

Kenmerk	W03.03.0426/I
Datum advies	12 december 2003
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 11 april 2006, nr 72

Volledige tekst

Ontwerpregeling houdende vaststelling van de zesde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Bij Kabinetsmissive van 8 oktober 2003, no.03.004166, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de ontwerpregeling houdende vaststelling van de zesde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De zesde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) bevat diverse nieuwe aanwijzingen voor de wetgevingspraktijk, bijvoorbeeld over experimenteerwetgeving en over het gebruik van het euroteken in wettelijke regelingen; daarnaast betreft het diverse actualisering en verbeteringen.

De Raad van State maakt enkele opmerkingen.

1. Aanwijzing 10a

De toelichting stelt dat "experimentele" afwijking van een regeling "in beginsel" plaatsvindt op het naastlagere niveau; afwijkingen van de "formele wet" (bedoeld zal zijn: wet in formele zin) vinden dus in beginsel slechts bij algemene maatregel van bestuur plaats, aldus de toelichting.

De Raad adviseert in een tweede lid van aanwijzing 10a vast te leggen dat van de wet afwijkende experimenteerbepalingen uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld.

Daarnaast adviseert hij er in de toelichting op te wijzen dat voor gevallen waarin wordt voorzien dat beleidsregels experimenteerbepalingen zouden kunnen bevatten, het niet nodig is daarvoor een basis te scheppen in een wettelijke regeling. De beleidsregels waar het hier om gaat zullen wel steeds beleidsregels zijn van de soort die artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aanduidt als betrekking hebbende op "de afweging van belangen"; dat wil zeggen dat ze per definitie de beleidsruimte betreffen die een bestuursorgaan heeft ingevolge wettelijk voorschrift. Dan is het betrokken bestuursorgaan van rechtswege bevoegd desgewenst te voorzien in een experimenteerregeling, zolang het blijft binnen de grenzen van de beleidsruimte die de wettelijke regeling biedt.

2. Aanwijzing 10b

De toelichting bij aanwijzing 10b bevat een model voor een evaluatiebepaling. In de geest van aanwijzing 214 adviseert de Raad dat model op te nemen in het tweede lid van aanwijzing 10b.

3. Aanwijzing 95

In de toelichting op aanwijzing 95 wordt aanbevolen om bij omvangrijke regelingen waarbij de artikelen per boek of per hoofdstuk worden genummerd, de nummeringswijze "1.1, 1.2" enz. te volgen. In de praktijk komt ook de variant "1:1, 1:2" enz. voor; aldus bijvoorbeeld de Awb en de Arbeidstijdenwet en - zij

het informeel - het Burgerlijk Wetboek. De Raad geeft in overweging de methode met dubbele punt aan te bevelen, nu die de mogelijkheid biedt titels, afdelingen en paragrafen een eigen wijze van nummering te geven, namelijk die van cijfers gescheiden door punten.

4. Aanwijzing 131c

In de modellen bij de nieuwe aanwijzing 131c wordt geen rekening gehouden met wederzijdse erkenning op basis van een ander door de Europese Gemeenschap gesloten verdrag dan de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte. De Raad adviseert daarin te voorzien.

5. Aanwijzing 178

In verschillende bestuursakkoorden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg is overeengekomen dat wettelijke regelingen die een nieuwe medebewindstaak opleggen of waarbij wijziging van betekenis wordt gebracht in een bestaande medebewindstaak, niet eerder dan drie maanden na de plaatsing van de betrokken regeling in het Staatsblad in werking zullen treden. (zie noot 1)
De Raad adviseert daarvoor een afzonderlijk model te ontwerpen en dat op te nemen in aanwijzing 178.

6. Aanwijzing 208

De Raad adviseert de slotzin van de nieuwe alinea van de toelichting op aanwijzing 208 te laten vervallen, nu deze geen toegevoegde betekenis heeft.

7. Aanwijzing 216

Door de vooropstelling van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet wordt, evenals thans reeds het geval is in de toelichting, de indruk gewekt dat de daaruit voortvloeiende verplichting - kort gezegd: duidelijkheid verschaffen over de financiële gevolgen voor de decentrale overheden - belangrijker zou zijn dan de uit de artikelen 105, derde lid, van de Provinciewet en 108, derde lid, van de Gemeentenwet voortvloeiende verplichting om ervoor te zorgen dat wijzigingen in het "medebewind" geen negatieve financiële gevolgen mogen hebben voor de decentrale overheden.

