruikt men, met inachtneming van het gestelde in aanwijzing 92, formuleringen als de volgende:

A. Deze wet treedt in werking met ingang van . . . (bij voorbeeld 1 april 1980).

B. Deze wet treedt in werking met ingang van de (Nde) dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

C. Deze wet treedt in werking met ingang van de (Nde) kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

D. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. (In het koninklijk besluit tot vaststelling van dit tijdstip gebruikt men echter weer de uitdrukking: 'met ingang van')

E. Deze wet treedt in werking . . . (als onder A, B, C of D) met uitzondering van de artikelen (hoofdstukken) . . ., welke in werking treden . . . (als onder A, B, C of D).

F. Deze wet treedt in werking . . . (als onder D). Bij koninklijk besluit kan een ander tijdstip worden vastgesteld, waarop de artikelen (hoofdstukken) . . . in werking treden.

G. Deze wet treedt in werking . . . (als onder D). Bij koninklijk besluit kunnen andere tijdstippen worden vastgesteld, waarop de volgende groepen van bepalingen in werking treden:

a. de artikelen (hoofdstukken) . . .

b. de artikelen (hoofdstukken) . . .

H. De verschillende artikelen (hoofdstukken) van deze wet treden in werking op bij koninklijk besluit te bepalen tijdstippen.

I. De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld.

J. Deze wet treedt in werking met ingang van bij voorbeeld 1 april 1980. Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 maart 1980, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot en met 1 april 1980.

De onder H en I geformuleerde inwerkingtredingsbepalingen dienen alleen gebruikt te worden indien dit strikt noodzakelijk is.

Indien een wet een van de inwerkingtredingsbepalingen, geformuleerd

onder E tot en met I, wordt opgenomen, dient dit in de memorie van toelichting te worden gemotiveerd.

(zie ook de aanwijzingen 74 en 87)

91 Indien men het in of buiten werking treden van een wet of een bepaling wil koppelen aan het in werking treden van een nog niet in het Staatsblad bekend gemaakte wet, kan de volgende formulering worden gebruikt:

Koppeling aan nog niet bekend gemaakte wet

Indien het bij koninklijke boodschap van . . . ingediende voorstel van wet . . . tot wet wordt verheven en in werking treedt, treedt . . . op hetzelfde tijdstip in werking/vervalt . . . op hetzelfde tijdstip.

Voor de omschrijving van de werkingsduur van een tijdelijke wet gebruikt men uitdrukkingen als:

Werkingsduur tijdelijke wet

Deze wet treedt in werking met ingang van . . . en vervalt X jaar na dat tijdstip/met ingang van . . ./op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

92 Om een wet tot goedkeuring van een verdrag op zo kort mogelijke termijn in werking te doen treden gebruikt men de formulering:

Inwerkingtreding goedkeuringswet

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Voor de inwerkingtreding van Rijkswetten tot goedkeuring van een verdrag gebruikt men de formulering:

Deze Rijkswet treedt in werking met ingang van de dag na heden.

(zie ook aanwijzing 90)

93 Het geven van terugwerkende kracht dient bij voorkeur te geschieden door aan te geven welke rechtsgevolgen men voor ogen heeft, in welke gevallen die rechtsgevolgen zullen intreden en over welke – aan de datum van inwerkingtreding voorafgaande – periode zulks zal geschieden. Leidt dit tot een te ingewikkelde redactie dan kan de volgende formule gebruikt worden, mits dat niet tot onduidelijkheid aanleiding kan geven:

Formulering terugwerkende kracht

Deze wet treedt in werking . . . en werkt terug tot en met . . .

Indien het wenselijk is om duidelijk aan te geven in hoeverre een wet toepasselijk is op feiten die in het verleden hebben plaatsgevonden, gebruik dan de formule:

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

Gebruik nimmer de formule:

Deze wet wordt geacht in werking te zijn getreden op . . .

- Geen terugwerkende kracht strafbepalingen**
- Voor het geven van terugwerkende kracht aan een algemene maatregel van bestuur of andere regeling – indien geoorloofd – geldt hetzelfde. Denk eraan dat ingevolge artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten aan strafbepalingen geen terugwerkende kracht kan worden toegekend (zie ook artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht en artikel 16 van de Grondwet).
- Art. 7 EVRM**
- (artikel 7 van het Europese Verdrag luidt:
Art. 7. 1. Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die, welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.
2. Dit artikel staat niet in de weg aan het vonnis en de straf van iemand, die schuldig is aan een handelen of nalaten, hetwelk ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde, een misdrijf was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen welke door de beschaafde volken worden erkend.)*
- Art. 15 Bupo**
- (artikel 15 van het Internationale Verdrag luidt:
Art. 15. 1. Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren.
2. Geen enkele bepaling van dit artikel staat in de weg aan het vonnis en de straf van iemand die schuldig is aan een handelen of nalaten, hetwelk ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde, van strafrechtelijke aard was overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen die door de volkerengemeenschap worden erkend.)*
- Art. 16 Grondwet**
- (artikel 16 Grondwet luidt:
Art. 16. Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.)*
- Art. 1 Sr**
- (artikel 1 Wetboek van Strafrecht luidt:
Art. 1. 1. Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.
2. Bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop het feit begaan is, worden de voor de verdachte gunstige bepalingen toegepast.)*
- (zie ook de aanwijzingen 74, 77, 86 en 128 en I/11, 13 en 16)*

M. SLOTFORMULIER

- Slotformulier wet**
- 94** Het slotformulier van een (rijks)wet luidt:
Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad (en in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen) zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.
- (zie ook I/11)*
- Slotformulier amvb**
- 95** Het slotformulier van een algemene maatregel van (rijks)bestuur luidt:

Lasten en bevelen dat dit besluit met daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad (in in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen) zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State (van het Koninkrijk). Aan het slotformulier van een algemene maatregel van bestuur die financiële gevolgen voor het Rijk heeft, voegt men toe: en aan de Algemene Rekenkamer.

96 Het slotformulier van een koninklijk besluit, niet zijnde een algemene maatregel van bestuur, luidt, onverschillig of het door een minister dan wel door een staatssecretaris is voorgedragen of mede-ondertekend (zie aanwijzing 61):

Slotformulier kb

Onze Minister van/voor . . . is belast met de uitvoering van dit besluit (dat in het Staatsblad/de Nederlandse Staatscourant zal worden geplaatst c.q. waarvan mededeling zal worden gedaan in de Nederlandse Staatscourant).

Betreft het besluit mede de Nederlandse Antillen, dan dient vermeld te worden dat het zal worden geplaatst in het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen respectievelijk de Curaçaosche Courant (dit laatste indien het besluit in Nederland in de Nederlandse Staatscourant wordt geplaatst).

97 In het slotformulier van een koninklijk besluit, niet zijnde een algemene maatregel van bestuur, waarop toch de Raad van State (van het Koninkrijk) is gehoord, voegt men aan de in aanwijzing 96 aangegeven formule toe: en waarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State (van het Koninkrijk).

Slotformulier kb;
afschriften

Aan het slot van koninklijke besluiten die financiële gevolgen voor het Rijk hebben, voegt men toe: en waarvan afschrift zal worden gezonden aan de Algemene Rekenkamer.

Aan het slotformulier van koninklijke besluiten waarbij ministeries worden ingesteld, opgeheven of een andere naam krijgen, dan wel wijzigingen worden gebracht in hun taakomschrijving, of waarbij ministers of staatssecretarissen worden benoemd of ontslagen, voegt men voorts toe dat afschrift zal worden gezonden aan de kamers der Staten-Generaal. Daar waar het wenselijk is, kan voorts de vermelding van het zenden van een afschrift aan andere instanties aan het slot van de koninklijke besluiten worden opgenomen.

N. ONDERTEKENING EN MEDE-ONDERTEKENING

98 Beperk zoveel mogelijk het aantal mede-ondertekeningen, ook bij het wijzigen van regelingen die oorspronkelijk door meer ministers mede-ondertekend zijn.

Aantal
ondertekeningen

Het enkele feit dat een minister bij voorbeeld een wet of koninklijk besluit heeft mede-ondertekend hoeft niet met zich te brengen dat hij ook de wijzigingswet of het wijzigingsbesluit mede-ondertekent wanneer hij bij het te wijzigen onderdeel niet is betrokken.

99 Een regeling en de daarbij behorende toelichting worden mede-ondertekend door alle voordragende ministers, ook al zijn de voordracht en het eventuele nader rapport slechts van één minister, mede namens de anderen, uitgegaan.

Aantal
ondertekeningen

(zie ook de aanwijzingen 45 en 105)

100 De mede-ondertekening van een regeling door een minister brengt niet met zich mee dat die minister ook alle uitvoeringsbesluiten moet voordragen en mede-ondertekenen.

Ondertekening
uitvoeringsbesluiten

De regeling behoeft ook niet uitdrukkelijk te regelen welke ministers de uitvoeringsbesluiten moeten voordragen en mede-ondertekenen.

Welke ministers dit moeten doen, blijkt doorgaans uit de aard van de materie.

Ook de volgorde van de onder de regeling zelf geplaatste mede-ondertekeningen (voor zover zij afwijkt van die der begrotingshoofdstukken) kan te dezen een aanwijzing opleveren.

Het geven van voorschriften op dit punt ligt slechts dan op de weg van de wetgever, wanneer met het betrekken van een bepaalde minister bij de uitvoering een door de betrokken regeling te waarborgen belang gemeoid is. Zie ook aanwijzing 55.

In het algemeen is het voor de verbindende kracht van een uitvoeringsbesluit onverschillig welke minister de voordracht heeft gedaan. Indien echter de regeling uitdrukkelijk een voordracht van een bepaalde minister voorschrijft, kan het ontbreken van die voordracht leiden tot het onverbindend zijn. Zie ook aanwijzing 15.

(zie ook de aanwijzing 60)

Volgorde ondertekeningen

101 Ondertekeningen en mede-ondertekeningen worden geplaatst in deze volgorde:
de minister-president;
de in het bijzonder bij de zaak betrokken minister(s) en/of staatssecretaris(sen);
de overige ministers of staatssecretarissen, in de volgorde van de hoofdstukken van de begroting.

Duid de vice-minister-president alleen als zodanig aan wanneer hij ondertekent als vervanger van de minister-president. Vermeld hem dan als eerste.

Ondertekening door Minister Algemene Zaken

102 Wanneer de hoedanigheden van minister-president en Minister van Algemene Zaken in één persoon verenigd zijn, tekent of mede-ondertekent deze als 'de minister-president, Minister van Algemene Zaken'.

Ondertekening door Minister Ned.-Ant. Zaken

Wanneer hij echter tekent of mede-ondertekent uitsluitend als hoofd van zijn ministerie, doet hij dit als volgt: de Minister van Algemene Zaken. Een overeenkomstige regel wordt gevolgd wanneer de minister-president een ander ministerie beheert dan dat van Algemene Zaken. In zaken waarbij het kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken is betrokken, tekent of mede-ondertekent de minister onder wie dit kabinet ressorteert alleen als zodanig.

Ondertekening minister a.i.

103 Een minister die een andere minister bij tijdelijke afwezigheid vervangt, ondertekent of mede-ondertekent als: de Minister van . . . a.i.

Waarmerk bijlagen

104 Bijlagen bij een wet, een koninklijk besluit of een ministeriële regeling worden gewaarmerkt als behorende bij die wet, dat besluit, of die regeling. Het waarmerken geschiedt door de autoriteit die de regeling contrasigneert onderscheidenlijk tekent.

Het waarmerken geschiedt met de formule; 'deze bijlage behoort bij de wet/het besluit/de regeling van . . .' voorzien van ondertekening.

Geen ondertekening nota van wijziging

105 Een nota van wijziging of een nota van verbetering wordt niet ondertekend, wel de door een minister gegeven toelichting.

(zie ook de aanwijzingen 45 en 99)

O. TOELICHTING

106 Het verdient aanbeveling een ontwerp voor een regeling reeds in een vroeg stadium van voorbereiding van een toelichting te voorzien.

Toelichting al vroeg

107 Zorg dat hetgeen de wetgever met de regeling wil bereiken, het geheel der doelstellingen, duidelijk wordt aangegeven. Daarbij moet aandacht worden besteed aan de effectiviteit en de praktische uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling en aan mogelijke nadelige neven-effecten, voor zover die voor een goede beoordeling van de voorgestelde regeling dienstig kunnen zijn.

Doelstellingen; effecten

(zie ook aanwijzing 114 en I/13, 15, 19, 23 en 31, II/4 en III/4 en 11)

108 De indeling van een memorie of nota van toelichting dient zo te geschieden dat het mogelijk is naar bepaalde plaatsen uit de memorie of nota van toelichting te verwijzen zonder gebruik te maken van de paginanummering. Het bepaalde in de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur nrs. 53, punt 2, en 57, punt 6, dient hierbij in acht genomen te worden.

Indeling toelichting

Bij omvangrijke regelingen kan het wenselijk zijn in het algemeen gedeelte een paragraaf 'Hoofdpijnen' op te nemen.

*(de tekst van de twee genoemde aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur is hier afgedrukt onder aanwijzing 111)
(zie ook VII/1-7)*

109 Voorzie verwijzingen in een memorie van toelichting en dergelijke stukken van een nauwkeurige aanduiding van de vindplaats. Indien rechterlijke uitspraken worden aangehaald, dient de naam van de annotator voluit te worden geschreven. Wanneer verwezen wordt naar kamerstukken, geschiedt dit met vermelding van de desbetreffende kamer door de aanduiding I of II, het zittingsjaar, het nummer van het stuk of de vindplaats in de Handelingen. Dus bij voorbeeld Kamerstukken II 1979/80, 15 913, nr. 5; Handelingen II 1979/80, blz. 1987-1988. Verslagen van commissievergaderingen worden als volgt aangeduid: Handelingen UCV (Uitgebreide Commissievergadering), het zittingsjaar, het nummer en vervolgens desgewenst de betreffende bladzijden van dat nummer. Dus bij voorbeeld Handelingen UCV 1981-1982, nr. 4, blz. 13-18.

Verwijzing naar jurisprudentie en kamerstukken

110 De toelichting dient niet te worden gebruikt voor het geven van een nadere bepaling van in de regeling voorkomende termen of begrippen en zeker niet voor het stellen van (nadere) regels. Dit neemt niet weg dat het in bepaalde gevallen wenselijk kan zijn in de regeling voorkomende termen of begrippen toe te lichten.

Geen nadere bepaling termen, wel toelichting

Een toelichting die niet meer is dan een herhaling of parafrase van de tekst, kan in de regel achterwege blijven. De mededeling dat een bepaling geen toelichting behoeft, is eveneens overbodig. Het is niet noodzakelijk om alle artikelen toe te lichten.

111 Denk eraan dat ingevolge de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur (aanwijzing 52, punt 2) de nota van toelichting bij een algemene maatregel van bestuur of ander koninklijk besluit te zamen met dat stuk gepubliceerd moet worden in het blad waarin het stuk zelf

Publikatie toelichting ambv of kb

wordt opgenomen (Staatsblad of Nederlandse Staatscourant) Bij het opstellen van de nota van toelichting gaat men ervan uit dat het besluit al is vastgesteld.

