



100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever

Vierde, herziene editie 2023



100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever

Vierde, herziene editie 2023

Colofon

Auteur

prof. mr. Willem Konijnenbelt*

met medewerking van mr. Johan Klevant Groen voor het onderwerp bekendmaking

Opmaak

Chris Koning (VNG)

Druk

Drukkerij Excelsior

Aanbevolen citeerwijze

Igr + nummer (Igr 20, enz.)

Voor verwijzingen naar de delen I en II:

Willem Konijnenbelt, 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever (4e dr. 2023),
blz. ...

© 2023 Willem Konijnenbelt, Bloemendaal & Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
Den Haag

* Vragen, opmerkingen en suggesties zijn welkom op het mailadres

mail@konijnenbeltwetgeving.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord VNG-directie	8
Bij de vierde druk	9
I ALGEMENE INLEIDING TOT HET REGELGEVEN	11
1 Inleiding: opzet, terminologie en regelgevingsbevoegdheid	12
§ 1. Opzet van deze inleiding	12
§ 2. Waar vind ik wat?	13
§ 3. Terminologie: regelingen, verordeningen, en dergelijke	14
§ 4. Bevoegdheid tot regelgeven	16
2 Verstandig regelgeven	19
§ 1. Positie van de gemeentelijke wetgevingsjurist	19
§ 2. Wat een verstandige regelgever zich moet afvragen	20
§ 3. Wat is een goede regeling?	23
§ 4. De rol van modelverordeningen	26
§ 5. De organisatie van de regelgeving	27
§ 6. Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven	28
3 Diverse bestanddelen van een vaststellings- of wijzigingsbesluit van een regeling	29
§ 1. Onderscheid vaststellings- of wijzigingsbesluit en de regeling zelf	29
§ 2. Het ontwerp van een vaststellings- of wijzigingsbesluit: ontwerpbesluit en toelichting	29
§ 3. Elementen van een vaststellings- of een wijzigingsbesluit	30
§ 4. Toelichting	34
4 Verstandig vormgeven	37
§ 1. De vormgeving van een regeling en het belang daarvan	37
§ 2. De indeling van een regeling	38
§ 3. De volgorde van de onderdelen	39
§ 4. Welke aanpak is nodig voor het ontwerpen van een deugdelijke structuur?	40
§ 5. De taal van een regeling	40
5 De grammatica van rechtsregels	44
§ 1. Grammatica?	44
§ 2. Gedragsnormen en bevoegdheidsnormen	44
§ 3. De grammatica van gedragsnormen	45
§ 4. Bevoegdheidsnormen: het toekennen en reguleren van beschikkingsbevoegdheden	48

6	Enkele bijzondere onderwerpen	53
§ 1.	Inleiding: te behandelen onderwerpen	53
§ 2.	Definities	53
§ 3.	Vergunning, ontheffing, melding en vrijstelling	55
§ 4.	Dienstenwet, Dienstenrichtlijn en schaarse vergunningen	58
§ 5.	Flexibiliteit, hoe te bereiken?	60
§ 6.	Inwerkingtreding en terugwerkende kracht	63
§ 7.	Mogelijke sancties	64
§ 8.	Iets over het wijzigen van bestaande regelingen	66
§ 9.	Overgangsrecht	69
§ 10.	Bekendmaken en beschikbaar stellen van regelingen	71
§ 11.	Beleidsregels	74
II	DE AFZONDERLIJKE AANBEVELINGEN VAN DE 100 IDEEËN	81
	<i>Tekst, toelichting en voorbeelden</i>	<i>81</i>
1	Algemeen – verstandig regelgeven	82
§ 1.	Algemeen	82
§ 2.	Verstandig regelen	85
2	Het ontwerpen van een regeling	88
§ 1.	Voorstel voor een regeling; toelichting	88
§ 2.	Vormgeving, algemeen	90
§ 3.	Bestanddelen van een regeling	113
3	Wijzigen en intrekken van regelingen	142
§ 1.	Wijzigen	142
§ 2.	Intrekken en laten vervallen van een regeling	147
4	Bekendmaking, beschikbaarstelling en voorlichting	151
III	OVERZICHT EN TEKST VAN DE 100 IDEEËN	155
	Overzicht 100 Ideeën	156
	Tekst 100 Ideeën	158
IV	BIJLAGE	185
	Overzicht van de aanbevelingen die inhoudelijk zijn gewijzigd ten opzichte van de derde druk	186

Voorwoord VNG-directie

Velen van u zijn inmiddels met de voorliggende uitgave bekend; mogelijk bent u zelfs met deze uitgave vertrouwd! In ieder geval zal er uitgekeken zijn naar deze nu herziene editie van "100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever".

Het is immers nog steeds zo dat het ontwerpen van gemeentelijke regelgeving een complexe opdracht is die om een nauwkeurige uitwerking vraagt. Het ontwerpproces vraagt dan ook nogal wat van u: kennis van en verdieping in de te regelen materie, kennis van organieke wetten, kennis van wetgevingstechniek, maar ook gevoel voor taal, inzicht in grammatica en niet te vergeten oog voor de juridische kwaliteit én uitvoering van de alsdan opgestelde regelgeving.

Om u in dit proces te ondersteunen bieden wij u "100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever" door prof. mr. Willem Konijnenbelt in samenwerking met de VNG aan, en wel de inmiddels geactualiseerde vierde druk. De uitgave behandelt wel 100 grotere en kleinere vraagstukken die u tegenkomt in het wetgevingswerk, met tekst, toelichting en voorbeelden voor een juridisch correcte formulering en vormgeving van uw gemeentelijke regeling.