Daarom beveelt de Raad aan de verwijzing naar artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet aan het slot van de zin te plaatsen, en ook in de toelichting de herinnering aan de inhoud van de genoemde bepalingen van de Provinciewet en de Gemeentewet voorop te stellen. De Raad wijst er bovendien op dat de thans voorgestelde tekst van de toelichting de inhoud van deze artikelen niet juist weergeeft.

8. Aanwijzing 244

In de toelichting wordt opgemerkt "dat wijzigingsregelingen niet voor intrekking of verval in aanmerking komen". De Raad adviseert deze opmerking te nuanceren: wijzigingsregelingen bevatten soms min of meer uitvoerige bepalingen van overgangsrecht, die onder omstandigheden wel voor intrekking of verval in aanmerking komen.

9. Aanwijzing 255

De Raad geeft in overweging de resterende aanwijzing 255 over te brengen naar aanwijzing 254; als vierde lid vindt ze daar een natuurlijke plek.

10. Aanwijzing 256

De toelichting meldt dat onopgeloste punten van geschil tussen ministeries onder omstandigheden moeten worden neergelegd in een "wetgevingsrapport". Die term komt, voorzover de Raad bekend, alleen voor in artikel 92 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, maar betekent dan iets anders.

De Raad adviseert te verduidelijken wat wordt bedoeld.

11. Aanwijzing 276

In de toelichting worden twee verschillende dicta van adviezen van de Raad van State samengevoegd, het niet-aldus dictum en het niet-dictum, waardoor het verschil tussen de twee enigszins wordt veronachtzaamd.

De Raad adviseert de dicta afzonderlijk te vermelden, in navolging van het Draaiboek voor de wetgeving, onder nr. 40.

12. Hoofdstuk 6

Op 1 juli 2003 zijn in werking getreden de Procedures voor totstandkoming en bekendmaking rijksregelgeving, (*zie noot 2*) die afwijkingen van het Draaiboek voor de wetgeving bevatten.

De Raad geeft in overweging de daaruit voortvloeiende aanpassingen van de Aanwijzingen van de regelgeving door te voeren.

13. De term "communautair"

Op veel plaatsen komt de aanduiding "communautair" voor in de aanwijzingen, in opschriften en in de toelichting, terwijl het daar niet alleen gaat om de Europese Gemeenschap(pen), de "eerste pijler", maar ook waar het het ruimere verband van de Europese Unie betreft, dat wil zeggen tevens de tweede en de derde pijler. (*zie noot 3*)

De Raad geeft in overweging om daar waar "communautair" de gehele Unie betreft, de aanduiding "EU-" te gebruiken, en die wijzigingen bij deze gelegenheid door te voeren.

14. Verdragen

In de praktijk komt het geregeld voor dat "Nederland" bij een verdrag waarbij ons land partij is, als "Nederland" wordt aangeduid. Het volkenrechtelijk subject is echter het Koninkrijk der Nederlanden, ook als het om een verdrag gaat dat noch voor de Nederlandse Antillen noch voor Aruba geldt.

Daarom geeft de Raad in overweging in paragraaf 7.1 een aanwijzing op te nemen die erop wijst dat inzake verdragen steeds de aanduiding "Koninkrijk der Nederlanden" dient te worden gebruikt.

15. Voor redactionele kanttekeningen, waaronder ook suggesties tot redactionele wijziging van bestaande aanwijzingen en de toelichting daarop, verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de procedure van het vaststellen van deze aanwijzingen wordt voortgezet nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 december 2003, no.W03.03.0426/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