Wordt na het advies van de Raad van State het ontwerp-besluit of de motivering daarvan gewijzigd, dan dient de nota van toelichting dienovereenkomstig te worden bijgewerkt en in herziene vorm met het nader rapport aan de Koningin te worden toegezonden

**Publikatie advies
Raad van State**

Denk ook aan de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur voor wat betreft de openbaarmaking van het advies van de Raad van State, het nader rapport aan de Koningin alsmede het betrokken ontwerp en de bijbehorende toelichting (nrs 52 tot en met 62)

(in de eerste zin leze men i p v '52' 57)

(de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur zijn inclusief toelichting vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, op 21 december 1979, nr 292146, Stcrt 1980, 6, en in werking getreden op 1 mei 1980)

(de tekst van de artikelen 16 en 25a Wet op de Raad van State en van artikel 4 Wet openbaarheid van bestuur is hieronder opgenomen na nummer 62 van de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur)

(onderdeel J van deze aanwijzingen luidt

**Aanwijzingen
openbaarheid
van bestuur**

J Het openbaar maken van adviezen en van voordrachten gedaan ingevolge artikel 16 van de Wet op de Raad van State

**Verantwoordelijke
minister**

52 De zorg voor het openbaar maken van de documenten bedoeld in de aanwijzingen 53-58 berust bij de minister wie het rechtstreeks aangaat (art 25a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State)

Toelichting

Met de 'minister wie het rechtstreeks aangaat' is bedoeld de minister die voor de materie waarover het betrokken document gaat, de eerste verantwoordelijkheid draagt Deze is er ook verantwoordelijk voor dat publikatie plaatsvindt Dat de zorg voor de openbaarmaking bij hem berust betekent niet zonder meer dat hij of zijn departement het document zelf ook moet publiceren In de volgende aanwijzingen wordt ten aanzien van de verschillende categorieën van adviezen, voordrachten en voorstellen van de Raad van State aangegeven langs welke wegen deze documenten het stadium van publikatie bereiken

**Advies over
regeringsontwerp**

52.1 Het advies van de Raad van State over een wetsontwerp dat door de regering aan de Tweede Kamer wordt gezonden, wordt openbaar gemaakt gelijktijdig met de inzending van dat wetsontwerp aan de Tweede Kamer Tevens worden daarbij openbaar gemaakt de tekst die aan de Raad van State is voorgelegd, voor zover daarin wijzigingen zijn aangebracht nadat het advies is ingewonnen, en het nader rapport aan de Koning (art 25a, eerste lid en tweede lid van de Wet op de Raad van State)

53.2 Bij de indeling van en de verwijzingen in de stukken, bedoeld in het eerste lid, houdt men er rekening mee dat deze ook na openbaarmaking - in gedrukte vorm, met andere paginummering - duidelijk behoren te zijn voor de lezer

Toelichting

Als het gaat om wetsontwerpen die door de regering worden ingediend, draagt de minister wie het rechtstreeks aangaat er zorg voor, dat tegelijk met het nader rapport het wetsontwerp en de memorie van toelichting twee (bij ontwerpen van Rijkswet drie) afschriften van het advies van de Raad van State en van het nader rapport worden toegezonden aan de Koning voor indiening bij de Tweede Kamer Tevens dienen daarbij te gaan twee afschriften (bij een ontwerp van Rijkswet drie afschriften) van de tekst van het wetsontwerp en de toelichting, zoals die aan de Raad van State is voorgelegd Deze afschriften kunnen beperkt blijven tot die onderdelen van het oorspronkelijke ontwerp en uit de oorspronkelijke toelichting, die na de voorlegging aan de Raad zijn gewijzigd (Voor zover daarin wijzigingen zijn aangebracht, art 25a, tweede lid, eerste zin van de Wet op de Raad van State) Het gaat hier niet alleen om wijzigingen die naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn aangebracht Ook de wijzigingen die niet hun grond vinden in het advies dienen kenbaar gemaakt te worden ('Nadat het advies is gevraagd', art 25a, tweede lid, eerste zin van de Wet op de Raad van State)

Het ligt voor de hand, dat indien een ontwerp of een toelichting na voorlegging aan de Raad van State ingrijpend is gewijzigd, de oorspronkelijke tekst in zijn geheel in afschrift wordt meegezonden

Het definitieve wetsontwerp en de definitieve memorie van toelichting, met als bijlagen de afschriften van het advies van de Raad van State, van het nader rapport en van (onderdelen van) de oorspronkelijke, aan de Raad van State voorgelegde tekst, worden via het Kabinet der Ko-

ningin naar de Tweede Kamer gezonden Deze zorgt ervoor, dat ze bij het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf als Kamerstuk algemeen verkrijgbaar worden gesteld

By het wetsontwerp en de memorie van toelichting die aan de Raad van State om advies worden voorgelegd kunnen zich bijlagen bevinden Deze worden alleen naar de Tweede Kamer meegezonden als de betekenis van ontwerp of toelichting zonder kennisneming van deze stukken niet duidelijk is Voorbeeld de kaart die de bestaande en de voorgestelde gemeentegrenzen aangeeft wordt meegezonden met het wetsontwerp tot wijziging van gemeentegrenzen Stukken waarnaar de memorie van toelichting verwijst en die reeds in andere vorm zijn gepubliceerd, bij voorbeeld adviezen van niet-ambtelijke commissies, worden niet naar de Tweede Kamer meegezonden Omvangrijke stukken kunnen ook ter inzage worden gelegd bij het meest betrokken ministerie In de mee te zenden stukken moet hiervan dan melding worden gemaakt Wellicht ten overvloede zij hier nog aan toegevoegd dat bijlagen waarvan de inhoud valt onder de uitzonderingsbepalingen van art 4 van de wet, niet meegezonden worden

De onderwerpen die door de regering voor advies aan de Raad worden gestuurd, de adviezen van de Raad en de nadere rapporten aan de Koning plegen te worden getypt Opmerkingen in de adviezen en de nadere rapporten verwijzen grotendeels naar bladzijden en gedeelten van bladzijden in die getypte stukken Als bij openbaarmaking de getypte tekst nu wordt gedrukt en een andere pagina-indeling krijgt kan de lezer niet meer nagaan waarop de hier bedoelde opmerkingen slaan Daarom moeten deze stukken zo worden ingedeeld en de verwijzingen zo plaats vinden dat ook na publicatie duidelijk is welke opmerkingen op welke passages slaan Dit kan in de eerste plaats door een doelmatige paragrafenindeling van de wat langere hoofdstukken en in de tweede plaats door binnen de wat langere paragrafen een onderverdeling met nummers of titels aan te brengen (Zie Aanwijzingen inzake indeling en stijl van ambtelijke stukken, aanwijzingen 4-7)

54.1 Het advies van de Raad van State over een wetsvoorstel dat de Staten-Generaal aan de regering hebben gedaan en dat door de regering is goedgekeurd, wordt openbaar gemaakt gelijktijdig met de afkondiging van de wet Tevens wordt daarbij het nader rapport aan de Koning openbaar gemaakt

Advies over bekrachtigd initiatief-ontwerp

54.2 De openbaarmaking van het advies en het nader rapport geschiedt door opneming van de tekst daarvan in de Nederlandse Staatscourant (art 25a, eerste en tweede lid, van de Wet op de Raad van State)

54.3 Bij de publicatie van de wet in het Staatsblad wordt verwezen naar die van het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de Koning in de Nederlandse Staatscourant terwijl bij de publicatie van de laatstgenoemde stukken in de Staatscourant wordt verwezen naar die van de wet in het Staatsblad

55.1 Het advies van de Raad van State over een wetsvoorstel dat de Staten-Generaal aan de regering hebben gedaan en dat niet door de regering is goedgekeurd, wordt openbaar gemaakt gelijktijdig met de openbaarmaking van het nader rapport aan de Koning, zo spoedig mogelijk na de kennisgeving van niet-goedkeuring aan de Staten-Generaal

Advies over niet-bekrachtigd initiatief-ontwerp

55.2 De openbaarmaking van het advies en het nader rapport geschiedt door opneming van de tekst daarvan in de Nederlandse Staatscourant (art 25a, eerste en tweede lid, van de Wet op de Raad van State)

55.3 Bij de publicatie van het advies en het nader rapport in de Staatscourant wordt verwezen naar de Kamerstukken waarin het wetsvoorstel en de kennisgeving van niet-goedkeuring zijn opgenomen

De aanwijzingen 54 en 55 hebben betrekking op de adviezen van de Raad van State over initiatief-ontwerpen De wetgever moest hier een onderscheid maken tussen initiatief-ontwerpen die wel, en initiatief-ontwerpen die niet door de regering zijn goedgekeurd

Toelichting

Ten aanzien van goedgekeurde initiatief-ontwerpen kon de wetgever het tijdstip aanduiden waarop openbaarmaking van het advies van de Raad van State plaatsvindt, namelijk gelijktijdig met de afkondiging van de desbetreffende wet in het Staatsblad De meest betrokken minister zendt de openbaar te maken stukken aan het Staatsdrukkerij- en Uitgeversbedrijf ter publicatie daarvan in de Staatscourant

Voor wat betreft initiatief-ontwerpen welke de regering niet heeft goedgekeurd, is het tijdstip van openbaarmaking van het advies van de Raad van State afhankelijk van het tijdstip van openbaarmaking van het nader rapport De wetgever heeft voor dat laatste geen termijn gesteld Er is evenwel geen reden om met openbaarmaking van het nader rapport te wachten, wanneer aan de Staten-Generaal is kennisgegeven dat de regering het voorstel 'in overweging

VI Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek

houdt' Ook hier is de Staatscourant het aangewezen middel voor publikatie van de tekst van het advies van de Raad van State en het nader rapport. De meest betrokken minister zendt met het oog op die publikatie, afschrift van deze stukken aan het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf.

Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat waar de tekst van initiatief-ontwerpen in Kamerstukken wordt gepubliceerd, de eis van openbaarmaking van de 'aan de Raad (van State) voorgelegde tekst, voor zover daarin wijzigingen zijn aangebracht nadat het advies is gevraagd', ten aanzien van initiatief-ontwerpen irrelevant is.

Om een vergelijking van op verschillende plaatsen gepubliceerde stukken te vergemakkelijken is de bepaling van het derde lid van de aanwijzingen 54 en 55 opgenomen in de ene publikatie wordt naar de andere verwezen en omgekeerd.

Advies over ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegd verdrag

56.1 Het advies van de Raad van State over een overeenkomst met andere mogendheden of volkenrechtelijke organisaties, die aan de Staten-Generaal ter stilzwijgende goedkeuring wordt overgelegd, wordt openbaar gemaakt gelijktijdig met de overlegging van die overeenkomst. Tevens worden daarbij de tekst openbaar gemaakt van de toelichtende nota, zoals die aan de Raad van State is voorgelegd, voor zover daarin wijzigingen zijn aangebracht nadat het advies is ingewonnen, alsmede het nader rapport aan de Koning (art. 25a, eerste en tweede lid, van de Wet op de Raad van State).

56.2 Ten aanzien van de toelichtende nota is het gestelde in aanwijzing 53, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

Voor de openbaarmaking van de adviezen van de Raad van State over internationale overeenkomsten die ter uitdrukkelijke goedkeuring aan de Staten-Generaal worden voorgelegd geldt hetzelfde wat voor de adviezen van de Raad over wetsontwerpen geldt (zie aanwijzing 53). Ten aanzien van adviezen over overeenkomsten die ter stilzwijgende goedkeuring worden overgelegd, alsmede ten aanzien van de nadere rapporten en de oorspronkelijke tekst van de toelichtende nota (eventuele onderdelen daarvan), schrijft aanwijzing 54 openbaarmaking voor tegelijk met overlegging, dat wil zeggen gelijktijdig met de brief waarbij de regering een dergelijke overeenkomst aan beide Kamers der Staten-Generaal voorlegt. De Tweede Kamer geeft de betrokken stukken als kamerstukken in druk aan het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, waarna ze algemeen verkrijgbaar zullen zijn. Het geval kan zich voordoen, dat door of namens een der Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden de wens te kennen wordt gegeven, dat een ter stilzwijgende goedkeuring aangeboden internationale overeenkomst alsnog aan de uitdrukkelijke goedkeuring wordt onderworpen. Dan is weer het stelsel van toepassing dat voor de adviezen van de Raad van State over wetsontwerpen geldt: aanwijzing 53. De mogelijkheid bestaat daarbij, dat het opnieuw in te winnen advies en het opnieuw uit te brengen nader rapport dezelfde inhoud hebben als het advies en het nader rapport die in het kader van de procedure van stilzwijgende goedkeuring zijn uitgebracht. In dat geval kan, onder vermelding van de datum van het 'nieuwe' advies en het 'nieuwe' nader rapport, verwezen worden naar de tekst van de reeds eerder gepubliceerde documenten.

Advies over amvb of kb

57.1 Het advies van de Raad van State over een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur of ander Koninklijk besluit wordt openbaar gemaakt in de Nederlandse Staatscourant gelijktijdig met de afkondiging dan wel bekendmaking daarvan in het Staatsblad dan wel de Nederlandse Staatscourant.

57.2 De nota van toelichting bij een algemene maatregel van bestuur of ander Koninklijk besluit wordt te zamen met dat stuk gepubliceerd in het blad, waarin het stuk zelf wordt opgenomen.

57.3 Tevens worden openbaar gemaakt de tekst van het ontwerp en de toelichting die aan de Raad van State zijn voorgelegd, voorzover daarin wijzigingen zijn aangebracht nadat het advies is ingewonnen, alsmede het nader rapport aan de Koning. De openbaarmaking van deze stukken geschiedt door opneming van de tekst daarvan in de Nederlandsche Staatscourant (art. 25a, eerste en tweede lid, van de Wet op de Raad van State).

57.4 Bij publikatie van de algemene maatregel van bestuur of ander Koninklijk besluit in het Staatsblad wordt verwezen naar die van het advies van de Raad van State, het ontwerp en de toelichting die aan de Raad van State zijn voorgelegd (voorzover daarin wijzigingen zijn aangebracht nadat het advies is ingewonnen) alsmede het nader rapport aan de Koning in de Nederlandse Staatscourant.

57.5 Bij publikatie van het advies, het oorspronkelijke ontwerp en het nader rapport in de Staatscourant wordt verwezen naar die in het Staatsblad van de algemene maatregel van bestuur of, voor zover van toepassing, het ander Koninklijk besluit.

57.6 Ten aanzien van de nota van toelichting bij het ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur of ander Koninklijk besluit is het gestelde in aanwijzing 53, tweede lid, van overeenkomstige toepassing

Adviezen over ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en andere Koninklijke besluiten worden door de meest betrokken minister te zamen met de aan de Raad van State voorgelegde tekst van het ontwerp en de toelichting, en het nader rapport in afschrift aan het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf toegezonden ter publikatie in de Nederlandse Staatscourant Ook hier wordt, om een vergelijking van stukken die op verschillende plaatsen zijn gepubliceerd te vergemakkelijken, in de ene publikatie verwezen naar de andere en omgekeerd (vierde en vijfde lid) De aan de Raad van State voorgelegde tekst behoeft alleen gepubliceerd te worden voorzover daarin wijzigingen zijn aangebracht na de inwinning van het advies Het ligt voor de hand, dat indien die wijzigingen ingrijpend zijn de gehele oorspronkelijke tekst van het ontwerp-besluit of de ontwerp-nota van toelichting worden openbaar gemaakt

Toelichting

58 De voordrachten en andere voorstellen van de Raad van State gedaan ingevolge art 16 van de Wet op de Raad van State, worden openbaar gemaakt gelyktijdig met openbaarmaking van het nader rapport aan de Koning De openbaarmaking vindt plaats zo spoedig mogelijk nadat het nader rapport is uitgebracht (art 25a, eerste en tweede lid, van de Wet op de Raad van State)

Voorstellen
art. 16 Wet RvS

59 De openbaarmaking van de in aanwijzing 58 bedoelde documenten geschiedt door de tekst daarvan op te nemen in de Nederlandse Staatscourant (art 25a, tweede lid slotzin, van de Wet op de Raad van State)

Voorstellen
art. 16 Wet RvS

De meest betrokken minister is ten aanzien van de openbaarmaking gehouden de procedure van art 3, derde en vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur te volgen Hij laat daartoe een mededeling plaatsen in de Nederlandse Staatscourant, die de tekst van de voordracht of het voorstel en die van het nader rapport bevat

Toelichting

60 De openbaarmaking van de adviezen van de Raad van State, bedoeld in dit hoofdstuk, blijft achterwege in de gevallen bedoeld in art 4 van de Wet openbaarheid van bestuur (art 25a, derde lid onder a, van de Wet op de Raad van State)

Uitzonderingen

Zie de toelichting bij aanwijzing 62

61.1 De openbaarmaking van de adviezen van de Raad van State, bedoeld in dit hoofdstuk, blijft voorts achterwege, als een advies van de Raad van State over een wetsontwerp, een internationale overeenkomst of een ontwerp voor een AMvB of voor een ander Koninklijk besluit zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (art 25a, derde lid onder b, van de Wet op de Raad van State)

Uitzonderingen

61.2 Openbaarmaking kan in deze gevallen alleen achterwege blijven, indien de Raad van State in zijn advies zulks voorstelt

Zie de toelichting bij aanwijzing 62

62 Van het achterwege blijven van de openbaarmaking in de gevallen bedoeld in de aanwijzingen 60 en 61, dient in te publiceren documenten melding te worden gemaakt met aanduiding van de redenen van niet-openbaarmaking

Uitzonderingen

Op de openbaarmaking van de adviezen, voordrachten en andere voorstellen van de Raad van State zijn de algemene uitzonderingsgronden van art 4 van de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing

Toelichting

Als een advies slechts voor gedeelten niet wordt openbaar gemaakt uit hoofde van een of meer uitzonderingsgronden, dan dienen de wel te publiceren stukken van de weglating van de betrokken passages melding te maken, met vermelding van de uitzonderingsgrond(en) die toepassing heeft (hebben) gevonden Wordt een advies in het geheel niet openbaar gemaakt met het oog op een of meer van de algemene uitzonderingsgronden, dan dient eveneens in wel openbaar te maken stukken daarvan melding te worden gemaakt

Ook van het achterwege blijven van openbaarmaking van adviezen van de Raad omdat zij zonder meer instemmend luiden, of uitsluitend redactionele opmerkingen bevatten, dient in wel te publiceren documenten melding te worden gemaakt, met aanduiding van de redenen van niet-openbaarmaking Opmerkingen van redactionele aard zijn opmerkingen die strekken tot verduidelijking van een passage zonder aan de strekking daarvan iets te veranderen

De Raad van State doet ingevolge art 25a, vierde lid, van de Wet op de Raad van State, in zijn adviezen zelf voorstellen omtrent de toepassing van hetgeen de wet bepaalt omtrent het achter-

VI Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek

wege blijven van publikatie. Maar de meest betrokken minister blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor de publikatie. Ten aanzien van de toepassing van de algemene uitzonderingsgronden moet deze de mogelijkheid hebben in voorkomende gevallen zijn opvatting te doen prevaleren boven die van de Raad van State. Als het evenwel gaat om de vraag of een advies zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat, dient de bewindsman af te gaan op het oordeel van de Raad.)