Eveneens ter ondersteuning stelt de VNG modelverordeningen op alle beleidsterreinen beschikbaar, inclusief toelichting en implementatiehandleiding, en bij wijzigingen ook een model-raadsbesluit. Deze modellen zijn op lokaal niveau goed toepasbaar en laten ruimte voor aanpassing aan de specifiek lokale situatie. Alle modellen worden in beginsel altijd opgesteld in lijn met en getoetst aan de "100 Ideeën".

Ik beveel u deze uitgave van harte aan en hoop dat deze het wetgevingswerk voor u ook tot een boeiend proces mag maken!

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Andries Kok
Directeur Beleid

Bij de vierde druk

Het gebruik van dit boekje als uitgangspunt voor een vergelijkbare gids voor Caribische wetgevingsjuristen (*100 Ideeën voor Caribische regelgevers*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2022; open access) leidde ertoe, de opzet en alle onderdelen nog eens extra goed te bedenken. Dat heeft, afgezien van een aantal min of meer ondergeschikte aanpassingen, geleid tot enkele nieuwe paragrafen in het eerste deel: de positie van de gemeentelijke wetgevingsjurist, het onderscheid tussen een vaststellings- of wijzigingsbesluit en de regeling zelf, inwerkingtreding en terugwerkende kracht, en een verrijkte paragraaf over beleidsregels.

Op het gebied van de bekendmaking van gemeentelijke regelingen is er ook het een en ander veranderd sinds de vorige druk in 2018. Net als bij vorige gelegenheden heeft mr. Johan Klevant Groen, groot kenner van de materie, suggesties gedaan voor de nodige aanpassingen. Doordat oud Igr 98 achterhaald was door de nieuwe Bekendmakingswet kwam er ruimte vrij voor een nieuwe aanbeveling over beleidsregels, nr. 80 (nieuw).

Dit is de laatste druk van mijn hand. Collega prof. mr. Solke A.J. Munneke, hoogleraar staatsrecht te Groningen en tot voor kort voorzitter van de Adviescommissie Gemeenterecht van de VNG, was tot mijn vreugde bereid om het stokje straks over te nemen. Bij deze druk is hij een kritische mee-lezer geweest. De volgende keer draaien we de rollen om: hij zal dan de bewerker zijn, ik mee-lezer.

Over mee-lezers gesproken: ook mr. Caroline Bakker, mr. dr. Juliette van der Jagt-Jobsen, mr. Henk Kooistra en mr. Jurien Korzelius, allen medewerkers van de VNG, alsmede enkele leden van de Adviescommissie Gemeenterecht hebben de tekst doorgenomen en van commentaar voorzien, wat heel wat nuttige aanvullingen en correcties opleverde. Tot slot vermeld ik dat enkele gebruikers bruikbare suggesties inzonden. Hen allen dank ik daarvoor zeer.

Bloemendaal, zomer 2023

Willem Konijnenbelt

I Algemene inleiding tot het regelgeven

1 Inleiding: opzet, terminologie en regelgevingsbevoegdheid

§ 1. Opzet van deze inleiding

Deel I van dit boekje biedt een beknopte handleiding voor het ambacht 'regelgeven', uitgeoefend door gemeentelijke en andere niet-centrale regelgevers. Hierna zullen meestal kortheids halve alleen de gemeentelijke regelgevers worden genoemd; maar de eerste aanbeveling van de *100 Igr*, Igr 1, wijst er in het eerste lid al op dat de aanbevelingen zonder veel problemen 'analoog', overeenkomstig, kunnen worden gebruikt door regelgevers bij provincies, waterschappen en publiekrechtelijke beroepsordes, bij zelfstandige bestuursorganen met regelgevingsbevoegdheid, alsmede de Caribische BES-lichamen. Met *regelgevers* worden dan bedoeld de personen die regelingen opstellen, ambtelijke medewerkers van de gemeenten of andere openbare instellingen en hun eventuele adviseurs. De bestuursorganen die in juridische zin over de regelgevende bevoegdheid beschikken en die de regelingen per saldo vaststellen, zoals de gemeenteraden, de regelgevers in formele zin, interesseren zich in het algemeen alleen voor het resultaat van de ambtelijke inspanningen maar laten het ambacht van het regelgeven, het ontwerpen, het opstellen, graag over aan de ambtelijke regelgevers.

Na een kort overzicht van de gebruikte terminologie en de vraag welke gemeentelijke organen welke bevoegdheden tot regelgeving bezitten, komen in hoofdzaak twee onderwerpen aan de orde, die allebei met goed en verstandig regelgeven te maken hebben. Allereerst het *verstandig regelgeven*: de zaken waarop moet worden gelet en de keuzen die moeten worden gemaakt wil men een inhoudelijk 'goede' regeling ontwerpen, dat wil zeggen één die niet alleen de beste resultaten belooft en goed naleefbaar ('doenbaar'), uit te voeren en handhaafbaar is, maar die ook juridisch correct is – vereisten die voor het overgrote deel heel goed zijn te verenigen. En vervolgens iets over het voorbereidingsproces: hoe en door wie kan het regelgeven het best plaatsvinden? Daarna komt de regelgevingstechniek aan bod, de zaken die van belang zijn voor een toegankelijke en goed leesbare (dus begrijpelijke) en in alle opzichten correct geformuleerde regeling volgens de regelen der kunst. Het regelgevingsambacht is, net als bijvoorbeeld architectuur en beeldhouwen en het schrijven van romans, niet alleen een ambacht maar tevens een kunst.

Zowel bij het verstandig regelgeven als bij het opstellen van regelingen 'volgens de regelen der kunst' moet voortdurend een beroep worden gedaan op gezond verstand, bij voorkeur op *geoefend* gezond verstand. Dat heeft consequenties voor de organisatie van het regelgevingsproces, zoals zal blijken.