1. In de voorgestelde eerste volzin van de toelichting op aanwijzing 8 het woord "Ook" schrappen en in plaats daarvan de volzin laten beginnen met: Indien.
2. De eerste volzin van de alinea die wordt toegevoegd aan de toelichting bij aanwijzing 9 laten luiden: Uit dit onderdeel vloeit ook voort dat de bedrijfsvoering van het betrokken ministerie toereikend moet zijn om de doelen van de overwogen regeling te realiseren.
3. Aanwijzing 10a aldus formuleren: "Indien het noodzakelijk is de mogelijkheid te bieden dat in een lagere regeling bij wijze van experiment van een hogere wordt afgeweken, wordt in de hogere regeling bepaald op welke onderdelen van de hogere regeling de mogelijkheid tot afwijking betrekking heeft. In de lagere regeling wordt vermeld van welke onderdelen van de hogere regeling wordt afgeweken."
4. In de nieuw voorgestelde volzin van de toelichting bij aanwijzing 23 "delegatieverboden" tussen aanhalingsmogelijkheden plaatsen, nu het hier niet om delegatie in gebruikelijke zin hoeft te gaan.
5. In de nieuw voorgestelde volzin van de toelichting bij aanwijzing 30 de woorden "bij ministeriële regelingen" direct na "Aangezien" plaatsen.
6. Het kopje boven aanwijzing 43 wijzigen in: (model voor voorwaardelijke delegatie).
7. In de toelichting op aanwijzing 72a er rekening mee houden dat het geregistreerd partnerschap is ingevoerd op 1 januari 1998 (Stb.1997, 661).
8. In het derde lid van artikel I, onderdeel O, (wijzigingen met betrekking tot aanwijzing 72a) "het tweede en derde lid" vervangen door: het tweede en het derde lid.
9. In de voorbeelden bij aanwijzing 88, tweede lid, "Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap" vervangen door: Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.
10. In de toelichtingen bij de aanwijzingen 89, 328 en 340 de verwijzingen naar de EGKS en het EGKS-Verdrag schrappen, nu de EGKS in 2002 heeft opgehouden te bestaan.
11. Het kopje boven aanwijzing 91 vervangen door: (vindplaatsen PbEU; jaartal).
12. In aanwijzing 92a, eerste lid, en de toelichting daarop, "punitieve bestuursrechtelijke sanctie" vervangen door: bestraffende bestuursrechtelijke sanctie.
- In de tweede alinea van de toelichting bij het eerste lid aanwijzing 100, aanhef en onder b, in acht nemen.
13. De slotwoorden van aanwijzing 130c doen luiden: wordt die overgang òf uitgesloten òf geregeld.
14. In de slotzin van de toelichting bij deze aanwijzing de volledige titel van de EG-checklist vermelden. (Toevoegen: , 101 praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten.)
15. In artikel I, onderdeel JJ, (toelichting bij aanwijzing 165) in de tussen haakjes geplaatste verwijzing de letters "EK" schrappen, nu uit de aanduiding "Kamerstukken I" reeds blijkt dat het om een Eerste-Kamerstuk gaat.
16. In aanwijzing 201 "bewindspersoon" telkens vervangen door "minister of staatssecretaris"; soms gaat het om de meervoudsvorm.
17. De tekst van aanwijzing 238, zevende lid, vervangen door een leesbaar betoog.

18. In artikel I, onderdeel KKK, (betreffende aanwijzing 255) de woorden "en het tweede lid" vervangen door: alsmede het tweede lid.
19. In aanwijzing 256a, eerste lid, "aangegeven" vervangen door "uiteengezet"; het gaat niet over de suikerpot. De eerste volzin van de toelichting op deze aanwijzing overbrengen in de bedrijvende vorm.
20. In de toelichting op artikel I, onderdeel SSS, (aanwijzing 276) verwijzen naar het Draaiboek voor de wetgeving (nr.40).
21. In aanwijzing 284, eerste en tweede lid, "memo" telkens vervangen door: memorandum.
22. In aanwijzing 285, tweede lid, de aanduiding "(kunnen)" schrappen.
23. In aanwijzing 306, eerste lid, "het eerste en tweede lid" vervangen door: het eerste en het tweede lid.
24. In de toelichting telkens "het parlement" vervangen door "de Staten-Generaal" of "de kamers der Staten-Generaal", eventueel door een te verbijzonderen kamer.
25. In de toelichting verwijzingen waar nodig voorzien van een vindplaatsvermelding (aanwijzing 219 Ar); bijvoorbeeld bij de toelichting op artikel I, onderdeel R, het Verdrag van Nice (Trb.2001, 47). Overigens valt te overwegen de verwijzing naar dat verdrag te schrappen en te volstaan met verwijzing naar artikel 254 van het EG-Verdrag zoals dat thans luidt.
26. In artikel I, onderdeel WW, (aanwijzing 216) regelen dat in de toelichting het woord "toelichting" wordt vervangen door: toelichting.
27. In de aanwijzingen 339, 340b, 346 en 347, alsmede in artikel I, onderdelen XXXX en AAAAA, van het ontwerpbesluit de termen "besluit" en "besluiten" vervangen door "regeling" en "regelingen", aangezien de aanduiding "besluit" in EU-verband pleegt te worden gebruikt voor zogenoemde besluiten sui generis, en de term "regeling" in de gewone betekenis kan worden gebruikt.
28. In artikel I, onderdeel TTTT, (aanwijzing 334, eerste lid) "Raad" vervangen door: Raad van de Europese Unie.
- Aldaar in de toelichting de volgende wijzigingen aanbrengen:
- In de eerste volzin na "derde pijler" invoegen: van de EU.
 - De term "comitologie" kort uitleggen.
 - Melden of het model implementatieplan, vast te stellen door ICER-I, reeds bestaat en waar het eventueel te vinden is.
29. In artikel I, onderdeel UUUU, (aanwijzing 335, derde lid) de aanduiding "uiterlijk binnen twee maanden" preciseren.
30. In de toelichting op artikel I, onderdeel WWWWW, (betreffende aanwijzing 337a) uiteenzetten waarom notificatie een feitelijke handeling is, waartoe het nationale recht geen bevoegdheid hoeft te geven.
31. In artikel I, onderdeel XXXX, (aanwijzing 340b, toelichting) na "Europese Economische Ruimte" invoegen: (EER).
32. In de toelichting bij onderdeel HHHH enz. de tweede volzin aanvullen met: (tweede en derde pijler van de EU).
- Tevens in de slotlinea "besluiten" en "regelgeving" telkens vervangen door: regelingen.