Art. 16 Wet RvS

(artikel 16 Wet op de Raad van State luidt

Art 16 1 De Raad is bevoegd Ons voordrachten te doen omtrent onderwerpen van wetgeving of bestuur, waaromtrent hij het doen van voorstellen aan de Staten-Generaal of het uitvaardigen van algemene maatregelen van bestuur wenselijk acht

2 Ook overigens kan de Raad van zijn gevoelen doen blijken over aangelegenheden, die naar zijn oordeel van bijzondere betekenis zijn)

Art. 25a Wet RvS

(artikel 25a Wet op de Raad van State luidt

Art 25a 1 Onze Minister wie het rechtstreeks aangaat draagt zorg voor het openbaar maken van

a adviezen van de Raad door Ons gevraagd over wetsontwerpen, overeenkomsten met andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties en ontwerpen voor algemene maatregelen van bestuur en voor andere Koninklijke besluiten,

b voordrachten en andere voorstellen Ons gedaan ingevolge artikel 16

2 Openbaarmaking van de adviezen, bedoeld in het eerste lid onder a, geschiedt te zamen met openbaarmaking van de aan de Raad voorgelegd tekst, voor zover daarin wijzigingen zijn aangebracht nadat het advies is gevraagd, en van het nader rapport aan Ons. Zij heeft plaats voor wat betreft

– adviezen over door Ons ingezonden voorstellen van wet, gelijktijdig met de inzending daarvan aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

– adviezen over voorstellen van wet door Staten-Generaal aan Ons gedaan, gelijktijdig met de afkondiging van de wet, of, indien Wij het voorstel van wet niet goedkeuren, gelijktijdig met de openbaarmaking van het nader rapport aan Ons,

– adviezen over overeenkomsten met andere mogendheden en volkenrechtelijke organisaties, aan de Staten-Generaal ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen, gelijktijdig met de overlegging daarvan aan de Staten-Generaal,

– adviezen over algemene maatregelen van bestuur en andere Koninklijke besluiten, gelijktijdig met de afkondiging

Openbaarmaking van voordrachten en andere voorstellen Ons gedaan ingevolge artikel 16 geschiedt te zamen en gelijktijdig met openbaarmaking van het nader rapport aan Ons. Zij heeft plaats op de wijze voorgeschreven in artikel 3, derde en vierde lid van de Wet openbaarheid van bestuur

3 Openbaarmaking blijft achterwege

a in de gevallen, bedoeld in artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur,

b indien een advies als bedoeld in het eerste lid, onder a, zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat

4 De Raad doet in zijn adviezen, bedoeld in het eerste lid, voorstellen omtrent de toepassing van de bepalingen van het derde lid.)

Art. 4 WOB

(artikel 4 Wet openbaarheid van bestuur luidt

Art 4 Het verstrekken van de informatie ingevolge de artikelen 1-3 blijft achterwege indien dit

a de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen of

b de veiligheid van de staat zou kunnen schaden

Het blijft eveneens achterwege indien het betreft

c bedrijfs- en fabricagegegevens voor zover deze door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld

Het vindt ook niet plaats indien en voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen

d de betrekkingen van Nederland met andere landen,

e de economische en financiële belangen van de staat en andere publiekrechtelijke lichamen,

f de opsporing en vervolging van strafbare feiten,

g inspectie, controle en toezicht door of vanwege overheidsorganen,

h het recht van een ieder op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van medische en psychologische onderzoekresultaten, die individuele gevallen betreffen,

i het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.)

Toelichting bij ministeriële regeling

112 Noem een beschouwing bij een ministeriële regeling niet ‘nota van toelichting’ doch ‘toelichting’.

Toelichting regelingen tot uitvoering EEG-richtlijn

113 In de toelichting bij een regeling tot uitvoering van een EEG-richtlijn dient zo nauwkeurig mogelijk te worden aangegeven hoe de

richtlijn is verwerkt. In meer gecompliceerde gevallen kan een vergelijkend overzicht waarin wordt aangegeven in welke artikelen de verschillende artikelen van een EEG-richtlijn zijn uitgewerkt, een nuttige functie hebben.

114 Kan een wetsontwerp leiden tot hogere of lagere rijksuitgaven of -ontvangsten voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren, dan worden ingevolge artikel 15 van de Comptabiliteitswet 1976 in een afzonderlijk onderdeel in de memorie van toelichting de financiële gevolgen vermeld.

Financiële gevolgen

Tevens wordt in de memorie van toelichting aangegeven of, onderscheidenlijk in hoeverre, de financiële gevolgen begrepen zijn in de laatst ingediende begroting onderscheidenlijk in de ramingen voor de vier op het begrotingsjaar volgende jaren. Voor de verstrekking van de bovengenoemde gegevens is door de ministerraad op 4 augustus 1977 een standaardformulier voorgeschreven, dat onderdeel uitmaakt van de stukken die aan de Tweede Kamer worden gezonden (wetsontwerpen en beleidsnota's). Bij de indiening van dergelijke stukken bij het secretariaat van de ministerraad kan het aanbiedingsformulier voor ministerraadstukken, waarin ook eventuele financiële consequenties moeten worden aangegeven, dan ook niet als vervangend worden gezien voor het standaardformulier. Indien zich bij de invulling van het standaardformulier vragen voordoen, kan daarover contact worden opgenomen met de centrale afdeling financieel-economische zaken van het desbetreffende ministerie.

Verhouding tot begroting en meerjarenramingen; standaardformulier

(artikel 15 van de Comptabiliteitswet luidt:

Art. 15 1. Indien voorstellen van wet kunnen leiden tot hogere of lagere rijksuitgaven of -ontvangsten voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren, worden de financiële gevolgen in een afzonderlijk onderdeel vermeld in de bijbehorende toelichting; daarbij wordt tevens aangegeven of, onderscheidenlijk in hoeverre, de financiële gevolgen begrepen zijn in de laatst ingediende begroting onderscheidenlijk in de ramingen, bedoeld in artikel 9, tweede lid, onder b.

Art. 15
Comptabiliteitswet

2. Ook mededelingen aan de Staten-Generaal over voorgenomen beleidsvoorstellen bevatten een financieel onderdeel als in het eerste lid bedoeld.)

(de twee genoemde formulieren zijn opgenomen in de Algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en de onderraden, vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers, op 16 februari 1983, nr. 328927a, Slct 1983, 97; het Aanbiedingsformulier is gewijzigd in 1985, zie III/0)

(op het 'Aanbiedingsformulier voor (rijks)ministerraadstukken' moeten de volgende gegevens worden ingevuld:

Aanbiedingsformulier
ministerraadstukken

*Minister van
Staatssecretaris van*

- 1. Datum:*
- 2. Nummer:*
- 3. Afdeling:*
- 4. Hamerstuk/geen hamerstuk:*
- 5. Voorgestelde datum van behandeling:*
- 6. Motivering indien moet worden afgeweken van de 10-dagen termijn:*
- 7. Datum evt. voorgaande behandeling:*
- 8. Advies uitgebracht door adviescollege(s):*
- 9. Interdepartementaal voorbereid met:*
 - Financien:*
 - Justitie (deregulering):*
 - Overige departementen:*
- Overeenstemming bereikt: ja/nee*
- 10. Stuk is voorbereid door de bevoegde onderraad: ja/nee*
- 11. Het voorstel is aangekondigd in:*
de regeringsverklaring - de troonrede - de begroting - het parlement

VI Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek

- 12 Korte titel
- 13 Inhoud en doelstelling van het voorstel
- 14 Voorgestelde conclusies
- 15 Gevolgen voor de rijksbegroting op korte of lange termijn voor de meerjarenafspraken voor de sociale lasten eventuele financiële gevolgen voor lagere publiekrechtelijke lichamen of betrokken instellingen
- 16 Gevolgen voor de arbeidsmarkt
- 17 Gevolgen voor de personeelsbezetting
- 18 Aanvullende opmerkingen
- 19 Voorlichting (persbericht ontworpen met medewerking van de afdeling Voorlichting)
- 20 Handtekening (namens de minister/staatssecretaris)
Naam en telefoonnummer contactpersoon)

Formulier financiële gevolgen

(op het formulier Overzicht van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting moeten de volgende gegevens worden ingevuld)

- 1 Behoort bij wetsontwerp/nota/brief inzake
- 2 Ingediend/Angezonden
- 1 Omschrijving van het voorstel
- 2 Beoogde datum van inwerkingtreding/ingang

Financiële gevolgen voor de begroting (in miljoenen gulden)	Begrotings jaar X (laatst ingediende begroting)	Meerjarenramingen			
		jaar (X+1)	jaar (X+2)	jaar (X+3)	jaar (X+4)

Uitgaven

- 1 1
- 1 2 Specificatie
- e v

- 2 Totaal
- 3 Reeds opgenomen in begroting
en in meerjarenramingen
- 4 Verhoging/Verlaging t o v begroting
en meerjarenramingen

Ontvangsten

- 1 1
- 1 2 Specificatie
- e v

- 2 Totaal
- 3 Reeds opgenomen in begroting en
in meerjarenramingen
- 4 Verhoging/Verlaging
t o v begroting en
meerjarenramingen

Compensatie

Prestatiegegevens)

Financiële gevolgen voor lagere overheid

115 Indien voorstellen van wet, dan wel andere beleidsvoornemens leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door lagere publiekrechtelijke lichamen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de lagere publiekrechtelijke lichamen zijn. Daarbij wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze die financiële gevolgen voor de lagere publiekrechtelijke lichamen kunnen worden opgevangen.

Financiële gevolgen amvb

116 Indien een algemene maatregel van bestuur aanzienlijke financiële gevolgen kan hebben voor het Rijk of voor lagere publiekrechtelijke

lichamen, wordt daaraan in de toelichting aandacht geschonken. Dit geldt in het bijzonder indien de financiële gevolgen niet zijn besproken bij de totstandkoming van de desbetreffende wet, dan wel niet voorzien zijn in de laatst ingediende begroting of indien de begrotingspost niet zonder meer te traceren is.

117 Overeenkomstig het gestelde in de brief van de Minister van Justitie van 12 augustus 1982 (nr. 407/682) aan alle ministers dient in de toelichting bij een nieuwe regeling, indien die naar verwachting een invloed van betekenis zal hebben op de werkbelasting van het justitie-apparaat, een prognose te dien aanzien te worden opgenomen. Voor het maken van een zodanige prognose kan contact worden opgenomen met het Ministerie van Justitie, te weten de Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht voor regelingen van privaatrechtelijke aard en de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht voor de overige regelingen.

**Werkdruk justitieel
apparaat**

(De aangehaalde brief luidt:

Hierbij moge ik in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad het volgende onder uw aandacht brengen.

**Brief Minister
van Justitie
12 augustus 1982**

I. Inleiding

Nieuwe wetgeving heeft veelal belangrijke effecten voor de werkdruk van het justitie-apparaat. Hiermee wordt bedoeld nieuwe belasting voor de organen in de justitiële sfeer. Daarbij vallen te onderscheiden:

Achtergrond

a. organen voor de berechting van civielrechtelijke geschillen;

b. organen voor rechtsbescherming tegen de overheid;

c. organen voor rechtshandhaving.

Het gaat hier om een uitgebreid scala van organen met daarbij behorende ondersteunende diensten.

Ten dele drukken deze organen rechtstreeks op de begroting van het Ministerie van Justitie (gewone rechterlijke macht - het Openbaar Ministerie daaronder begrepen - administratief-rechterlijke colleges, rijkspolitie en, voor zover vrijheidsstraffen aan de orde zijn, het gevangeniswezen).

Daarnaast zijn er organen waarvan het beheer elders is gesitueerd (gemeentepolitie, gespecialiseerde opsporingsdiensten ressorterend onder andere departementen of lagere overheden), waarvan de werklust ook door nieuwe wetgeving kan worden beïnvloed en welke activiteiten doorwerken in de werklust van het justitie-apparaat.

Tenslotte dient in dit verband ook nog de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State te worden genoemd

De werklust van het justitie-apparaat is in de afgelopen jaren sterk - in bepaalde sectoren soms explosief - gestegen.

Ondanks een gestage groei van het personeelsbestand heeft de omvang van het apparaat de toename van de werklust niet kunnen bijhouden. Terwijl de toename zich nog steeds blijft voortzetten worden er, gezien de financiële situatie, verregaande beperkingen gesteld aan de mogelijkheden op het gebied van personeel en materieel.

De discrepantie tussen werklust en capaciteit van het justitieapparaat gaat daardoor zorgwekkende vormen aannemen.

In de praktijk leidt dit tot verminderde handhaving van rechtsregels en grote vertragingen bij procedures. Niet alleen komt hierbij de kwaliteit van de rechtsorde in het geding, doch door de sterke juridificering van de samenleving kan dit ook leiden tot nadelige gevolgen in de economische sfeer. Ook het effect van nieuwe wetgeving kan twijfelachtig worden, als de handhaving daalt beneden een bepaald niveau.

De schade, die de rechtsbedeling hiermee oploopt, wordt ook en misschien zelfs in de eerste plaats geleden in de sfeer van de uitvoering en de werking van de betrokken wetten. Er is hier dan ook niet een belang in het geding, dat alleen de Minister van Justitie zou raken.

Er is derhalve de noodzaak de groei van de werkdruk van het justitie-apparaat, veroorzaakt door nieuwe wetgeving, systematisch als een afzonderlijke factor bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving te onderkennen en daarmee bij die voorbereiding rekening te houden. Tot dusverre is dat incidenteel wel geschied, doch het feit, dat het justitie-apparaat lange tijd nog wat ruimte voor nieuwe taken kon scheppen door interne organisatorische maatregelen en de grotere financiële mogelijkheden voor uitbreiding hebben ertoe geleid, dat het aspect van de

effecten voor het justitie-apparaat geen stelselmatige aandacht kreeg. Een meer structurele reden voor die onvoldoende aandacht bij bestuursrechtelijke wetgeving, die uitging van andere departementen dan dat van justitie, is hiern gelegen, dat de gevolgen voor de rechtsbedeling secundair zijn ten opzichte van de primaire bestuurseffecten, die door de uitvoering van de te ontwerpen wet werden veroorzaakt. Bovendien drukken de kosten van die secundaire effecten gewoonlijk op de begroting van een ander departement dan dat, wat het wetsontwerp initieerde.