Een uitvoeriger handboek voor het regelgeven: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid* (Deventer: Kluwer, 2012). Dit boek telt zes delen: inleiding

– algemene leerstukken – wetgevingsbeleid – bevoegdheid en procedure – wetgevingstechniek – Europeesrechtelijke aspecten. Wat de ‘aanwijzingen’ betreft worden in dat boek niet alleen de rijks-Ar behandeld maar, beknopt, tevens de *100 Igr*. Het kent ook een hoofdstuk over bevoegdheid tot wetgeving bij decentrale overheden.

De VNG biedt voor diverse onderdelen handreikingen, raadgevers en dergelijke, te vinden via <https://vng.nl/a-z>.

Enkele voorbeelden:

- basisbeginselen subsidierecht
- attributie mandaat en delegatie
- schaarse vergunningen
- overzicht bekendmakingen en bekendmakingsregels
- APV en ondermijning
- verordening fysieke leefomgeving.

Voor wie geïnteresseerd is in achtergrondvragen van wetgeving zijn twee boeken aan te raden, beide hoogst aangenaam geschreven:

Willem Witteveen, *De wet als kunstwerk* (Amsterdam: Boom, 2014). Het kent drie onderdelen, met Griekse opschriften: *polis*, over de wetten voor de stad – *nomos*, tien geboden voor de wetgever – *dèmos*, burgermacht en denkkraft. De ondertitel ‘Een andere filosofie van het recht’ verradt de filosofische invalshoek; het is echter bepaald niet een boek voor vakfilosofen, maar één dat iedere in wetgeving geïnteresseerde prikkelende en stimulerende gedachten biedt.

G.J. Veerman m.m.v. D. de Kok en B.J. Clement, *Over wetgeving. Principes, paradoxen en praktische beschouwingen* (Den Haag: Sdu, 3e dr. 2012). Het bevat een groot aantal essay-achtige beschouwingen over zeer diverse aspecten van het wetgevingswerk, maar niet over wetgevingstechniek.

Een voordeel dat de twee boeken, tamelijk dikke pillen, gemeen hebben, is dat ze niet achter elkaar hoeven te worden uitgelezen: men kan een onderwerp uitzoeken waarvoor men op een bepaald ogenblik belangstelling heeft, en pas bij andere gelegenheden andere onderwerpen kiezen.

Het tijdschrift voor wetgevers *RegelMaat* (Den Haag: Bju) verschijnt tweemaandelijks en biedt artikelen over werkelijk allerlei onderwerpen die regelgevers kunnen interesseren. Veel afleveringen kennen de rubriek ‘Het ambacht’, waarin T.C. Borman even vermakelijke als leerzame onderwerpen van (voornamelijk) de wetgevingspraktijk aan de orde stelt. Het eerste nummer van 2018 is geheel gewijd aan aanwijzingen voor de regelgeving.

§ 2. Waar vind ik wat?

De onderwerpen die in dit boekje worden behandeld, kunnen op drie manieren worden gevonden:

- a. Via de inhoudsopgave. Zo kunnen vooral de onderwerpen worden gevonden die in het eerste deel aan de orde komen.
- b. Via het overzicht van de *100 Ideeën* op blz. 156/157. Daar vindt men in één oogopslag de opschriften van alle honderd aanbevelingen waaruit de *100 Igr* bestaat.
- c. Voor wie op zijn computer de pdf-versie van het boekje gebruikt, via *ctrl-f* de zoekbalk inschakelen en zoeken op trefwoorden.

§ 3. Terminologie: regelingen, verordeningen, en dergelijke

Regeling is de term die in dit boekje wordt gebruikt als overkoepelende aanduiding voor verzamelingen juridische regels. Is zo'n regeling tot stand gebracht door een instantie (bestuursorgaan) die op grond van de wet regelgevende bevoegdheden bezit (of waaraan deze door middel van delegatie zijn overgedragen) en gaat het daarbij om regels die 'externe werking' bezitten, dat wil zeggen dat ze rechten of bevoegdheden geven dan wel verplichtingen opleggen aan personen of instanties buiten het regelgevende orgaan zelf, dan bevat de regeling *algemeen verbindende voorschriften*, ook wel *wettelijke voorschriften* genoemd.

Het gaat dan om 'wet' in materiële zin. Er is een subtiel terminologisch verschil tussen 'algemeen verbindend voorschrift' of avv, en 'wettelijk voorschrift', maar dat is voor dit boekje niet van belang. Daarover Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht* (Deventer: Kluwer, 16e dr. 2014), pt. 6.62.

Verordening is een in gemeenteland en ook in de Gemeentewet en in medebewindswetten veel gebruikte term, die echter geen vastomlijnde betekenis heeft. Ze wordt doorgaans gebruikt voor door de raad vastgestelde regelingen (art. 147 Gemw) en voor noodverordeningen van de burgemeester (art. 176 Gemw). Als uit de context niet anders blijkt, wordt de term in dit boekje gebruikt voor door de raad vastgestelde of vast te stellen algemene, extern werkende regels; zo'n verordening is dus een regeling die algemeen verbindende voorschriften (wettelijke voorschriften) bevat. De Algemene plaatselijke verordening of APV, de Huisvestingsverordening, de Inspraakverordening en de Verordening onroerende-zaaksbelasting zijn bekende voorbeelden.

Uitvoeriger beschouwingen over het verordeningsbegrip bij A.E. Schilder & J.G. Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen* (4e dr., 2015), hoofdstuk 1, en Zijlstra c.s., *Wetgeven*, par. 2.6. Voor het doel van dit boekje kan worden volstaan met de hier gegeven omschrijving, die nauw aansluit bij het algemene woordgebruik.

Over noodverordeningen c.a., zie A.J. Wieringa, C. Post & J. Koornstra, *Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen* (2016).