Nader rapport (reactie op het advies) van 29 september 2004

1. Bij het formuleren van aanwijzing 10a inzake experimenteerbepalingen is het eindrapport van de door het Interdepartementaal wetgevingsberaad (IWB) samengestelde werkgroep

experimenteerbepalingen "Het proberen waard" van 17 december 1999, als uitgangspunt genomen. Naar aanleiding van het advies van de raad is in aanwijzing 10a een tweede lid opgenomen, waarin het niveau van de experimenteerregeling wordt vastgelegd. Waar de raad ten aanzien van experimenteerbepalingen pleit voor het uitsluitend bij algemene maatregel van bestuur van de wet afwijken, zie ik in beperkte gevallen echter tevens ruimte voor subdelegatie aan een minister. Voor zover een in een algemene maatregel van bestuur opgenomen experimenteerregeling nadere gedetailleerde uitwerking behoeft, is het naar mijn mening - overeenkomstig de algemene eisen die voor subdelegatie gelden - wenselijk dit aan een minister over te laten. De toelichting op aanwijzing 10a is in bovenstaande zin aangevuld.

Zoals de raad ook aangeeft, is een bestuursorgaan in algemene zin bevoegd gebruik te maken van geboden beleidsruimte, zolang het blijft binnen de kaders die de wettelijke regeling daartoe biedt. De toelichting op artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is op dit punt voldoende duidelijk. De vraag of bestaande beleidsruimte in een bepaald geval ook een bepaald experiment mogelijk maakt, kan hier overigens niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Een aanvulling van de toelichting op Ar 10a acht ik dan ook minder zinvol. De noodzaak tot het reguleren van een experiment - vanwege het karakter van een experiment - bestaat niet zozeer indien bestaande beleidsruimte kan worden benut, maar juist in gevallen waarin het experiment strijdig is met de desbetreffende wet, dan wel in gevallen waarin het experiment betrekking heeft op onderwerpen die (nog) niet door een wet zijn bestreken.

2. Aan het advies van de raad is gevolg gegeven.

3. De voorgestelde wijziging beoogt voor omvangrijke regelingen een uitzondering op de hoofdregel van het huidige Ar 95, tweede lid - alle artikelen doorlopend nummeren - toe te laten. Het betreft dan uit de aard der zaak zeer veel omvattende wettelijke regelingen waarbij de gebruiker er baat bij kan hebben aan het artikelnummer reeds te kunnen zien in welk hoofdstuk van de wet het artikel gevonden kan worden. Vaak zal in die gevallen de hoofdstukaanduiding ook een aanwijzing zijn in welke context het artikel gelezen moet worden. Het voordeel van het grotere overzicht gaat mijns inziens voor een belangrijk deel weer teniet indien er nog verder verfijnd wordt en de gebruiker ook verwijzingen naar titels, afdelingen, paragrafen ed. in het artikelnummer aantreft. In mijn beleving is het derhalve niet wenselijk het gebruik van de door de raad bedoelde mogelijkheid te stimuleren. Op zichzelf is de keuze voor de enkele of de dubbele punt voor het overige vrijwel om het even, zij het dat het om harmonisatieredenen wenselijk is wel een keuze te maken. Nu de enkele punt een wat rustiger beeld oplevert, wordt daaraan de voorkeur gegeven.