De gewijzigde omstandigheden maken het thans onontkoombaar, dat de genoemde secundaire effecten evenzeer als de primaire bij het ontwerpen van de wet stelselmatig worden gezien.

Procedure

II De te volgen procedure

Het lijkt daarbij een eis van doelmatigheid, dat de gevolgen voor de belasting van het justitiële apparaat (de effecten dus voor de civiele rechtspraak, de rechtshandhaving en de rechtsbescherming) in een zo vroeg mogelijk stadium van de voorbereiding van het wetsontwerp onder het oog worden gezien.

Dit geldt zowel voor wetgeving, die alleen van de Minister van Justitie uitgaat als voor die welke door hem wordt mede-ondertekend en de overige wetgeving.

In die gedachting zal de daartoe uit te voeren toetsing in een zo vroeg mogelijk stadium van de voorbereiding van het wetsontwerp ter hand dienen te worden genomen, d.w.z. zodra de hoofdlijnen van het wetsontwerp vaststaan. Wanneer een wetsontwerp met (inter)departementaal doch commissoriaal wordt voorbereid, kan die toetsing het beste reeds in de commissoriale fase plaatsvinden. Naarmate het wetsontwerp zijn afronding nadert, kan dan worden nagegaan, of bijstelling van de aanvankelijke uitkomsten van de toetsing is vereist.

Met het oog op deze toetsing, die bij voorkeur zou kunnen worden aangevat, zodra over de hoofdlijnen van het wetsontwerp duidelijkheid is verkregen, verdient het aanbeveling dat het voor het wetsontwerp eerst verantwoordelijke departement tijdig contact opneemt met het Ministerie van Justitie. Dat contact kan via de gebruikelijke kanalen plaatsvinden, d.w.z. voor civielrechtelijke wetsontwerpen met de Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht en voor de overige met de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht.

Vervolgens kan dan door of namens de Minister van Justitie in overeenstemming met zijn betrokken ambtgenoten een kleine werkgroep ad hoc worden ingesteld, bestaande uit ambtenaren van het betrokken vakdepartement of de betrokken vakdepartementen en van het Ministerie van Justitie. Deze werkgroep zal tot taak hebben een prognose op te stellen van de personele, materiele en financiële gevolgen voor het justitie-apparaat en van het begrotingsjaar, waarn deze gevolgen zouden intreden. Nadat deze (eventueel later bijgestelde) prognose door de Minister van Justitie is aanvaard, wordt zij opgenomen in de memorie van toelichting op het wetsontwerp.

Uiteraard dient deze prognose verder een factor te zijn bij de bepaling van de prioriteiten van het kabinet inzake nieuw beleid.

Het is duidelijk, dat deze toetsing en dus het daaromtrent met het Ministerie van Justitie te openen overleg alleen zinvol is bij die wetsontwerpen, die een invloed van betekenis hebben op de werkbelasting van het justitie-apparaat.

Eerste beoordelaar hiervan is in die gevallen, waarn het Ministerie van Justitie niet in een vroeg stadium bij de voorbereiding van het wetsontwerp betrokken is, uiteraard het departement dat de eerste verantwoordelijkheid voor het wetsontwerp draagt.

In twijfelgevallen verdient het aanbeveling, dat dit departement toch overleg pleegt met het Ministerie van Justitie, opdat voorkomen wordt, dat bij de behandeling van het wetsontwerp in een latere fase problemen ontstaan.

In het voorgaande is steeds sprake van wetgeving. In het algemeen is daaronder de wet in formele zin te verstaan.

Ook algemene maatregelen van bestuur, ministeriele verordeningen en soms zelfs maatregelen van pseudo-wetgeving kunnen echter een aanmerkelijke invloed hebben op de werkbelasting van het justitie-apparaat.

Wanneer dit zich zou kunnen voordoen, is het wenselijk, dat ook bij de voorbereiding van deze regelingen de bovenbeschreven toetsingsprocedure wordt gevolgd.

Toetsingsmethode

III De Toetsingsmethode

Met prognoses over effecten voor het justitie-apparaat is thans nog weinig ervaring opgedaan. Overigens zal elke prognose, hoe verantwoord ook voorbereid, een marge van onzekerheid vertonen. Ik stel mij voor, dat mijn departement berekeningsmethoden ontwikkelt die aan deze effecten-prognose een redelijk betrouwbaar karakter geven. Dit zal door de diverse beleids-, apparaatzorgs- en wetgevingsonderdelen van mijn departement en het daaraan verbonden

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum in nauwe samenwerking kunnen geschieden

Reeds thans zal het vaak mogelijk zijn aan de hand van ervaringsgegevens in vergelijkbare gevallen een aanvaardbare basis voor het doorrekenen van de gevolgen van bepaalde veronderstellingen te vinden

By die veronderstellingen kunnen factoren in de trant van de onderstaande in het geding zijn als in het bijzonder van belang voor het werklasteffect

- *Wetgeving die bestaande gerechtelijke procedures verandert of nieuwe procedures invoert,*
- *Wetgeving waarbij de werklast zich uitsluitend of hoofdzakelijk zal concentreren bij een rechterlijk college of een ander relatief klein onderdeel van het justitie-apparaat,*
- *Wetgeving met een ordenend oogmerk, dat de hele bevolking of een frequent voorkomende gedraging betreft,*
- *Wetgeving die verplichtingen oplegt waarbij een hoog niveau van handhaving noodzakelijk of gewenst is,*
- *Wetgeving op civielrechtelijk terrein waarin een rechterlijke ingreep wordt vereist om een veel voorkomende rechtsverhouding te doen ontstaan, te veranderen of te ontbinden,*
- *Wetgeving op publiekrechtelijk terrein die naar haar aard tot veel administratiefrechtelijke geschillen moet leiden*

IV Samenvatting

Het voorgaande zou ik willen samenvatten als volgt

1 De groeiende werklast van het justitie-apparaat tegen de achtergrond van zeer beperkte mogelijkheden op het gebied van materieel en personeel noopt tot stelselmatige inschatting van de effecten, die nieuwe wetgeving op die werklast zal hebben

Onder wetgeving is in dit verband te verstaan wetten in formele zin en - meer incidenteel - voor de werklast van het justitie-apparaat van belang zijnde algemene maatregelen van bestuur, ministeriele verordeningen en pseudo-wetgeving

2 Bedoelde inschatting kan het beste geschieden in een zo vroeg mogelijk stadium van voorbereiding van een wetsontwerp. By wetsontwerpen van het Ministerie van Justitie en wetsontwerpen, waarbij dat Ministerie van meet af aan is betrokken, wordt het initiatief tot de inschatting genomen door dat Ministerie. In de overige gevallen ligt het voor de hand, dat het eerst verantwoordelijke ministerie het initiatief neemt

3 Laatstbedoeld ministerie zou daartoe tijdig contact kunnen opnemen met het Ministerie van Justitie. Voor wetsontwerpen van privaatrechtelijke aard is het contactpunt de Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht, voor de overige wetsontwerpen de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht

Dit contact kan dan leiden tot instelling door of namens de Minister van Justitie in overeenstemming met zijn betrokken ambtgenoten van een werkgroep ad hoc bestaande uit ambtenaren van het betrokken vakdepartement en het Ministerie van Justitie. Deze werkgroep stelt een prognose op van de personele, materiele en financiële gevolgen voor het justitie-apparaat en van het begrotingsjaar, waarin deze gevolgen intreden

Uiteraard is deze toetsingsprocedure alleen zinvol voor wetsontwerpen, die een invloed van betekenis hebben op de werkbelasting van het justitie-apparaat. Over projecten, die zulk een invloed niet hebben, behoeft dan ook geen contact met het Ministerie van Justitie te worden opgenomen. In twijfelgevallen verdient het aanbeveling toch overleg te plegen, opdat voorkomen wordt, dat bij de behandeling van het wetsontwerp in een latere fase problemen ontstaan

4 Nadat deze (eventueel later bijgestelde) prognose door de Minister van Justitie is aanvaard, wordt zij opgenomen in de memorie van toelichting op het wetsontwerp

Verder dient deze prognose een factor te zijn bij de bepaling van de prioriteiten van het kabinet inzake nieuw beleid

*De Minister van Justitie,
J. de Ruiter)*

(zie ook II/9 en III/17)

P. WIJZIGING VAN BESTAANDE REGELINGEN

118 Wijziging omvat aanvulling, zodat het voldoende is te spreken van wijziging, indien de regeling wordt aangevuld.

Wijziging omvat aanvulling

VI Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek

Wijziging considerans

119 De aanhef van een bestaande regeling, met inbegrip van de considerans, dient niet te worden gewijzigd. Indien in samenhang met een wijziging van de regeling het inzicht omtrent de strekking van de regeling is gewijzigd, kan dit desgewenst tot uitdrukking worden gebracht in de considerans van de regeling, die in de wijziging voorziet.

(zie ook de aanwijzingen 42 en 49)

'Komt te luiden'

120 Indien een tekst moet worden vervangen door een andere tekst verdient een constructie met de uitdrukkingen 'wordt vervangen door' of 'komt te luiden' de voorkeur boven 'wordt gelezen'.

Wijziging hele begripseenheid

121 Wanneer men in een regeling een wijziging aanbrengt, verdient het de voorkeur die wijziging een zodanige vorm te geven, dat hetgeen een lees- en begripseenheid vormt, door een nieuwe lees- en begripseenheid wordt vervangen. Vervang dus bijv. niet 'Economische' door 'Buitenlandse', maar ten minste 'Economische Zaken' door 'Buitenlandse Zaken', wellicht zelfs 'Onze Minister van Economische Zaken' door 'Onze Minister van Buitenlandse Zaken'.

Nummering wijzigingen

122 Regelingen die uitsluitend wijzigingen van andere regelingen bevatten, worden ingedeeld in artikelen met Romeinse cijfers. Voor de aanduiding van de volgorde van wijzigingen die bij één artikel van bij voorbeeld de wijzigingswet in een andere wet worden aangebracht, gebruikt men hoofdletters. Worden in één regeling meer wijzigingen aangebracht dan het alfabet letters telt dan geschiedt de aanduiding van de volgende verder met AA, BB, CC, . . . Worden bij een letteronderdeel (bij voorbeeld D.) in één artikel verschillende wijzigingen aangebracht dan worden deze wijzigingen genummerd dan wel, indien dit de duidelijkheid ten goede komt, van een kleine letter voorzien.

Voorbeeld: D. In artikel 7 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. Het eerste lid wordt vervangen door:
2. In het derde lid vervalt de laatste volzin.
3. Aan het artikel wordt toegevoegd . . .

Nummering wijzigingen bij nieuwe regelingen

123 Wordt in een nieuwe regeling tevens in een wijziging van een bestaande regeling voorzien, dan dienen alleen artikelen met Arabische cijfers te worden gebruikt. Voor ieder te wijzigen regeling wordt één artikel gebruikt, zo nodig worden de verschillende wijzigingen van één regeling aangegeven met hoofdletters.

Formulering wijzigingen

124 Indien een artikel (onderdeel) wordt vervangen, begint de nieuwe tekst met de aanduiding van het artikel (onderdeel).

Voorbeeld: Artikel 7 wordt vervangen door:

Artikel 7. De ondernemingsraad kiest uit zijn midden een voorzitter . . .

Artikel 11, eerste lid, wordt vervangen door:

1. De ondernemingsraad draagt er zorg voor dat . . .

Artikel 1, eerste lid, onderdeel d, wordt vervangen door:

d. ondernemer:

- 1e. de natuurlijke persoon en . . .

Plaats alleen de te vervangen tekst tussen aanhalingstekens, niet de nieuwe tekst, tenzij het voor de duidelijkheid nodig is.

Voorbeeld: In artikel 2 wordt ‘de Veiligheidswet 1934’ vervangen door: de Arbeidsomstandighedenwet.

In artikel 24, eerste zin, wordt ‘artikel 10, eerste lid,’ vervangen door ‘artikel 10, derde lid,’ en wordt ‘artikel 12, tweede lid,’ vervangen door ‘artikel 12, derde lid,’.

125 Bij wijziging verdient het in het algemeen aanbeveling artikelen niet te vernummeren, doch wel de leden van een artikel, indien deze genummerd zijn, doorlopend genummerd te houden en dus zo nodig de nummering der leden te veranderen. Ook verdient het aanbeveling de letteraanduidingen van artikelonderdelen doorlopend te houden.

Vernummering

Wijziging van de letteraanduiding van een artikelonderdeel wordt op de volgende wijze aangegeven: de aanduiding van onderdeel c wordt gewijzigd in ‘d’.

(zie ook aanwijzing 146)

126 De nummering van bij wijziging ingevoegde artikelen dient te geschieden met 1a en 1b en niet met 1bis en 1ter, een eenmaal aangevangen wijze van nummering wordt echter voortgezet.

Nummering ingevoegde artikelen

127 Bij wijziging van (oude) regelingen waarvan de leden van de artikelen niet zijn genummerd, kan nummering worden aangebracht indien het artikelen van een heel hoofdstuk of een hele titel, afdeling of paragraaf betreft. Overigens worden bij wijziging van regelingen waarvan de artikelen geen genummerde leden hebben, de leden van de gewijzigde artikelen niet genummerd.

Nummering oude ongenummerde leden

128 Bij verandering van wetgeving waarbij strafbepalingen zijn betrokken, dien men op artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht te letten. Krachtens die bepaling worden bij verandering van wetgeving na het tijdstip waarop een feit is begaan, de voor de verdachte gunstigste bepalingen toegepast. Volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad (zie bij voorbeeld H.R. 25 november 1975, N.J. 1976, no. 209) is er verandering van wetgeving in de zin van deze bepaling indien uit de nieuwe regeling volgt dat het inzicht van de wetgever omtrent de strafbaarheid van feiten, gepleegd toen de oude regeling nog gold, is veranderd. Bij vervanging van een oude regeling om louter technische redenen of bij buiten werking treden van een regeling die naar haar aard een tijdelijk karakter had, is dus geen bijzondere voorziening nodig om te bereiken dat strafbare feiten, voor de buitenwerkingtreding van de oude regeling begaan, ook daarna strafbaar blijven.

Verandering strafbepalingen

Wordt een regeling technisch herzien, doch worden daarnaast ook niet-technische vernieuwingen aangebracht, dan is het goed geen twijfel te laten bestaan aangaande de vraag of het inzicht van de wetgever omtrent de strafbaarheid is veranderd of niet.

*(de tekst van artikel 1 Wetboek van Strafrecht is opgenomen onder aanwijzing 93)
(zie ook de aanwijzingen 74-76 en 86 en I/11, 13 en 16)*

129 Een overgangsbepaling in een regeling tot wijziging van een bestaande regeling dient te verwijzen naar de artikelen van de regeling die gewijzigd wordt.

Overgangsbepalingen in wijzigingsregeling

Voorbeeld: In artikel I van een wijzigingswet wordt in artikel 11 van de Wet-X gewijzigd. In de overgangsbepaling bij de wijzigingswet dient niet te worden verwezen naar artikel I, maar naar artikel 11 van de Wet-X.

(zie ook de aanwijzingen 74-76 en 86)

'Laatstelijk
gewijzigd'

130 Bij wijziging van een regeling dient in het lichaam van de wijziging niet de formule 'laatstelijk gewijzigd bij . . .' te worden opgenomen. Bij publikatie van een wijziging wordt door het Ministerie van Justitie onderscheidenlijk het betrokken ministerie in een voetnoot de datum en de vindplaats (Staatsblad onderscheidenlijk Nederlandse Staatscourant) van de laatste wijziging vermeld: Laatstelijk gewijzigd bij wet/koninklijk besluit/ministeriële regeling van . . . (datum, Stb./Stcrt. . . .

Spelling

131 Wijzigingen worden steeds aangebracht in de thans geldende spelling. Indien de oorspronkelijke regeling in een oude spelling is geplaatst, vernieuw dan ten minste de gehele volzin.

(zie ook aanwijzing 140 en VII/16)

Vergelijkend
overzicht

132 Overweeg of het zinvol is om voor een goed begrip van de voorgestelde wijzigingen van de wet een vergelijkend overzicht als bijlage bij de memorie van toelichting op te stellen.