Hierboven werd gesproken van medebewindswet. Medebewind kan ook worden opgelegd bij amvb of bij provinciale verordening, maar die gevallen zijn zeldzaam. Daarom wordt hier, en ook hierna, alleen gesproken van medebewinds'wetten'.

Een verordening kent vaak delegatiebepalingen, bepalingen waarin de raad de bevoegdheid om bepaalde onderwerpen te regelen overdraagt (delegeert) aan een ander bestuursorgaan; meestal aan burgemeester en wethouders.¹ Als die regels algemene, externe regels inhouden, worden ze aangeduid als *nadere regels*. Daarop bestaan wel uitzonderingen; zo worden de *nadere regels* op grond van de Algemene subsidieverordening meestal ‘subsidieregeling’ genoemd.

Als een medebewindswet bepaalt dat iets ‘door de raad bij verordening’ moet worden geregeld, betekent dit natuurlijk dat een raadsverordening nodig is; maar die raadsverordening kan op grond van artikel 156 Gemw op haar beurt de regeling van bepaalde zaken delegeren aan B&W (of aan een bestuurscommissie). ‘Bij raadsverordening’ betekent dus niet ‘*uitsluitend* bij raadsverordening’ – ‘bij raadsverordening’ of ‘bij of krachtens raadsverordening’ maakt in een medebewindswet dus feitelijk geen verschil. In de volgende paragraaf wordt er verder op ingegaan.

De term *reglement* wordt veelal gebruikt voor intern werkende regelingen, zoals reglementen van orde voor de raad, het college van B&W, een commissie, en dergelijke. Wordt zo’n reglement vastgesteld door het betrokken orgaan zelf, dan is het inderdaad een louter intern werkende regeling, bevat het dus geen algemeen verbindende voorschriften (avv). Wordt het door een ander bevoegd gezag vastgesteld, zoals een commissiereglement dat is opgenomen in een raadsverordening of dat bij wege van nadere regels (zie hiervóór) is vastgesteld door B&W, dan is het wel extern werkend en bevat het dus wel avv. Ook de door B&W op grond van de ‘oude’ Ambtenarenwet vastgestelde ‘ambtenarenreglementen’ of andere arbeidsvoorwaardenregelingen waren extern werkende regelingen: ze waren niet aan B&W zelf geadresseerd maar aan de gemeentelijke ambtenaren. Voor de toepasselijkheid van de Igr maakt een en ander overigens niet uit.

Bekende uitvoeringsbesluiten zijn natuurlijk *beschikkingen*, bijvoorbeeld tot het verlenen of weigeren van een vergunning of een subsidie of het opleggen van een bestuurlijke sanctie als een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Dat heeft niets met regelgeven te maken – al is het verstandig om bij de vergunningsvoorschriften de regels van de regelgevingstechniek analoog toe te passen.

Een tussenvorm wordt gevormd door *concretiserende besluiten van algemene strekking*, waarvan een bekende vorm is de aanwijzing door B&W van plaatsen waar of tijden waarop bepaalde regels zullen gelden. Zo’n besluit houdt geen algemene regels, normen, in en is daarom geen algemeen verbindend voorschrift. Het moet wel altijd op een wettelijke regel berusten, zoals bijvoorbeeld artikel 5:15, eerste lid, model-APV:

Artikel 5:15 Ventverbod

1. Het is verboden te venten op door het college in het belang van de openbare orde aangewezen openbare plaatsen, dagen of uren.

¹ Volgens art. 156 Gemw kan regelgevende bevoegdheid ook worden gedelegeerd aan een bestuurscommissie.

Zo'n aanwijzingsbesluit is (dus) een 'concretiserend besluit van algemene strekking'. Daartegen is op grond van de Awb bezwaar en beroep mogelijk, tegen een algemeen verbindend voorschrift niet.

Een aanwijzingsbesluit luidt vaak ongeveer als volgt: 'Burgemeester en wethouders van X wijzen de volgende plaatsen aan waarop gedurende de daarbij genoemde uren artikel 5:15 van de Algemene plaatselijke verordening X van toepassing is. (Volgt lijst van plaatsen en uren)'.

Dat is juridisch misschien wel correct, maar voor de lezer onhandig: die heeft geen idee waar artikel 5:15 over gaat. De lezer wordt beter bediend wanneer de tekst spreekt van 'het ventverbod van artikel 5:15'.

Beleidsregels bevatten regels voor de manier waarop gebruik zal worden gemaakt van een bestaande bevoegdheid en kunnen daarom ook als 'regeling' worden aangemerkt. Dat blijkt niet altijd uit de vorm van de beleidsregels: vaak bestaan ze geheel of ten dele uit een nota in verhaalvorm, en veel minder vaak uit regels die in de klassieke regelvorm zijn gegoten. (Zie over beleidsregels verder hoofdstuk 6, § 11, 'Beleidsregels').

Wetten in formele zin, dus vastgesteld door regering en Staten-Generaal, worden in dit boekje aangeduid als 'wet'.

Een wet is een bijzondere soort regeling, de termen 'regeling' en 'regelgeving' omvatten logischerwijs dus ook 'wetgeving'. Hieruit volgt dat de vaak gebruikte uitdrukking 'wet- en regelgeving' dus even grote onzin is als het bekende koppel 'koeien en dieren'.

§ 4. Bevoegdheid tot regelgeving

In een rechtsstaat bestaat de bevoegdheid tot het uitvaardigen van algemeen verbindende voorschriften nooit 'vanzelf'; ze moet altijd teruggaan op een bevoegdheidsverlening daartoe door Grondwet of wet.

De algemene, vaak als 'autonome' aangeduide bevoegdheid tot regelgeving van de gemeentebesturen gaat terug op artikel 124, eerste lid, Grondwet: 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling [...] inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten'. Artikel 108, eerste lid, Gemw herhaalt het voor de gemeenten. Artikel 147, eerste lid, Gemw bepaalt vervolgens:

Artikel 147

1. Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.