4. Aan het advies van de raad is gevolg gegeven door te volstaan met het criterium dat het moet gaan om verdragen die bindend zijn voor Nederland. Het model laat zo in het midden of die binding in het concrete geval ontstaat doordat het Koninkrijk rechtstreeks partij is bij het desbetreffende verdrag of doordat de Europese Gemeenschap partij is en de binding voor Nederland voortvloeit uit het Europese recht.

5. Wetgeving die decentrale overheden in medebewind roept zou volgens de Raad niet eerder dan drie maanden na plaatsing in het Staatsblad in werking mogen treden. In de checklist waarnaar de raad in zijn advies verwijst, wordt echter meer in zijn algemeenheid aangedrongen op een redelijke termijn tussen de vaststelling van een wet waarin een

medebewindstaak wordt opgelegd en de inwerkingtreding daarvan. De termijn van drie maanden geldt daarbij in beginsel slechts als aandachtspunt. De termijn zal soms korter, maar soms ook langer moeten zijn. Om die reden is ervan afgezien een afzonderlijk model voor deze gevallen op te nemen. Wel wordt het belang van een reële termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van dergelijke wetten in de toelichting nu benadrukt.

6. Anders dan de raad meen ik dat bedoelde zin als toelichting wel degelijk waarde heeft.

7. Aan het advies van de raad is gevolg gegeven.

8. Aan het advies van de raad is gevolg gegeven.

9. Aan het advies van de raad is gevolg gegeven.

10. De opmerking van de raad aangaande het wetgevingsrapport is niet overgenomen. De toelichting bij Ar 256 verwijst met betrekking tot het wetgevingsrapport naar de toelichting bij Ar 254, waar een uitgebreider omschrijving is gegeven van het wetgevingsrapport. Hiermee is voldoende duidelijk wat het wetgevingsrapport behelst en hoe het zich onderscheidt van het wetgevingsrapport, bedoeld in artikel 92 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

11. Aan het advies van de raad is gevolg gegeven.

12. Op grond van de circulaire inzake wijziging van de procedures voor de totstandkoming en bekendmaking van rijksregelgeving zijn naar mijn mening geen aanpassingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving zelf nodig. Wel zal te zijner tijd de tekst van het Draaiboek in overeenstemming worden gebracht met de circulaire.

13. Aan het advies van de raad is gevolg gegeven.

14. Aan het advies van de raad is gevolg gegeven door toevoeging van een tweede lid aan aanwijzing 304.

15. Aan de redactionele kanttekeningen is ruim aandacht geschonken. Opgemerkt wordt nog dat de kanttekeningen 6 en 11 niet konden worden verwerkt aangezien de kopjes geen deel uitmaken van de (formele) tekst van de aanwijzingen. Kanttekening 15 miskent dat de officiële nummering van het desbetreffende Kamerstuk zelf in dit bijzondere geval ook de letters "EK" bevat.

Ik verzoek U goed te vinden dat de procedure voor vaststelling van de zesde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt voortgezet.

De Minister van Justitie

(1) Bestuursakkoord nieuwe stijl, Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden, deel A: Omgangsregels tussen overheden bij de totstandkoming van

regelgeving en beleid, onderdeel 7: Inwerkingtreding; december 2001.

(2) Circulaire van 26 mei 2003, Stcrt.107.

(3) Het betreft de aanwijzingen 1, 18, 19, 34, 56, 89, 114, 119, 212, 261a, 261b, 271b, 309, 316, 327 en 328 tot en met 347, de opschriften van hoofdstuk 8 en van de paragrafen 8.2, 8.5 en 8.6, alsmede artikel I, de onderdelen QQQQ, RRRR en TTTT tot en met YYYYY van het onderhavige ontwerpbesluit. Ook de toelichtingen zullen moeten worden aangepast.