(zie ook VIII/3.17)

Invoeringswet

133 Wanneer de vaststelling van een nieuwe wet een groot aantal wijzigingen in bestaande wetgeving nodig maakt, overweeg dan deze wijzigingen in een afzonderlijke invoeringswet onder te brengen.

Nieuwe regeling
i.p.v. wijziging

134 Is men voornemens in een regeling een omvangrijke wijziging aan te brengen dan verdient het aanbeveling de regeling in te trekken en een nieuwe vast te stellen.

(zie ook de aanwijzingen 141-145)

Q. PUBLIKATIE VAN INTEGRALE TEKST

Publikatie
gewijzigde wet

135 Wanneer een groot aantal artikelen van een wet wordt gewijzigd, verdient het aanbeveling aan het slot van de wijzigingswet een bepaling op te nemen als de volgende:

De tekst van de . . . wet wordt door Onze Minister van Justitie in het staatsblad geplaatst.

Wanneer het een rijkswet betreft dient deze bepaling de volgende inhoud te hebben:

De tekst van de . . . wet wordt in het Staatsblad en het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen geplaatst.

Draag er zorg voor dat de gewijzigde tekst van een wet tegelijk met de wijzigingswet aan de Minister van Justitie wordt toegezonden, opdat de plaatsing in het Staatsblad zo mogelijk in het opvolgende nummer van het Staatsblad geschiedt.

(zie ook aanwijzing 140)

136 Wordt een groot aantal artikelen van een algemene maatregel van bestuur gewijzigd, dan verdient het aanbeveling aan het slot van het besluit een bepaling op te nemen als de volgende:

Publikatie
gewijzigde amvb

De tekst van het . . . besluit wordt door Onze Minister van Justitie in het Staatsblad geplaatst.

137 Wordt een groot aantal artikelen van een ministeriële regeling gewijzigd, dan verdient het aanbeveling aan het slot van de regeling een bepaling op te nemen als de volgende:

Publikatie
gewijzigde
ministeriële
regeling

De tekst van de . . . regeling wordt door de Minister van . . . in de Nederlandse Staatscourant geplaatst.

138 Ook wanneer in een regeling achtereenvolgens ingrijpende wijzigingen zijn aangebracht, verdient het aanbeveling de gehele tekst daarvan opnieuw te publiceren in het Staatsblad of de Nederlandse Staatscourant.

Publikatie
herhaaldelijk
gewijzigde
regeling

139 Doorlopende tekstpublicaties van regelingen moeten worden opgesteld aan de hand van de in de verschillende exemplaren van het Staatsblad en de Nederlandse Staatscourant gepubliceerde teksten.

Doorlopende tekst

140 Bij toepassing van aanwijzing 135 kan een wet die in de oude spelling luidt, desgewenst worden overgebracht in de thans geldende spelling, in welk geval men een bepaling van de volgende inhoud opneemt:

Spelling

De tekst van de . . . wet wordt door Onze Minister van . . . overgebracht in de wettelijke spelling en door Onze Minister van Justitie in het Staatsblad geplaatst.

Wanneer het een rijkswet betreft dient deze bepaling de volgende inhoud te hebben:

De tekst van de . . . wet wordt overgebracht in de wettelijke spelling en in het Staatsblad en het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen geplaatst.

(zie ook aanwijzing 131 en VII/16)

R. INTREKKING VAN BESTAANDE REGELINGEN

(zie ook aanwijzing 134)

141 Voor het intrekken van bestaande regelingen gebruikt men de volgende formule:

Intrekkingsbepaling

De wet van . . . (of: citeertitel) wordt ingetrokken.

Van tijdelijke regelingen en van artikelen en van losse woorden zegt men dat ze vervallen.

Een bepaling over het intrekken van bestaande regelingen gaat vooraf aan een eventueel artikel over de inwerkingtreding.

(zie ook aanwijzing 78)

Intrekking door hogere of lagere regeling

142 Het intrekken (of laten vervallen) van bepalingen geschiedt bij voorkeur door een regeling van gelijke orde. Intrekking door een regeling van hogere orde komt in aanmerking indien een hogere regeling dient ter vervanging van de in te trekken lagere regeling. Intrekking door een regeling van lagere orde ten slotte is slechts mogelijk indien de in te trekken regeling daarin uitdrukkelijk voorziet.

Uitdrukkelijke intrekking

143 Het afschaffen van bepalingen geschiedt door uitdrukkelijke intrekking. Men dient dus geen algemene formule te gebruiken (zoals 'bepalingen, in andere wetten voorkomend, vervallen voor zover zij met deze wet niet verenigbaar zijn') of te volstaan met te vertrouwen op de kracht van het beginsel dat een vroegere regeling wordt terzijde gesteld door een latere, daarmee strijdige regeling.

(zie ook I/22)

Intrekking wijziging

144 Denk eraan dat intrekken van een regeling waarbij wijzigingen in een andere regeling zijn aangebracht, niet betekent dat de aangebrachte wijzigingen ongedaan worden gemaakt. Indien die wijzigingen eveneens moeten vervallen, dient daarin uitdrukkelijk te worden voorzien.

Tijdelijke wijziging

Uit een regeling met tijdelijke werking, waarbij in andere regelingen wijzigingen worden aangebracht, die eveneens als tijdelijk bedoeld zijn, dient te blijken hoe de gewijzigde regelingen luiden na het vervallen van de tijdelijke regeling.

Intrekking van intrekking

145 Wees erop bedacht dat een ingetrokken regeling of een vervallen bepaling niet herleeft door intrekking van de regeling, krachtens welke zij is ingetrokken of vervallen.

S. WIJZIGING OF INTREKKING VAN AANHANGIGE ONTWERPEN

Vernummering artikelen wetsontwerp

146 Het verdient geen aanbeveling tijdens de parlementaire behandeling van een wetsontwerp wijziging te brengen in de nummering van de artikelen. Blijkens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal draagt de voorzitter van de Tweede Kamer zorg voor de vernumming, nadat het ontwerp door die kamer is aangevaard.

Art. 100 RvO Tweede Kamer

(artikel 100 van het reglement van Orde van de Tweede Kamer, vastgesteld bij besluit van 12 juli 1966, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 30 juni 1983, luidt: Art. 100. Verandering van het volgnummer van artikelen of onderdelen, nodig geworden door wijzigingen, die in een voorstel gebracht zijn, en veranderingen in de aanhaling van het nummer van artikelen of onderdelen, die het gevolg daarvan zijn, worden door de Voorzitter aangebracht.)

(zie ook aanwijzing 125 en VIII/3.12)

Novelle

147 Is het nodig op een wetsontwerp dat door de Tweede Kamer is aangenomen tijdens of na de behandeling in de Eerste Kamer doch voor de bekrachtiging een wijziging in te dienen, dan kan de volgende formulering worden gebruikt:

Artikel I: Indien het bij koninklijke boodschap van . . . ingediende voorstel van wet . . . tot wet wordt verheven, wordt deze wet als volgt gewijzigd: . . .

Indien het nodig is dat de wijzigingswet geldt met ingang van hetzelfde tijdstip als de te wijzigen wet, gebruikt men voor de inwerkingtredingsbepaling de volgende formules:

Inwerkingtreding

Artikel II. Deze wet treedt in werking met ingang van de dag waarop de eerste wet (: de te wijzigen wet) in werking treedt ...
of

Artikel II. Deze wet treedt in werking met ingang van ... Indien het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, wordt uitgegeven na het in de eerste zin bedoelde tijdstip, treedt zij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad, waarin zij wordt geplaatst, en werkt terug tot het in de eerste zin bedoelde tijdstip.

(zie ook de aanwijzingen 74, 75, 86, 93 en 128)

148 Voor intrekking van een bij de Staten-Generaal aanhangig wetsontwerp is een machtiging van de Koningin vereist (zie artikel 86 mede in samenhang met artikel 82 van de Grondwet).
Na intrekking blijven de stukken berusten bij de kamer, bij welke zij zich bevinden.

**Intrekking
wetsontwerp**

*(artikel 82, eerste lid, Grondwet luidt:
Art. 82.1. Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.)*

Art. 82 Grondwet

*artikel 86, eerste lid, Grondwet luidt:
Art. 86. 1. Zolang een voorstel van wet niet door de Staten-Generaal is aangenomen, kan het door of vanwege de indiener worden ingetrokken.)*

Art. 86 Grondwet

149 Wanneer een wetsontwerp dat bij de Eerste Kamer aanhangig is, wordt ingetrokken, doet de minister hiervan tevens mededeling aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

**Intrekking
wetsontwerp bij
Eerste Kamer**

T. CONTACTPUNTEN VOOR INTERDEPARTEMENTAAL OVERLEG

150 Ingeval van twijfel over de vraag of een bepaald onderwerp als koninkrijksaangelegenheid moet worden behandeld, wordt contact gezocht met het kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken.

**Koninkrijks-
aangelegenheden**

151 Bij het ontwerpen van regelingen van privaatrechtelijke aard wordt contact gezocht met de Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht van het Ministerie van Justitie; bij het ontwerpen van strafbepalingen (indeling in boetecategorieën, rubricering economische delicten) en van regelingen inzake rechtsbescherming wordt contact gezocht met de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van dit ministerie.

**Privaatrecht;
strafrecht;
rechtsbescherming**

152 Over de voorbereiding, de goedkeuring van verdragen en over het tot uitdrukking brengen van de instemming door een verdrag gebonden te zijn wordt contact gezocht met de Directie Verdragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Verdragen

153 Bij de voorbereiding van regelingen betreffende onderwerpen die de Grondwet raken, wordt contact gezocht met de Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaangelegenheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Grondwetszaken

VII

Aanwijzingen inzake indeling en stijl van ambtelijke stukken

Vastgesteld bij besluit van de minister-president op 4 september 1970.
Niet gepubliceerd. Wel openbaar.

(zie 1/3, 16 en 21)

A. INDELING VAN VERSLAGEN, BRIEVEN EN NOTA'S

- Onderwerp; datum; naam** **1** Verslagen, brieven en nota's behoren boven de tekst het onderwerp te vermelden en – eveneens op een in het oog vallende plaats – de datum van verzending en de naam van degene, die de inhoud van het stuk voor zijn verantwoording heeft genomen.
- Telefoonnummer** **2** Door het vermelden van naam, telefoonnummer, eventueel toestelnummer, van degene, die over inhoud van brief of nota nadere inlichtingen kan verstrekken, maakt men het de geadresseerde gemakkelijk om, indien hij dit wenst, rechtstreeks contact op te nemen met de bevoegde functionaris.
- Samenvatting** **3** Stukken van enige omvang dienen van een samenvatting te zijn voorzien.
- Alinea's** **4** De indeling van een stuk tekst in alinea's behoort die van het betoog nauwkeurig te weerspiegelen.
(zie ook de toelichting bij nummer 53 van de Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur, in dit boekje opgenomen onder nummer VI/117)
- Alinea's** **5** Een bladzijde tekst moet ter wille van de overzichtelijkheid minstens een viertal alinea's bevatten; teveel alinea's – elk van twee à drie zinnen – werkt echter storend.
(zie opmerking bij aanwijzing 4)
- Inspringen; bijlagen** **6** Door bepaalde stukken tekst te laten inspringen, maakt men duidelijk dat zij geen deel uitmaken van het eigenlijke betoog. Als het om langere passages gaat, kan men deze tekstgedeelten beter in bijlagen opnemen.
(zie opmerking bij aanwijzing 4)
- Titels en nummering tekstdelen** **7** Wat langere stukken – 2 à 3 bladzijden en meer – maakt men overzichtelijk door de afzonderlijke delen van de tekst aan te geven met titels en nummers, tussen de tekst of in de marge.
(zie opmerking bij aanwijzing 4)

B. ZINSBOUW

8 Zinnen moeten overzichtelijk en beknopt zijn. **Overzichtelijk en beknopt**

9 Een opeenstapeling van toe- en tussenvoegsels, verwijzingen, voorbehouden en uitzonderingen dient men te vermijden. Ook het ineenschuiven van voorzetselconstructies schaadt de overzichtelijkheid van de zin. **Opeenstapeling constructies**

(zie ook II/6 en VI/7 en 63)

C. WOORDKEUZE

(zie ook I/40 en VI/1-21)

10 De lijdende vorm is alleen op zijn plaats waar men niet even goed de bedrijvende kan gebruiken. **Lijdende vorm**

11 Overtollige woorden schaden de duidelijkheid van de tekst. **Overtollige woorden**

12 Eenvoudige, gemakkelijk te begrijpen woorden verdienen de voorkeur boven plechtige en moeilijke. **Eenvoudige woorden**

13 Vreemde woorden of woorden, die van vreemde talen zijn afgeleid behoort men alleen te gebruiken als deze de bedoeling van de schrijver duidelijker weergeven dan Nederlandse en tevens in de Nederlandse taal ingang hebben gevonden. **Vreemde woorden**

(zie ook VI/1)

14 Indien men woorden of afkortingen moet gebruiken, die de lezer vermoedelijk niet zal begrijpen, dient men ze de eerste keer dat men ze gebruikt, te verklaren. **Afkortingen**

(zie ook VI/5)

15 Woorden, die verschillende begrippen kunnen aanduiden, moet men in één stuk zoveel mogelijk in één betekenis gebruiken. **Eén woord één betekenis**

(zie ook VI/3)

D. SPELLING

16 Voor de spelling wordt verwezen naar de 'Richtlijnen voor de toepassing van de Woordenlijst Nederlandse Taal'. Deze zijn opgenomen in de besluiten van de Minister-President, resp. van 25 augustus en 6 september 1955 (no's 44352 en 44375/ Kabinet van de Minister-President). **Toepassing Woordenlijst**

(de genoemde besluiten zijn gepubliceerd in Stcrt. 1955, 173; het besluit van 6 september 1955 heeft als opschrift: 'Gebruik van hoofdletters en leestekens in ambtelijke stukken', de Woordenlijst van de Nederlandse taal en de daarbij behorende leidraad zijn in opdracht van de Nederlandse en Belgische regering samengesteld ter uitvoering van en als aanvulling op het Belgische Spellingbesluit van 1946 en de Nederlandse Spellingwet van 1947; de Woordenlijst is met de leidraad in 1954 uitgegeven bij de Staatsuitgeverij, en sindsdien verschillende malen ongewijzigd herdrukt, de Spellingwet van 14 februari 1947, Stb. H 52, is in werking getreden op 1 mei 1947; op grond van de Spellingwet zijn nadere regels gesteld bij koninklijk besluit van 31 oktober 1953, Stb. 668; dit besluit is gewijzigd bij koninklijk besluit van 23 augustus 1955, Stb. 299, en in werking getreden op 1 september 1955)

(zie ook I/24)

VIII

Procedureregels voor de behandeling van wetsontwerpen en algemene maatregelen van bestuur

Nog niet vastgesteld. Worden nog gewijzigd.
Dit ontwerp is als bijlage bijgevoegd bij de brief van de Minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 17 april 1984 (Kamerstukken II, 1983-1984, 18 100 hoofdstuk III, nr. 13, p. 3-7).

(zie I/21)

1. INLEIDING

Achtergrond

De aard en omvang van de Nederlandse wetgeving, die zich gedurende lange tijd in een betrekkelijke rust heeft kunnen ontwikkelen tot het huidige conglomeraat van regelingen, is de laatste jaren meer in de belangstelling komen te staan.

Na een fase waarin sterk de gedachte leefde dat onze samenleving tot op grote hoogte door wetgeving gestuurd kan worden, is thans duidelijk twijfel ontstaan omtrent het instrumentele gebruik van wetgeving. De instelling van de Commissie Wetgevingsvraagstukken, die vooral is belast met het opstellen van inhoudelijke criteria voor het gebruik van de verschillende vormen van regelgeving, is hier mede uit voortgevloeid. Daarnaast werd geconstateerd dat gaandeweg sprake is van het ontstaan van 'wetsfamilies' in Nederland. Tussen de wetgeving van verschillende ministeries (en soms ook binnen één ministerie) werden onnodige verschillen in juridische vormgeving en dergelijke opgemerkt. In verband hiermee is de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving in het leven geroepen en is tevens bij het ministerie van Justitie de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving ingesteld. Voorts richtte de belangstelling zich op de wijze waarop de wetgeving tot stand komt. Hiertoe werd een gemengde werkgroep ingesteld, bestaande uit ambtenaren van de ministeries van Algemene Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken, alsmede uit ambtenaren van de Raad van State en van de griffies van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze werkgroep heeft haar onderzoek en de daaruit voortgevloeide ontwerp-procedureregels vooral toegespitst op het onderlinge verkeer tussen de verschillende bij de totstandkoming van wetgeving betrokken instanties.