De raad heeft dus de algemene regelingsbevoegdheid. Dat volgt uit de combinatie van de artikelen 108, eerste lid, en 147, eerste lid. Maar het wordt om technische redenen – namelijk

om de omvang van zijn 'autonome' verordeningbevoegdheid te omschrijven – nog eens herhaald in artikel 149. Dat luidt:

Artikel 149

De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.

Omdat dit artikel specifiek de autonome bevoegdheid betreft, wordt *dat* in de aanhef van een autonome verordening vermeld; zie verder hoofdstuk 3, § 3, 'Elementen van een vaststellings- of een wijzigingsbesluit'. Medebewindswetten kunnen daarnaast specifieke regelingsopdrachten (verplicht medebewind) of -bevoegdheden (facultatief medebewind) bevatten. Bekende voorbeelden daarvan zijn de *plicht* tot het vaststellen van een verordening op de maatschappelijke ondersteuning (art. 2.1.3 Wmo 2015), en de *mogelijkheid* tot het vaststellen van regels op grond van de artikelen 25a-25d Alcoholwet. Bij medebewindsverordeningen wordt het artikel of worden de artikelen uit de medebewindswet die deze verordeningbevoegdheid schept/scheppen in de aanhef van een medebewindsverordening vermeld.

De wet kan ook aan B&W of aan de burgemeester verordenende bevoegdheden toekennen. Aanwijzing van B&W als verordenend gezag komt niet of nauwelijks meer voor. De burgemeester wel: die kan bijvoorbeeld op grond van artikel 176 Gemw noodverordeningen vaststellen.

Veel vaker zien we de tweede mogelijkheid waar het slot van artikel 147, eerste lid, Gemw op doelt: *delegatie van regelingsbevoegdheid* door de raad aan B&W. De model-APV biedt enkele voorbeelden; bijv. artikel 2:42, zevende lid:

7. Het college kan nadere regels stellen voor het aanbrengen van meningsuitingen en bekendmakingen, die geen betrekking mogen hebben op de inhoud.

De meeste Algemene subsidieverordeningen geven B&W de bevoegdheid 'subsidieregelingen' vast te stellen, waarin wordt bepaald aan wie hoeveel subsidie kan worden toegekend voor welke activiteiten. De juridische basis voor deze delegatie wordt geboden door artikel 156 Gemw:

Artikel 156

1. De raad kan aan het college en aan een door hem ingestelde bestuurscommissie bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.
2. De raad kan in elk geval niet overdragen de bevoegdheid tot:
 - a. de instelling van een rekenkamer, bedoeld in artikel 81a;
 - (...)
 - e. het stellen van straf op overtreding van gemeentelijke verordeningen;
 - f. de vaststelling van de verordeningen, bedoeld in de artikelen 212, eerste lid [uitgangspunten voor het financiële beleid en de inrichting van de financiële organisatie], 213, eerste lid [regels voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie] en 213a, eerste lid [regels over het onderzoek naar de

rechtmatigheid en de doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders gevoerde bestuur];

- g. (...)
- h. de heffing van andere belastingen dan de belastingen, genoemd in artikel 225 [parkeerbelastingen], de precariobelasting, de rioolheffing, bedoeld in artikel 228a, de rechten genoemd in artikel 229 [gebruik van voor de openbare dienst bestemde bezittingen, werken of inrichtingen en gemakkelijksbelasting], de rechten waarvan de heffing geschiedt krachtens andere wetten dan deze wet en de heffing, bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer [inzameling huisvuil].
- 3. De bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, door straf of bestuursdwang te handhaven, kan de raad slechts overdragen voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door hem in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen.
- 4. (...)

Het eerste lid zegt in algemene bewoordingen dat de raad 'bevoegdheden' kan overdragen (d.w.z. delegeren) aan B&W en aan de door de raad ingestelde bestuurscommissies 'tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet'. Artikel 156 Gemw geldt zowel voor medebewindsverordeningen als voor autonome. Een medebewindswet kan de delegatiegrenzen ruimer of minder ruim trekken, maar dat is heel uitzonderlijk, en het moet dan uitdrukkelijk gebeuren, zo volgt impliciet uit artikel 115 Gemw. Voor de gemeentelijke regelgever zijn per saldo vooral deze gevallen van belang:

- De bevoegdheid om straffen te stellen op de overtreding van gemeentelijke verordeningen mag niet worden overgedragen aan B&W (of aan een commissie). De strafbepalingen moeten bij autonome verordeningen dus altijd in de raadsverordening staan. Overtreding van een medebewindsverordening wordt waar dat nodig is doorgaans in de medebewindswet strafbaar gesteld.
- De raad moet de financiële controle op de gemeente zelf uitvoeren en kan taken en bevoegdheden bij het uitvoeren van deze controle dus niet bij verordening overdragen aan B&W.
- Voorziet een raadsverordening in handhaving door straf of last onder bestuursdwang, dan is delegatie van regelgevende bevoegdheid slechts mogelijk 'voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door hem in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen'. Anders gezegd: deze delegatie moet specifiek en nauwkeurig zijn. Tegen deze laatste beperking wordt nogal eens gezondigd ...; zie de toelichting bij Igr 2.

Zie over verordenende bevoegdheid verder de handboeken staatsrecht en gemeenterecht. In elk geval is aan te bevelen hoofdstuk 8 van Zijlstra c.s., *Wetgeven* (2012) (A.E. Schilder). Uitvoeriger over de mogelijkheden tot delegatie van regelgevende bevoegdheid: Willem Konijnenbelt, *Medebewindsverordeningen en het vraagstuk van delegatie aan B&W*, Gst. 2013/102, met een aanhangsel: *Delegatie aan B&W van verordenende bevoegdheid en de betekenis van het derde lid van artikel 156 Gemeentewet*, Gst. 2013/132. Instructief is ook de noot van Broeksteeg onder ABRvS 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1361, Gst. 2022/80 (APV Den Helder).

2 Verstandig regelgeven

§ 1. Positie van de gemeentelijke wetgevingsjurist

In een schematische maar verhelderende voorstelling van zaken kun je zeggen dat het overheidsbeleid wordt geregeerd door vier typen benaderingen of invalshoeken. En omdat elke benaderingswijze haar eigen wetmatigheden en redeneerwijzen kent, wordt ook wel gesproken van 'rationaliteiten'.²

Die vier rationaliteiten zijn:

- de politieke,
- de juridische,
- de economische, en
- de technisch-sociaalwetenschappelijke.

De politieke rationaliteit spreekt bijna voor zich: wat is politiek wenselijk? Dat kan bijvoorbeeld blijken uit het coalitieakkoord, of ook uit de verkiezingsmanifesten of -beloften van de partijen waaruit de B&W-coalitie bestaat. Compromissen die nodig zijn om de coalitie bijeen te houden kunnen ook een rol spelen. Deze rationaliteit heeft alles te maken met het democratische karakter van de gemeenten.

De juridische rationaliteit, die aan het rechtsstatelijke doet denken, wil dat het overheidshandelen juridisch correct, 'rechtmatig' is: dwingende maatregelen alleen op grond van een wettelijke regeling en in overeenstemming met de geldende regels en de algemene rechtsbeginselen, het respecteren van grondrechten, binnen het gemeentelijke bevoegdheidsdomein blijven.

De economische invalshoek heeft twee gezichten: een financieel (is het verantwoord hieraan geld te besteden, en hoeveel dan wel?, wat zullen de kosten op langere termijn zijn?) en een economisch: wat zijn de gevolgen van de voorgenomen maatregelen voor de economie van de gemeente?

De technisch- en sociaalwetenschappelijke rationaliteit ten slotte betreft de doeltreffendheid van het beleid naar de beste inzichten die in de betrokken beleidssector heersen: zijn de voorgenomen verkeersmaatregelen echt bevorderlijk voor de verkeersveiligheid en een vlotte doorstroming van het verkeer? Zijn de eisen die we willen stellen aan aanvragers van een uitkering of een subsidie realistisch, 'doenlijk?', enz.

Bij de voorbereiding en de vorming van het beleid komen als het goed is, d.w.z. als de organisatie van de beleidsvorming deugt, de rationaliteiten 2, 3 en 4 min of meer vanzelf aan de orde; zo nodig moeten er personen bij de voorbereidingen worden betrokken die daarvan verstand hebben. De politieke invalshoek zal veelal ook wel meespelen op de achtergrond. Maar daarvoor zal

2 I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid* (oratie Tilburg, 1987). Sindsdien heeft de vierslag ruime bekendheid gekregen.

doorgaans ook contact nodig zijn met de verantwoordelijke portefeuillehouder. Daar moet dus voor worden gezorgd.

Wat moet een gemeentelijke wetgevingsjurist³ daarmee? Die zit – voor zover hij of zij niet al deel uitmaakte van het groepje ambtenaren dat het beleid heeft ontworpen – als het ware aan het einde van de beleidscyclus: nu we weten welk beleid wenselijk is, kunnen we nagaan welke veranderingen in het recht daarvoor (eventueel) nodig zijn en die ontwerpen. En juist omdat de wetgevingsjurist in elk geval met dit element van de beleidsimplementatie is belast, zal hij of zij zich ervan moeten vergewissen of de totaalaanpak met alle relevante gezichtspunten rekening heeft gehouden, ‘verstandig’ is geweest.

Over wat ‘verstandig’ kan zijn nu verder in de volgende paragraaf.

§ 2. Wat een verstandige regelgever zich moet afvragen

In deze paragraaf worden de volgende vragen besproken:

- a. wat is het probleem?
- b. hoe kan dat probleem het best worden bestreden?
- c. zijn de betrokkenen in staat te doen wat van hen wordt verwacht?

Regelingen worden opgesteld en uitgevaardigd omdat de gedachte is, dat de regeling *nodig* is. ‘Nodig’, dat wil zeggen dat de regeling ervoor zorgt dat sommige dingen beter gaan dan wanneer de regeling zou ontbreken; anders gezegd, dat ze een *noodzakelijke* bijdrage leveren aan het *oplossen van een probleem*.

Daaruit volgt dat de allereerste vraag die moet worden gesteld, luidt: *wat is het probleem*, is dat voldoende duidelijk? Wie niet precies weet aan welk probleem hij moet sleutelen, *kán* geen zinvolle actie ondernemen. Vervolg vragen zijn: *Waarom is het een probleem?* Voor wie is het een probleem? In welke context speelt het? Welke instanties zijn bij de problematiek betrokken en wat zijn hun inzichten? Is het nodig er wat aan te doen, en zo ja is het de gemeentelijke overheid die er iets aan kan of moet doen? Wat weten we van achtergronden en oorzaken van het probleem? Valt iets te leren van eerdere ervaringen met vergelijkbare problemen? – Dat wordt alles bijeen wel aangeduid als de ‘probleemanalyse’.

Deze vragen spelen in volle omvang als het gemeentebestuur in beginsel vrij is bepaalde maatregelen wel of niet te nemen, in het bijzonder om de eventuele regeling wel of niet vast te stellen (en uit te voeren).