Totstandkoming

De door de werkgroep voorgestelde procedureregels zijn na behandeling in de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving aan de ministerraad voorgelegd. Vervolgens heeft nog overleg met de Raad van State en de beide Kamers der Staten-Generaal plaatsgehadt. Over de voorliggende procedureregels bestaat thans met alle betrokkenen overeenstemming.

Strekking

De procedureregels strekken er primair toe het verkeer tussen de bij het wetgevingsproces betrokken organen en hun ambtelijke diensten vlotter en soepeler te laten verlopen, onder andere door het scheppen van

betere mogelijkheden tot het voeren van overleg over vraagstukken van procedurele en wetstechnische aard. In dit verband zij vooral gewezen op de regels betreffende de behandeling van initiatief-ontwerpen. Indien de regering in een eerder stadium dan tot nu toe veelal gebruikelijk was, bij de behandeling van initiatief-ontwerpen wordt betrokken, zal dit wellicht de effectiviteit van dit belangrijke parlementaire recht vergroten. Nieuwe bevoegdheden worden met deze regels overigens – uiteraard – niet geschapen.

Bij het stellen van regels op een terrein als het onderhavige passen nog twee kanttekeningen. In de eerste plaats zij erop gewezen dat met deze regels althans voor een deel een zekere mate van regulering plaatsvindt daar waar thans regels nog ontbreken. De voorgestelde regels zijn gering in aantal en betrekkelijk eenvoudig van aard. Dat zal in de toekomst ook zo moeten blijven. Nadere regulering van het wetgevingsproces mag niet leiden tot bureaucrativering van dat proces. Ten aanzien van eventueel in de toekomst aan te brengen toevoegingen en verfijningen zal derhalve steeds een nauwkeurige afweging moeten plaatsvinden tussen de toeneming van de interne beleidslasten en het doel van een vlotter en soepeler verlopen van de wetgevingsprocedure. In de tweede plaats dient de rechtskracht van de procedureregels in het oog te worden gehouden. Vele van de procedureregels – dit geldt vooral voor de regels betreffende initiatiefvoorstellen – zullen moeten functioneren in een sterk door politieke verhoudingen beheerst krachtenveld. Dit brengt met zich mee dat deze regels niet onder alle omstandigheden op dezelfde wijze zullen kunnen worden toegepast.

2. ADVISERING DOOR DE RAAD VAN STATE

2.1 Het Kabinet der Koningin stelt een departementale contactambtenaar telefonisch op de hoogte van het tijdstip waarop een wetsontwerp bij de Raad van State aanhangig is gemaakt. Naam en telefoonnummer van de contactambtenaar worden bij de toezending van het wetsontwerp aan het Kabinet der Koningin verstrekt.

**Tijdstip indiening
bij RvS**

(zie ook regel 2.10)

2.2 Het departement stelt het Kabinet der Koningin zo vroegtijdig mogelijk op de hoogte van het spoedeisend karakter van aan de Koningin ter tekening voor te leggen stukken, zodat door het Kabinet eventueel noodzakelijke voorzieningen kunnen worden getroffen.

**Spoedeisende
stukken**

(zie ook regel 2.10)

2.3 Bij een adviesaanvraag aan de Raad van State over een wetsontwerp worden de volgende adviezen over dat ontwerp, die ten departemente zijn ontvangen, aan de Raad van State toegezonden, tenzij bekend is dat de Raad daarover reeds beschikt:

**Bijlagen bij
adviesaanvraag**

- alle wettelijk voorgeschreven adviezen;
- adviezen van externe adviescolleges waarvan het horen niet wettelijk is voorgeschreven;
- adviezen van belangrijke organisaties van belanghebbenden indien kennisneming ervan kan dienen tot een beter inzicht in de in het Wetsontwerp en de toelichting vervatte beleidskeuzen;
- overige adviezen waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen;

- overige adviezen, waarvan de minister de toezending wenselijk acht.

(zie ook regel 2.10)

Aantal exemplaren

2.4 Van de adviezen die met het aanhangig maken van het wetsontwerp bij de Raad van State aan de Raad worden gezonden, wordt één exemplaar bij het origineel van het wetsontwerp en de memorie van toelichting gevoegd. De Raad van State ontvangt daarnaast rechtstreeks van het departement 65 exemplaren van het door de Koningin bij de Raad aanhangig gemaakte wetsontwerp met de bijbehorende memorie van toelichting en 10 exemplaren van de bedoelde adviezen.

(zie ook de regels 2.5 en 2.10)

Naam ambtenaar

2.5 Bij de rechtstreekse toezending van stukken aan de Raad van State als bedoeld onder 2.4, worden de naam en het telefoonnummer van de behandelend wetgevingsambtenaar vermeld, bij wie ambtenaren van de Raad van State desgewenst inlichtingen kunnen inwinnen.

(zie ook regel 2.10)

Spoedbehandeling

2.6 Voor het vragen van een spoedbehandeling door de Raad van State van een adviesaanvraag is rechtstreekse communicatie schriftelijk of mondeling, nodig tussen de betrokken bewindspersonen en de vice-president van de Raad van State. Met het vragen van dergelijke spoedbehandelingen wordt grote terughoudendheid betracht.

(zie ook regel 2.10)

Informere bij ambtenaar RvS

2.7 Departementsambtenaren kunnen in voorkomende gevallen informeren bij de desbetreffende ambtenaar van de stafafdeling Wetgeving van de Raad van State in welke fase zich een ontwerp bevindt, dat ter advisering bij de Raad aanhangig is gemaakt.

(zie ook regel 2.10)

Indeling nader rapport

2.8 In het nader rapport aan de Koningin wordt een gehele of gedeeltelijke weergave van het advies van de Raad van State achterwege gelaten, tenzij dit noodzakelijk is voor het betoog. Het nader rapport volgt de indeling in genummerde onderdelen van het advies van de Raad van State.

(zie ook regel 2.10)

Lay-out advies en nader rapport in kamerstukken

2.9 Het advies van de Raad van State en het nader rapport worden in de kamerstukken gepubliceerd in kolommen naast elkaar, waarbij van beide een nieuw onderdeel steeds op dezelfde hoogte begint.

(zie ook regel 2.10)

Advisering over amvb

2.10 De regels 2.1–2.9 zijn mutatis mutandis eveneens van toepassing op de advisering door de Raad van State over algemene maatregelen van bestuur.

3. BEHANDELING VAN REGERINGSONTWERPEN IN DE STATEN-GENERAAL

3.1 Het Kabinet der Koningin stelt een departementale contactambtenaar telefonisch op de hoogte van het tijdstip van indiening van een wetsontwerp. Naam en telefoonnummer van de contactambtenaar worden bij de indiening van het nader rapport aan het Kabinet der Koningin verstrekt.

Tijdstip indiening bij
Tweede Kamer

3.2 Bij de indiening van wetsontwerpen wordt niet langer een tweede exemplaar ten behoeve van de griffie meegezonden. Door het ministerie van de eerste ondertekenaar van een wetsontwerp wordt ervoor zorg gedragen dat op of kort na het moment van indiening van een wetsontwerp, met uitzondering van naturalisatiewetten en suppletore begrotingen, 20 afschriften daarvan bij de griffie van de Tweede Kamer worden bezorgd. Daarbij worden de naam en het telefoonnummer van de contactambtenaar vermeld. Indien het ministerie het in verband met het belang van het wetsontwerp nuttig oordeelt daaraan een verdere verspreiding te geven, dan worden in plaats van 20, 50 exemplaren aan de Tweede Kamer aangeboden.

Aantal exemplaren

3.3 Van alle wetsontwerpen en van in het kader van de behandeling ervan door de regering aan de Tweede Kamer toegezonden stukken, wordt door het ministerie van de eerste ondertekenaar een afschrift gezonden naar de griffie van de Eerste Kamer.

Afschriften aan
Eerste Kamer

3.4 Ministeries overwegen of het doelmatig is al voor de indiening van een wetsontwerp door de Staatsdrukkerij drukproeven van een concept te laten vervaardigen en deze te corrigeren.

Drukproeven

3.5 De griffie van de Tweede Kamer zendt onmiddellijk nadat een wetsontwerp als kamerstuk gedrukt is, een exemplaar ervan naar de departementale contactambtenaar. Deze zendt het binnen één werkdag gecorrigeerd terug.

Correctie
kamerstukken

3.6 Een nota van verbetering kan alleen strekken tot het herstellen van afwijkingen tussen de ingediende en de gedrukte tekst van een kamerstuk. Een nota van verbetering of een totale herdruk wordt dan ook door de griffie van de desbetreffende kamer verzorgd. Door de regering gewenste veranderingen in door haar ingediende wetsontwerpen, krijgen de vorm van een nota van wijziging.

Nota van
verbetering; nota
van wijziging

3.7 Voor overleg over de nummering van kamerstukken en de vraag of (bijlagen bij) door de regering ingezonden stukken alle gedrukt zullen worden, kan het ministerie desgewenst contact opnemen met de griffie van de desbetreffende kamer.

Nummering en
bijlagen
kamerstukken

3.8 In de memorie van toelichting bij een wetsontwerp wordt vermeld welke adviesorganen en/of organisaties van belanghebbenden door de regering terzake zijn gehoord. Daarbij wordt van gepubliceerde adviezen de vindplaats vermeld. Van niet-gepubliceerde adviezen die wel openbaar zijn, wordt een afschrift aan de Tweede Kamer toegezonden. De adviezen van vaste colleges van advies over voorstellen van wet worden, behoudens bij de wet te bepalen uitzondering, aan de Staten-Generaal overgelegd.

Adviezen

VIII Procedureregels voor de behandeling van wetsontwerpen en algemene maatregelen van bestuur

Overleg over behandeling

3.9 De departementale contactambtenaar maakt zo nodig in voorkomende gevallen met de griffier van de kamercommissie in wier handen een wetsontwerp is gesteld, afspraken over het uitwisselen van informatie met betrekking tot de wijze van behandeling van het wetsontwerp. Indien de commissie daar aanleiding toe ziet, nodigt zij de betrokken bewindspersoon of een deze vertegenwoordigend ambtenaar uit voor overleg over de planning van de behandeling van het wetsontwerp. Dit overleg kan ook van de zijde van het ministerie worden geëntameerd.

Indeling voorlopig verslag en memorie van antwoord

3.10 Bij het opstellen van voorlopige verslagen wordt zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van de memorie van toelichting gevolgd. Indien de inbreng zodanig is, dat binnen die indeling bepaalde onderwerpen onderscheiden kunnen worden, wordt een onderverdeling gemaakt. Gelijke of gelijksoortige vragen van verschillende fracties worden samengevoegd dan wel bij elkaar geplaatst. Indien zulks wenselijk wordt geoordeeld kan zowel op verzoek van het ministerie als op verzoek van de kamer overleg worden gepleegd over de indeling van het voorlopig verslag. De memorie van antwoord volgt zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van het voorlopig verslag. Vragen worden slechts herhaald voor zover het nodig is om ze aan te duiden.

Toelichting amendementen en nota's van wijziging

3.11 Amendementen en nota's van wijziging worden van een (ondertekende) toelichting voorzien. Betreft het nota's van wijziging die worden ingezonden tegelijk met een memorie van antwoord, dan kan worden volstaan met een verwijzing naar een bepaald gedeelte van de memorie van antwoord.

Geen vernummering

3.12 In nota's van wijziging wordt, zoals in amendementen reeds gebruikelijk is, niet voorzien in vernummering van artikelen of van (onderdelen van) hoofdstukken van het wetsontwerp.

(zie ook VI/146)

Bijstand bij formuleren van amendementen

3.13 Alvorens een amendement in te dienen, nemen de voorstellers ervan bij voorkeur contact op met het betrokken ministerie ter wetgevingstechnische toetsing. Ook kunnen zij bijstand bij het formuleren van amendementen verzoeken. Dergelijke technische bijstand wordt zoveel mogelijk verleend.

(zie ook de regels 4.1 en 4.3 en 1/5)

Uitstel stemming over gewijzigd wetsontwerp

3.14 Bij de behandeling van wetsontwerpen waarop betrekkelijk veel amendementen en/of nota's van wijziging zijn ingediend, wordt, ter vermijding van de omslachtige weg van een eventuele novelle, na de stemming over de artikelen de eindstemming over het gehele wetsontwerp opgeschort voor een tweede lezing. Op deze wijze worden regering en Tweede Kamer in de gelegenheid gesteld na te gaan of in het wetsontwerp nog technische wijzigingen moeten worden aangebracht.

Beschikbaarheid stenogram

3.15 Interventies van kamerleden over een wetsontwerp worden, wanneer ze op schrift beschikbaar zijn, op de griffie bij een gebracht en ter beschikking gesteld van de betrokken ministeries. Het nog niet goedgekeurde stenogram van het relevante deel van een vergadering wordt, zodra dit gereed is, op een vaste plaats bij de Stenografische Dienst beschikbaar gesteld.

3.16 Voor elk wetsontwerp wordt een bij het ministerie van de eerste ondertekenaar werkzame ambtenaar als contactpersoon aangewezen.

Contactpersoon op ministerie

3.17 Het verdient aanbeveling omvangrijke wijzigingen van bestaande wetten op zodanige wijze te presenteren, dat duidelijk is tot welk eindresultaat de wijzigingen leiden vergeleken met de bestaande tekst van de wet.

Presentatie eindtekst bij ontwerp tot wijziging

4. BEHANDELING VAN INITIATIEF-ONTWERPEN

4.1 Alvorens een door hem opgesteld initiatief-wetsontwerp aanhangig te maken, neemt de initiatiefnemer bij voorkeur contact op met het betrokken departement ten einde het initiatief-ontwerp te laten toetsen op zijn wetgevingstechnische merites. Daarbij kan ook worden verzocht om bijstand bij het formuleren van bepaalde wetsteksten. Medewerking als vorenbedoeld wordt in beginsel zoveel mogelijk en zo snel mogelijk verleend.

Bijstand bij formuleren van initiatief-ontwerp

(zie ook de regels 3 13 en 4 3 en 1/5)

4.2 Over initiatief-wetsvoorstellen worden, nadat zij aanhangig zijn gemaakt en indien daarom door de kamer wordt gevraagd, door de meest betrokken minister de adviezen ingewonnen bij de externe adviesorganen die de regering zelf zou horen indien het een regeringsontwerp betrof. De ontvangen adviezen worden terstond doorgezonden aan de Tweede Kamer en de initiatiefnemers.

Adviezen

4.3 Ministers geven zowel bij de schriftelijke als bij de mondelinge behandeling van een initiatief-wetsvoorstel in beginsel alle inlichtingen en adviezen die van hem worden gevraagd. Bij de mondelinge behandeling zijn de ministers in beginsel steeds aanwezig. Ministers maken ook eigener beweging, zowel in de schriftelijke als in de mondelinge fase, alle opmerkingen die zij dienstig achten om te komen tot een goed wetgevingsprodukt. Ook tijdens de parlementaire behandeling van een initiatief-ontwerp wordt desgewenst aan de initiatiefnemers ambtelijke bijstand van wetstechnische aard verleend.

Inbreng ministers

(zie ook de regels 3 13 en 4.1)

4.4 Ministers dragen er zorg voor dat zij in voorkomende gevallen over initiatief-wetsvoorstellen kunnen spreken namens het kabinet. Daartoe maken zij dit tijdig bij de ministerraad aanhangig.

Standpunt kabinet

4.5 Binnen drie maanden na aanneming van een initiatief-wetsontwerp door de Eerste Kamer doet de betrokken minister mededeling aan de Staten-Generaal omtrent de besluitvorming aangaande het al dan niet bekrachtigen van het ontwerp, of, indien een besluit nog niet is genomen, van de stand van zaken daaromtrent en van het tijdstip waarop nieuwe mededelingen als vorenbedoeld zullen worden gedaan.