In de medebewindssfeer is de vraag óf er een regeling moet komen vaak niet meer aan de orde: als een verordening verplicht is voorgeschreven, moeten die er nu eenmaal komen, en vaak is ook voorgeschreven welke onderwerpen daarbij in elk geval aan de orde moeten komen; vergelijk bijvoorbeeld art. 2.1.3 Wmo 2015 voor de Verordening maatschappelijke ondersteuning (of

3 Dit geldt natuurlijk evenzeer voor gemeentelijke regelgevers die geen jurist zijn.

Wmo-verordening), en art. 4 van de Alcoholwet voor de verordening paracommerciële rechtspersonen of het onderdeel van de APV dat daaraan is gewijd (in de model-APV is het hoofdstuk 2, afd. 5). Maar ook dan moet men zich steeds afvragen waarom, met het oog op de aanpak van welk probleem, het geven van regels over die onderwerpen verplicht is gesteld. Vaak kan dat wel uit de tekst worden afgeleid. Zo nodig kan de wetsgeschiedenis worden geraadpleegd (memorie van toelichting, de toelichting op het amendement of bij de nota van wijziging waarbij de bepaling gedurende de parlementaire behandeling is voorgesteld, e.d.).

Aangenomen dat het probleem intussen duidelijk is en dat het ook voor de hand ligt (of zelfs verplicht is) dat de gemeentelijke overheid zich ermee gaat bezighouden, luidt de vervolgvraag *hoe het probleem het beste kan worden bestreden*. Er zijn in hoofdzaak twee soorten probleembestrijding denkbaar: (a) het probleem zelf voorkomen of bestrijden, en (b) de nadelige gevolgen ervan bestrijden.

Denk aan geluidsoverlast: wordt de oorzaak van de herrie aangepakt (zorgen dat de activiteit minder lawaai maakt, eventueel door geluidsisolatie rond de geluidsbronnen aan te brengen of door de activiteit naar elders te verplaatsen) of wordt de omgeving die er het meeste last van heeft, doeltreffend afgeschermd (geluidsschermen, woningisolatie, enz.)?

Die twee (oorzaken voorkomen of bestrijden, of nadelige gevolgen bestrijden) zijn natuurlijk ook te combineren.

Welke maatregelen zijn denkbaar? Hoe zit het met de verhouding tussen kosten en baten (kosten: niet alleen financieel, maar ook in termen van maatschappelijke kosten, waaronder onwenselijke neveneffecten, en baten, opbrengsten)? Zijn de schattingen van deze kosten en baten realistisch, ook al gezien ervaringen elders? Daarbij moet niet alleen de korte maar ook de lange termijn onder ogen worden gezien. Als dit alles is gezien en wanneer personen die er verstand van hebben zich een eerste idee hebben gevormd van hoe zou kunnen worden gehandeld, moet worden nagegaan in hoeverre overheidsmaatregelen nodig zijn en in hoeverre anderen – de buurt, of maatschappelijke organisaties bijv. – iets zinvol zouden kunnen doen en in hoeverre de overheid moet optreden.

Bij dit alles zal ongetwijfeld overleg met de betrokken personen en instanties nodig zijn. Als overheidsoptreden nodig lijkt, in welke vorm dan? Voorlichting, betrokkenen proberen te overtuigen, feitelijke maatregelen nemen (zoals de straat autoluw inrichten, gebouwen inrichten, zorgen voor sociale veiligheid, bestaande wijze van uitvoering beter laten functioneren, samenwerken met anderen, enz.)? Als we zouden willen dat sommige personen zich op een bepaalde manier gaan gedragen, zijn ge- en verboden dan het meest aangewezen (eventueel met een vergunningen- of ontheffingenstelsel) of lijkt het verstandig, het gewenste gedrag te stimuleren door dat te belonen d.m.v. subsidies of het beschikbaar stellen van voorzieningen? Zijn nieuwe regels (of wijziging van bestaande) echt nodig? Soms is een betere wijze van uitvoering van bestaande regels effectiever dan het rommelen aan de regels. Als er uitvoerings- of handhavingsproblemen waren, zullen die allereerst moeten worden opgelost, het (alleen) invoeren van nieuwe regels is waarschijnlijk zinloos.

Wanneer zo een globaal beeld is gevormd van de voorgestane probleemaanpak, is er vaak (opnieuw) reden voor contact met betrokken personen en instanties: onderschrijven zij de probleembeschrijving, hebben zij vertrouwen in de beoogde aanpak of hebben zij, alles overziende, misschien andere suggesties?

Nu wordt het tijd om na te gaan of alle betrokkenen van wie actie wordt verlangd ('de maatschappij', d.w.z. de burgers, organisaties en ondernemers, uitvoerende ambtenaren of andere instanties, handhavers) in staat zullen zijn de verwachte inspanningen te leveren: wie het onmogelijke verwacht moet rekenen op teleurstelling. Daar hebben we dus de derde vraag: *zijn de betrokkenen in staat om te doen wat van hen wordt verwacht?*

Het vorenstaande gaat in feite over het ontwikkelen van verstandig beleid. Een regeling vormt, grote uitzonderingen daargelaten, onderdeel van een ruimer *beleid*. Als het totale beleid met betrekking tot het onderwerp dat aan de orde is onvoldoende doordacht is, zal een daarbij passende regeling niet tot groot succes kunnen leiden.

Voor het vormen van effectief beleid bestaan diverse bestuurskundige hulpmiddelen. Toegankelijk en betrekkelijk eenvoudig is A. Hoogerwerf, M. Herweijer & A.J.G.M. van Montfort (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (Deventer: Wolters-Kluwer, 10e dr. 2021).

Voor het rijk is een groot aantal ontwerpkaders bijeengebracht in één integraal afwegingskader, tot voor kort IAK geheten, sinds 2023: Beleidskompas. Het is op het internet te vinden op de site www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas. Samengevat komt het beleidskompas neer op het stelselmatig en kritisch nalopen van één voorvraag en vijf vervolgvragen.