Mededelingen over bekrachtiging

Lijst van geheel of gedeeltelijk opgenomen of genoemde regelingen

De romeinse cijfers verwijzen naar de acht onderdelen van dit boekje. De arabische cijfers verwijzen naar de paragrafen, punten, aanwijzingen, richtlijnen, enzovoort, binnen deze onderdelen. Het cijfer 0 verwijst naar het gedeelte dat (bijvoorbeeld als inleiding) aan een nummer 1 voorafgaat. **Vetgedrukte nummers** verwijzen naar plekken waar een regeling geheel of gedeeltelijk is afgedrukt.

VERDRAGEN

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Rome, 1950)	I/12
- art 6	I/22
- art 7	IV/1
- art 10	I/16
- art 14	VI/93
EGKS verdrag (Parijs, 1951)	I/31
EEG-verdrag (Rome, 1957)	I/17
Euratom-verdrag (Rome, 1957)	I/12
Europees sociaal handvest (Turijn, 1961)	I/12, 17
Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (New York, 1966)	I/12
Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (New York, 1966)	I/12
- art 15	I/16
- art 26	VI/93
	I/17
STATUUT VOOR HET KONINKRIJK	I/10
- art 10	VI/44
- art 22	VI/22

GRONDWET

- art 1	I/3, 9, 10, 11, 18, 22
- art 2 en 4	VI/6
- art 6	I/11, 14, 17, 27, 40
- art 7 tot en met 11	I/11, 28
- art 12	I/11, 28, 38
- art 13	I/11, 28
- art 14	I/11, 28
- art 15	I/11, 28
- art 16	I/11, 16
- art 18	VI/93
- art 19 en 23	I/11
- art 35 tot en met 37	I/28
- art 39, 47, 54, 57, 66, 67, 69, 72, 73, 80 en 81	I/32
- art 82	I/11
- art 83 tot en met 85	I/11
- art 86	VI/148
- art 87	I/11
- art 88	I/11
- art 89	VI/148
	I/11
	I/11, 16
	I/11, 16
	VI/65

Lijst van geheel of gedeeltelijk opgenomen of genoemde regelingen

- art 91	I/11
- art 92	I/12
- art 94	I/10, 12
- art 104	VI/52
- art 106	I/11, 26, 28
- art 120	I/10, 13, 22
- art 121	I/11
- art 124 tot en met 127	I/34
- art 128 en 129	I/11, 34
- art 137 tot en met 142	I/11
- additioneel art XIX en XX	I/11
WETTEN	
Wet Algemene Bepalingen (1829)	
- art 1 en 2	I/16 VI/81
- art 4	I/16
- art 12	I/28
Wet afkondiging amvb's (1852)	
	I/16
	VI/81, 83
Wetboek van Strafrecht	
- art 1	I/30, 32, 34, 38, 39 I/16 VI/74, 77, 93
- art 23	VI/65
IJKwet 1937	
Spellingwet (1947)	
	VI/21
	I/24
	VII/16
Wet op de economische delicten (1950)	
- art 1	I/30 VI/64, 66-68
- art 2	I/30 VI/64
- art 6 en 7	I/30
Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (1954)	
Algemene wet inzake de rijksbelastingen (1959)	
Algemene wet inzake de douane en accijnzen (1961)	
	V/0, 1, 2, 4
	V/3
	V/3
Wet op de Raad van State (1962)	
- art 16 en 25a	I/34
- art 26	VI/111
- art 58b	VI/71
Comptabiliteitswet 1976	
- art 15	IV/0
Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (1975)	
	VI/114
	IV/0
	V/0-3
Wet openbaarheid van bestuur (1978)	
- art 1	I/26, 27
- art 4	VI/111
KONINKLIJKE BESLUITEN	
Besluit uitgifte van het Staatsblad (1813)	
	I/16
Besluit afkondiging van wetten en Koninklijke besluiten (1863)	
	I/16
Algemeen rijksambtenarenreglement (1931)	
	I/21
Uitvoeringsbesluit Spellingwet (1953)	
	VII/16
Eenhedenbesluit 1981	
	VI/21
BESLUITEN VAN DE MINISTER-PRESIDENT	
Richtlijnen voor de wetgevingstechniek (1951, ingetrokken in 1954)	
	I/21
Richtlijnen voor de wetgevingstechniek (1954, ingetrokken in 1972)	
	I/21
Richtlijnen voor de toepassing van de Woordenlijst Nederlandse taal in ambtelijke stukken (1955)	
	VII/16
Gebruik van hoofdletters en leestekens in ambtelijke stukken (1955)	
	VII/16
Aanwijzingen inzake indeling en stijl van ambtelijke stukken (1970)	
	I/3, 16, 21, 40
	VI/1
	VII
Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek (1972, ingetrokken in 1984)	
	I/21
Formulier 'Overzicht van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting' (1977)	
	VI/114
Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur (1979)	
	I/21
	VI/108, 111
Aanwijzingen inzake brieven betreffende wetten en Koninklijke besluiten (1980)	
	I/21
Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon (1981)	
	I/3, 21, 22
	IV
	V/0

Lijst van geheel of gedeeltelijk opgenomen of genoemde regelingen

Aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden (met het 'Aanbiedingsformulier voor (rijks)ministerraadstukken', 1983)	I/21 III/0 VI/114
Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (1984)	I/3, 4, 11, 16, 18, 19, 21, 22-24, 30, 32, 33, 40 V/2 VI
Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (1984)	I/3, 15, 16, 19, 21, 33 II III/0
Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur (1985)	I/3, 15, 19, 21, 23 III
DIVERSEN	
Woordenlijst van de Nederlandse taal (1954)	I/24 VII/16
Reglement van Orde Tweede Kamer (1966) - art 100	VI/146
Brief Minister van Justitie van 12 8 1982 over nieuwe wetgeving en werkdruk justitie-apparaat	III/17 VI/117
Procedureregels voor de behandeling van wetsontwerpen en algemene maatregelen van bestuur (ontwerp 1984)	I/5, 21 VIII
Richtlijnen voor het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven (ontwerp 1984)	I/21 V

Trefwoordenregister

De Romeinse cijfers verwijzen naar de acht onderdelen van dit boekje. De Arabische cijfers verwijzen naar de paragrafen, punten, aanwijzingen, richtlijnen, enzovoort, binnen deze onderdelen. Het cijfer 0 verwijst naar het gedeelte dat (bijvoorbeeld als inleiding) aan een nummer 1 voorafgaat. Het probleem dat bij de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen (III) ook nog wat komt na het laatste nummer (23), namelijk een 'Beknopte vragenlijst' met vijf punten (1-5), is in dit register opgelost door naar deze punten te verwijzen als waren zij genummerd met de getallen 991 tot en met 995.

Aanbiedingsformulier ministerraadstukken	III/0 VI/114
Aanhalen van regeling, wijze van	VI/32-36
Aanhalen verdrag, wijze van	VI/33, 35
Aanhalingstekens	VI/2, 124
Aanhef	
- (rijks)wet	VI/42, 49, 50
- amv(r)b	VI/43, 45, 47-50
- klein kb	VI/44-45, 47-50
- ministeriele regeling	VI/46-50
- wijziging van	VI/42, 119
Aanvulling van regelingen	VI/118
Aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden	I/21 VI/114
Aanwijzingen inzake brieven betreffende wetten en Koninklijke besluiten	I/21
Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur	I/3, 15, 19, 21, 23 III
Aanwijzingen inzake indeling en stijl van ambtelijke stukken	I/3, 16, 21, 40 VI/1 VII
Aanwijzingen inzake openbaarheid van bestuur	I/21 VI/108, 111
Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving	I/3, 15, 16, 19, 21, 23 II
Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek	III/0 I/3, 4, 11, 13, 16, 18, 19, 21, 24, 30, 32, 33, 40 II/10 III/16, 17 VI
Administratief beroep	II/10 III/16, 17 IV
Administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, Wet	V/1, 3, 5 VI/70-72, 117, 151
Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, Wet	V/0, 1, 2, 4 IV/0
Adviezen	V/0 3 II/0 III/0 VI/48, 111, 114 VII/2 1-2 10, 3 9, 4 2-4 3
Adviezen Raad van State, publikatie	VI/111 VIII/2 9, 2 10, 3 8

Trefwoordenregister

Afdelingen, indeling van regeling in	VI/23
Afdeling voor de geschillen van bestuur, Raad van State	VI/72
Afdeling rechtspraak, Raad van State	IV/0
	V/1
Afkondigingsformulier van een wet	I/11
	VI/42, 94
Afkortingen	VI/5, 35, 78
	VII/14
Algemeen deel in regeling	VI/0, 54
Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst	I/5, 21
Algemene maatregel van bestuur	VI/0, 54
- aanhef	VI/43, 45, 47-50
- slotformulier	VI/95
Algemene maatregel van rijksbestuur	VI/43, 89, 95
Algemene wet inzake de douane en accijnzen	V/3
Algemene wet inzake de rijksbelastingen	V/3
Alinea's	VI/27
	VII/4-5
Ambtelijke stukken, indeling en stijl van	VII
Ambtenarengerechten	IV/0
Amendementen	VIII/3 11-3 13
Antillen	zie Nederlandse Antillen
	IV
Arob-beroep	V/0-3
	VI0114
Arbeidsmarkt, gevolgen voor	
Artikelen	
- indeling in	VI/22, 23, 25, 26
- nummering	VI/22, 23, 122-127, 129, 146
- wijziging nummering	VI/125, 126, 146
Artikelen van wijzigingsregeling, nummering	VI/122-124
Bedrijfsleven, College van Beroep voor het	IV/0
	V/0-4
Bedrijfsleven, lasten voor het	II/11, 12
	III/0, 19, 21, 995
	VI/114
Beginselen van behoorlijke wetgeving	I/9-11, 13-20, 24
Begrijpelijkheid	I/16, 23-25, 42
	II/6
	VII/7-14
Begripsomschrijvingen	I/32-34, 39
	VI/1, 2, 5
	VII/14
Begroting	VI/114-116
Bekrachtiging initiatief-ontwerpen	VIII/4 5
Belastingkamers van de gerechtshoven	IV/0
	V/3
Beleidsregels	I/4
	VI/0
Beroep	
- administratief	IV/4-6
	V/3
- op de Kroon	zie Kroonberoep
- op de minister	IV/2
- op gewone rechter	IV/0
	V/3
- op het College van Beroep voor het bedrijfsleven, richtlijnen voor het openstellen van	V
- tegen beschikkingen van lagere overheid	III/0
	IV/0
	IV/1, 2, 3
Beroepstermijn	VI/70
Beschikking	V/2
	VI/34
Bestendigheid	II/6
Bestuurlijk apparaat, werkdruk	II/9, 10
	III/16, 17, 995
Bestuurlijke lasten	II/9, 10, 13
	III/12, 995

Bevoegdheden	II/14, 15
- lagere overheid	III/0, 13
- minister(s)	VI/15, 18, 55, 60, 61 100
- verlening van	I/28
	II/10, 13-15
	III/6
	VI/58-62
Beweegredenen	I/19, 31
	VI/49
Bijlagen bij regeling	VI/30, 104
Bijlagen bij verslagen, brieven en nota's	VII/6
Bijstand bij het formuleren van amendementen en initiatief-ontwerpen	VIII/3 13, 4 1, 4 3
Binnenlandse Zaken, Ministerie van	III/0
	IV/8
	VI/153
	VI/62
Binnentreden	VI/23
Boeken, indeling van regeling in	VI/117
Brief Minister van Justitie van 12 8 1982	VII/1-7
Brieven, indeling van	VI/152
Buitenlandse Zaken, Ministerie van	I/12, 16, 17
Bupo-Verdrag	VI/93
	IV/0
Centrale Raad van Beroep	II/14
Centralisatie	III/0, 3
	VI/40, 78-80
Citeertitel	VI/78
Citeertitel van wijzigingsregeling	IV/0
College van Beroep voor het bedrijfsleven	V/0-4
	I/15, 23
Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen	II/0
	VI/114
Comptabiliteitswet 1976	I/19, 31
Considerans	VI/42, 49, 50, 119
- wijziging van	VI/42, 119
- van wijzigingsregeling	VI/119
Constitutionele zaken, overleg over	VI/153
Coördinatie verwante regelingen	I/23
	II/5
	III/6, 992
	IV/7
	II/14, 15
Coördinatie, verticale	VI/96
Curacaosche Courant	II/14
Decentralisatie	III/0, 3
	I/32-34, 39
Definering	VI/1, 2, 5
	VII/14
	I/18, 28, 39
Delegatie	II/7
	III/7-8
	VI/51-57
Delegatieterminologie	I/11, 18
	VI/51-54
	VI/19
Departement	I/15, 23
Deregulering	II
	III
Discriminatie-verbod	I/11, 14, 17, 27, 40
Détournement de pouvoir	I/15
Doelstellingen van regeling	I/13, 19, 21
	II/3, 4
	III/4-6, 991
	VI/49, 107, 114
Duidelijkheid	I/16, 23-25, 42
	II/6
	III/7-14
Economische delicten	VI/64, 66-68

Trefwoordenregister

Economische effecten, sociaal-	II/11 III/18 VI/114
Economische Zaken, Ministerie van	III/0
EEG-richtlijn, toelichting bij uitvoering	VI/113
EEG-verdrag	I/12, 17
Eenhedenbesluit 1981	VI/21
Eenvoud	I/23 II/6 VII/8-14
Eerbiedigende werking	VI/74, 76, 77, 128
Eerste Kamer aanhangig wetsontwerp, intrekking van bij	VI/149
Eerste Kamer, wijziging wetsontwerp tijdens of na behandeling door	VI/147
Effecten, neven-	I/23 II/1, 8-13 III/11 VI/107, 114
Effecten, sociaal-economische	II/11 III/18 VI/114
Effectiviteit	I/15, 22, 23 II/8 VI/107
EGKS-verdrag	I/12
Euratom-verdrag	I/12
Europees sociaal handvest	I/12
Europees Verdrag inzake de rechten van de mens	I/12, 16, 17, 22, 31 IV/1 VI/93
Europese Gemeenschappen	I/12, 23 VI/21, 35, 49, 113 VI/35
- Publikatieblad	II/6
Evenredigheid	VI/74
Exclusieve werking	I/32, 39
Ficties	VI/10, 93
Financiële gevolgen	II/11-13 III/9, 13, 18, 19, 995 VI/95, 97 VI/114-116 VI/114 III/9, 13 VI/115, 116
- toelichting	VIII/3 13, 4 1, 4 3
- standaard-formulier	VI/114
voor lagere overheid	III/0 VI/114 I/11 VI/42, 94
Formulieren van amendementen en initiatief-ontwerpen, bijstand bij het	I/26, 30
Formulier financiële gevolgen, standaard-	VI/73
Formulier ministerraadstukken, aanbiedings-	VI/65
Formulier, wets-, afkondigings-	I/11, 14, 17 IV/3 VI/72 VI/4 IV/0 V/3 VI/92
Gebod	VI/152
Geheimhoudingsbepaling, model-	I/3, 9-19, 22, 26-28, 32, 34, 38, 40
Geldboetecategorieën	VI/6, 52, 62, 65, 93, 148
Gelijkheidsbeginsel	I/11, 18
Geschillen tussen overheidsorganen	VI/51-53
Geschillen van bestuur, Afdeling voor de	VI/153
Geslacht	VI/12, 40
Gewone rechter, beroep op	I/23 II/9 III/15
Goedkeuringwet, inwerkingtreding	
Goedkeuring verdragen, overleg over	
Grondwet	
- delegatieterminologie	
- overleg over	
Haakjes, tussen	
Handhaafbaarheid	

Harmonisatie van wetgeving	I/23 II/5 I/34, 39 VI/6, 79 VI/23 VII/1-7 VI/21
Herhaling van regels	
Hoofdletters	
Hoofdstukken, indeling van regelingen in	
Hoofdstukken, indeling van nota's in	
IJkwet 1937	
Indeling	
- regelingen	VI/22-31 VI/108 VII/1-7 VIII/2 8-2 9 VIII/3 10 VII/1-7 VIII/2 1, 3 1 VII/4 1-4 5
- toelichting	II/1 III/3 VI/150-153
- nader rapport	
- voorlopig verslag en memorie van antwoord	I/12, 16, 17 VI/93
- ambtelijke stukken	I/12 I/10, 12, 22 III/1 VI/37-41 VI/39
Indiening wetsontwerp	
Initiatief-ontwerpen	
Instrument, keuze voor regelgeving als	
Interdepartementaal overleg, contactpunten voor	
Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten	
Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten	
Internationale regelingen, bestaande	
Intitulé	
Intitulé van wijzigingsregeling	
Intrekking van	
- aanhangig wetsontwerp	VI/148, 149 VI/134, 141-145 VI/145 VI/144 VI/58 VI/141 VI/133 VI/74, 78, 80-93 VI/81, 82, 87, 88, 147 VI/92 VI/81-83 VI/89, 92 VI/87, 88 VI/84, 88 VI/84 VI/57, 85, 86 VI/74, 87, 90-93, 147 VI/78, 141 VI/109 II/9, 10 III/16, 17, 995 VI/117 VI/117 III/0 IV/8 V/5 VI/0, 117, 130, 151 VI/102, 150 VIII/3 7 VI/109 I/25, 26, 30, 38 VI/14, 148 VI/0, 14 VI/0 VI/44-45, 46-50 VI/84, 88 VI/22, 96, 97 VI/150 IV VI/71, 72 I/3 I/3 III/0 IV/0 VI/0
- bestaande regelingen	
- intrekking	
- wijziging	
- vergunningen	
Intrekkingsbepaling, plaats	
Invoeringswet	
Inwerkingtreding	
- wet	
- goedkeuringwet	
- amvb	
- rijkswet en amvrb	
- wet of amvb bij kb	
- klein kb	
- ministeriele regeling	
- uitvoeringsregeling	
Inwerkingtredingsbepaling, formulering	
Inwerkingtredingsbepaling, plaats	
Jurisprudentie, verwijzingen naar	
Justitieel apparaat, werkdruk	
Justitie, Minister van	
Justitie, Ministerie van	
Kabinet voor Nederlands-Antilhaanse Zaken	
Kamerstukken, nummering van	
Kamerstukken, verwijzing naar	
Karakter van regel	
Koningin	
Koninklijk besluit	
Koninklijke besluiten, kleine	
- aanhef	
- inwerkingtreding	
- slotformulier	
Koninkrijksaangelegenheden, overleg over	
Kroonberoep	
Lagere overheid	
- regelgeving door	

Trefwoordenregister

- taken en bevoegdheden	II/14, 15
- financiële gevolgen voor	III/0, 13
- beroep tegen beschikkingen van	III/9, 13
	VI/114-116
	III/0
	IV/0
	IV/1, 2, 3
Land	VI/20
Lasten voor bedrijfsleven	II/11, 12
	III/0, 19, 21, 995
	VI/114
Lasten, bestuurlijke	II/9, 10, 13
	III/12, 995
Leden	VI/25-27, 125, 127
- nummering	VI/25, 125, 127
- wijziging nummering	VI/125, 127
Lex-posterior-regel	I/22, 36
	VI/143
Lex-specialis-regel	I/22, 36
Lex-superior-regel	I/22, 36
Lijdende vorm	VII/10
Mede-ondertekeningen, aantal	VI/98-100
Meeteenheden	VI/21
Meerjarenramingen	VI/114
Memorie van antwoord, indeling van	VIII/3 10
Memorie van toelichting	zie toelichting
Minister(s)	
- aanduiding van	VI/6, 15, 16, 102, 103
- zonder portefeuille	VI/16
- a i	VI/103
- voordracht door	VI/45, 96
- ondertekening door	VI/45, 98-105
- bevoegdheden van	VI/15, 18, 55, 60, 61, 100
- uitvoering door meer dan een	VI/15, 55, 60, 100
- beroep op de	IV/2
- van Justitie	VI/117
- voor Nederlands-Antilliaanse Zaken	VI/15, 102
Minister-president	VI/6, 101, 102
Ministerie (van)	VI/19
- Binnenlandse Zaken	III/0
	IV/8
	VI/153
- Buitenlandse Zaken	VI/152
- Economische Zaken	III/0
- Justitie	III/0
	IV/8
	V/5
Ministeriele regeling	VI/0, 117, 130, 151
- aanhef van	I/3, 4
- inwerkingtreding van	VI/0, 18, 34
- toelichting bij	VI/46-50
Ministerraad, Aanwijzingen inzake aangelegenheden van de	VI/84
	VI/112
Ministerraadstukken, aanbiedingsformulier	I/21
	VI/114
Misbruik van regelgevingsbevoegdheid	III/0
Misdrijf of overtreding	VI/114
Modelbepalingen	I/15
	VI/64
	VI/73, 90-93
Motiveringsbeginsel	V/1, 3
Nader rapport	I/13, 19, 31
- publikatie van	VIII/2 8-2 9
Nederlandse Antillen	VI/111
- publikatie van	VI/13, 42, 43, 89, 92
	VI/89, 94-96, 135, 140
Nederlands-Antilliaanse Zaken, Minister voor	VI/15, 102
Nederlands-Antilliaanse Zaken, Kabinet voor	VI/102, 150
Nederlandse taal	I/24
	VI/1
	VII/13, 16

- Woordenlijst van de	I/24
Neveneffecten	VII/16 II/1, 8-13 III/11 VI/107, 114
Nexus	I/25
Normadressaat	I/25
Normstelling	II/6 III/7
Nota van toelichting	zie toelichting
Nota van verbetering	VI/105 VIII/3 6
Nota van wijziging	VI/105 VIII/3 6, 3 11-3 12
Nota's, indeling van	VII/1-7
Novelle	VI/147
Nummering artikelen	VI/22, 23, 122-127, 129, 146
- wijziging van	VI/125, 126, 146
- van wijzigingsregeling	VI/122-124
Nummering leden	VI/25, 125, 127
- wijziging van	VI/125, 127
Nummering kamerstukken	VIII/3 7
Nummering onderdelen van verslagen, brieven en nota's	VII/7
Object van regel	I/25, 28, 30
Ondertekening(en)	VI/98-105
- aantal mede-	VI/98-100
- volgorde	VI/101
- van toelichting	VI/45, 99, 105
Ontheffing	VI/58, 59
Openbaarheid van bestuur	VI/111
- Wet	I/26, 27 VI/111
Openbaarmaking	zie publikatie
Opschriften onderdelen van regelingen	VI/22, 24
Opschriften onderdelen van verslagen, brieven en nota's	VII/7
Opschrift regeling	zie intitule
Opsommingen	VI/12, 28, 29
Opsporingsambtenaren	VI/69
Overgangsrecht	I/11, 13, 16 VI/74-77, 86, 93, 128, 129, 147
- strafrecht	VI/93, 128
- (straf)procesrecht	VI/77
Overtreding of misdrijf	VI/64
Overzicht van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting (formulier)	VI/114
Paragrafen, indeling van regeling in	VI/23
Paragrafen, indeling van ambtelijke stukken in	VII/1-7
Personele consequenties	III/14, 995 VI/114
Privaatrecht, overleg over	VI/151
Procedureregels voor de behandeling van wetsontwerpen en algemene maatregelen van bestuur	VIII
Procesrecht, overgangsrecht	VI/77
Pseudo-wetgeving	I/4 VI/0
Publicatieblad Nederlandse Antillen	VI/89, 94-96, 135, 140
Publicatieblad Europese Gemeenschappen	VI/35
Publikatie	I/11, 16
- adviezen Raad van State	VI/111
- nader rapport	VIII/2 9, 2 10, 3 8
- toelichting	VI/111
- gedelegeerde regelgeving	VI/111
- integrale tekst van gewijzigde wet	III/8
- integrale tekst van gewijzigde amvb	VI/32, 135, 138-140
- integrale tekst van gewijzigde ministeriele regeling	VI/32, 136, 138-140
Raad van State	VI/32, 137-140

Trefwoordenregister

- advisering over ontwerpen	I/13 II/0 III/0 VI/42-44, 46-48, 95, 97, 111
- publikatie adviezen	VIII/2 1-2 10, 4 2 VI/111
- Afdeling geschillen van bestuur	VIII/2 9, 2 10, 3 8 IV/0, 1
- Afdeling rechtspraak	VI/72 IV/0
- Wet op de	V/1 I/34 IV/0
Raden van Beroep	VI/71, 111 IV/0
Rechten van de mens, Europees verdrag	I/12, 16, 17, 22, 31 IV/1
Rechtsbescherming	VI/93 IV V
- overleg over	VI/70-72, 117 IV/8 V/5
Rechtsbeschermingslasten	VI/151 II/10
Rechtspraak van de Raad van State, Afdeling	III/16, 17 IV/0
Rechtszekerheidsbeginsel	V/1
Regelgeving als instrument, keuze voor	I/16 II/1
Regeling, term	III/3 I/3
Reglement van Orde Tweede Kamer	VI/0, 18, 34 VI/146
Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon	I/3, 21, 22 IV V/0
Richtlijnen voor het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven	I/21 V
Rijksbestuur, algemene maatregel van Rijkswet	VI/43, 89, 95
- voorstel van	VI/13
- aanhef	VI/42, 49, 50
- inwerkingtreding	VI/89
- inwerkingtreding goedkeurings-	VI/92
- slotformulier	VI/22, 94
Samenvatting ambtelijke stukken	VI/3
Sanctieregels	I/28, 30, 39 III/15
Slotformulier	VI/22, 94
- (rijks)wet	VI/22, 95
- amv(r)b	VI/22, 96, 97
- klein kb	II/11
Sociaal-economische effecten	III/18 VI/114 VII/16
Spelling	VI/131, 140
Spelling bij wijziging	VII/16
Spellingwet	VII/2 2, 2 6
Spoedbehandeling	I/16
Staatsblad	VI/32, 35, 37, 87, 90, 94-96, 111, 130, 135-140
Staatscourant	VI/32, 35, 37, 96, 111, 130, 136-140
Staatssecretaris(sen)	VI/17, 61, 96
Standaardformulier financiële gevolgen	VI/114

Statusverleningen	I/32-34, 39
Statuut voor het Koninkrijk	I/10 VI/22, 44
Styl	I/41 VII
Strafmaximum	VI/65
Strafrecht	I/30 VI/63-69
- overgangsrecht	I/11, 16 VI/74, 77, 86, 93, 128 VI/151
- overleg over	
Strafvordering	VI/69 VI/77
- opsporingsambtenaren	
- overgangsrecht	
Subject van regel	I/25, 27, 30
Taal	I/24 VI/1 VII/12-13, 16 II/14, 15 III/0, 13 I/40
Taken en bevoegdheden lagere overheid	VI/1-21, 51-54 VII/10-15
Terminologie	I/3, 15, 16, 19, 21, 23 II
Terughoudendheid met regelgeving, Aanwijzingen inzake	III/0
Terugwerkende kracht	I/11, 13, 16 VI/74, 75, 86, 93, 128, 147
Tijdelijke regeling	VI/80, 141, 144 zie opschrift
Titel	VI/23
Titels, indeling van regeling in	I/13, 19, 31
Toelichting	VI/49, 106-107 II/0, 3, 4 III VI/107, 110, 114, 117 VIII/3 8 VI/114-116 VI/113 VI/106 VI/108 VI/109 VI/45, 99, 105 VI/111 VIII/3 11 VIII/3 11 VI/112 I/26, 28 VI/58
- inhoud van	
- financiële gevolgen	
- bij uitvoering EEG-richtlijn	
- in vroeg stadium	
- indeling van	
- verwijzingen in	
- ondertekening van	
- publikatie van	
- bij nota van wijziging	
- bij amendementen	
- bij ministeriele regeling	
Toestemming	
Toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur, Aanwijzingen inzake	I/3, 15, 19, 21, 23 III
Toetsingsprocedure	III/0
Toetsingspunten voor een sober en terughoudend wetgevingsbeleid	II/0-15
Toezeggingen aan parlement	II/0, 2 VI/114 VI/32-35 VI/146 VI/146 I/23 VI/107 VI/15, 55, 60, 100 VI/113
Tractatenblad	
Tweede Kamer, Reglement van Orde	
Tweede Kamer, voorzitter	
Uitvoerbaarheid	
Uitvoering door meer dan een minister	
Uitvoering EEG-richtlijn, toelichting bij	
Uitvoeringsregelingen	
- vaststellingsbevoegdheid	VI/15, 55-57, 60-61, 100 VI/47 VI/1
- verwijzing naar hogere regeling	
- terminologie in	

Trefwoordenregister

- volgorde in	VI/31
- herhaling in	VI/31
- inwerkingtreding	VI/57, 81-86
Uitzonderingen	I/26
	II/6
	VI/58, 63
	VII/9
Varianten	II/3, 5
	III/22, 23
Verandering	zie wijziging
Verbetering, nota van	VI/105
	VIII/3 6
Verbod	I/26, 30
	VI/63
Verdragen	II/0
	VI/33, 35, 92, 152
Vergunningen	I/28
	VI/58, 59
Verkorting van regelingen	I/34, 39
Verkorting van regels	I/33, 39
Verlening van bevoegdheden	I/28
	II/10, 13-15
	III/6
	VI/58-62
Vernummering in wijzigingswet	VI/125-127
Vernummering tijdens en na parlementaire behandeling	VI/146
	VIII/3 12
Verslagen, indeling van	VII/1-7
Verstrengeling van regels	I/34, 39
Vertrouwensbeginsel	I/16
Vervallen van regelingen, artikelen of woorden	VI/141
Verwijzingen	
- naar regelingen	VI/7-10, 32-36
- naar bepalingen	I/32-34, 39
	VI/7-12, 25, 129
	VII/9
- naar jurisprudentie en kamerstukken	VI/109
Voordracht kb door minister(s)	VI/45, 96
Voorlopig verslag, indeling van	VIII/3 10
Voorstel van wet	VI/13
Voorzitter Tweede Kamer	VI/146
Voorwaarden	I/25, 29-30
	VI/58
Vragenlijst	III/0-23
- beknopte	III/991-995
Vreemde woorden	I/40
	VI/1
	VII/12-13
Vrijstelling	I/26, 28
	VI/58
Werkdruk bestuurlijk apparaat	II/9, 10
	III/16, 17, 995
Werkdruk justitieel apparaat	II/9, 10
	III/16, 17, 995
	VI/117
Wetboek van Strafrecht	I/16, 30, 32, 34, 38, 39
	VI/65, 74, 77, 93
Wetboek van Strafvordering	VI/69, 77
Wetgevingstechniek, Aanwijzingen voor de	I/3, 4, 11, 13, 16, 18, 19, 21-24, 30, 32, 33, 40
	V/2
	VI
Wetsformulier	I/11
	VI/42, 94
Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie	V/0, 1, 2, 4
Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen	IV/0
	V/0-3
Wet afkondiging amvb's	I/16
	VI/81, 83

Wet algemene bepalingen	I/16, 28 VI/81
Wet openbaarheid van bestuur	I/26, 27 VI/111
Wet op de economische delicten	VI/64, 66-68
Wet op de Raad van State	I/34 IV/0 VI/71, 111
Wijziging	
- van bestaande regelingen	VI/118-140
- van aanhef	VI/42, 119
- van considerans	VI/42, 119
- van strafbepalingen	VI/128
- van nummering artikelen	VI/125, 126, 146
- van nummering leden	VI/125, 127
- van aanhangig wetsontwerp	VI/146-147
- van wetsontwerp tijdens of na behandeling in Eerste Kamer	VIII/3 11-3 14
- omvangrijke	VI/147 VI/134-140
- intrekking van	VII/3 17
- nota van	VI/144 VI/105 VIII/3 6, 3 11-3 12
Wijzigingsregeling	
- intitule van	VI/39
- considerans van	VI/119
- citeertitel van	VI/78
- nummering artikelen van	VI/122-124
- vernummering in	VI/125-127
Woordenlijst van de Nederlandse taal	I/24 VII/16
Woordkeus	I/40 VI/1-21 VII/10-15
Zelfstandig bestuursorgaan	IV/1
Zin of zinsnede	VI/36
Zinsbouw	VII/8-9