Voorvraag: wie zijn de belanghebbenden?

Dan de vervolgvragen:

1. wat is het probleem?
2. wat is het beoogde doel?
3. wat zijn de opties om het doel te bereiken?
4. wat zijn de gevolgen van deze opties?
5. wat is de voorkeursoptie?

Dat alles is nogal vergaand uitgewerkt. In de gemeentelijke praktijk is het degelijk nalopen van de in het begin van deze paragraaf genoemde vragen a – c meestal aan te bevelen, 'verstandig'. Maar voor verdere uitdieping van een vraag kan natuurlijk heel goed op het Beleidskompas worden teruggegrepen.

De *Tafel van elf* geeft een beknopte lijst met doordachte aandachtspunten die vooral zijn gericht op de handhaafbaarheid van regels – ook aanbevolen.

(Zie https://www.kcbr.nl/sites/default/files/Tafel_van_Elf_veelzijdig_instrument.pdf)

§ 3. Wat is een goede regeling?

Een goede regeling moet in de eerste plaats *nodig* zijn en *passen in een verstandig beleid*; zie de vorige paragraaf. Maar er bestaan ook criteria, kwaliteitseisen, die meer specifiek inhoud en vorm van een regeling betreffen.

Een nog steeds gezaghebbend overzicht van de kwaliteitseisen waaraan elke overheidsregeling zou moeten voldoen, biedt de kabinetsnota *Zicht op wetgeving* uit 1991 (Kamerstukken II 22 008, nr. 2). De nota vat deze eisen samen in zes punten. Die punten vormen niet een echt stelsel, en er zit ook wel enige overlapping in; daarom volgen de aanbevelingen van de *100 Ideeën* de nota ook niet op de voet. Maar samen omvatten de punten wel de belangrijkste aandachtspunten voor regelgevers.

a. rechtmatigheid en verwerking van rechtsbeginselen

Dat een regeling rechtmatig moet zijn, dus in overeenstemming met 'hoger' recht, spreekt wel vanzelf, in elk geval voor juristen. Bij 'hoger recht' gaat het om geschreven recht en ongeschreven recht. Geschreven recht: internationale verdragen zoals het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), verordeningen en richtlijnen van de Europese Unie en bij 'uitvoering' van EU-recht bovendien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; verder de Grondwet, wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en provinciale verordeningen. En het ongeschreven recht: de rechtsstatelijke en de democratische vereisten en de algemene rechtsbeginselen, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁴

In de gemeentelijke praktijk speelt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vaak een belangrijke rol, in het bijzonder bij het omgaan met persoonsgegevens. Daarbij zal steeds moeten worden gelet op de Algemene verordening gegevensbescherming van de EU, bekend als AVG. De plaatselijke functionaris gegevensbescherming weet er meer van en kan adviseren over het eventueel toepassen van een Data Protection Impact Assessment (DPIA).

Bij strijd met hoger recht zal de rechter de regeling of één of meer bepalingen daarvan onverbindend kunnen oordelen en daarom buiten toepassing laten.

Bij de autonome gemeentelijke verordenende bevoegdheid moet ook worden gedacht aan het in acht nemen van de 'ondergrens' van deze bevoegdheid (alleen zaken regelen die het openbaar belang betreffen, niet treden in 'bijzondere belangen' van burgers) en aan de 'bovengrens' daarvan (artikelen 121 en 122 Gemeentewet, geciteerd bij Igr 12). Daarover Zijlstra c.s., *Wetgeven* (2012), hoofdstuk 8. (Schilder) en De Greef, Dreef & Pino, *BZK-handreiking: De provinciale en gemeentelijke verordenende bevoegdheid: wanneer kunnen aanvullende regels worden gesteld?* (2021).

Maar een regeling moet de genoemde rechtsbeginselen ook 'verwerklijken'. Een regeling bevat rechtsregels, en dat recht moet deugdelijk, moet 'goed' recht zijn. Een regeling die onnodig

4 Voorbeelden van rechtspraak over strijd van een gemeentelijke regeling met een algemeen rechtsbeginsel: CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016 (Besluit Participatiewet, eis van zorgvuldig onderzoek) en ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452 (Buitengebied Mill en St. Hubert, toetsing aan evenredigheidsbeginsel en aan gelijkheidsbeginsel).

ontoegankelijk is of die onnodig vage termen gebruikt, biedt minder rechtszekerheid dan mogelijk is en vormt dus geen goed recht. En een regeling die herhaaldelijk wordt gewijzigd terwijl dat niet dringend noodzakelijk is, is een ander voorbeeld van het niet verwerklijken van het beginsel van de rechtszekerheid.

Dit laatste had naar mijn smaak wel mogen leiden tot een afzonderlijke kwaliteitseis, die van *stabiliteit*, 'duurzaamheid' zo men wil. Herhaaldelijk wijzigen of vervangen van regels vormt voor alle betrokkenen: 'burgers', uitvoerders en handhavers, een ware horreur. In de gezondheidszorg, bij de sociale zekerheid en de onderwijsinstellingen heeft men maar al te veel ervaring met elkaar snel opeenvolgende wisselingen van beleid en wetgeving. Daarom moeten verordeningen en andere regelingen niet vaker en meer worden gewijzigd dan strikt noodzakelijk is. En als het dan moet, is het daarom meestal beter een bestaande regeling te wijzigen dan haar helemaal te vervangen. Zie verder hoofdstuk 6, § 8.

b. doeltreffendheid en doelmatigheid

Tussen deze twee vereisten is verschil. Doeltreffendheid (effectiviteit) wil zeggen dat met de regeling een redelijke bijdrage wordt geleverd aan het bereiken van de beoogde doelen. Als parkeerbelasting wordt ingevoerd om de bereikbaarheid van een winkelstraat te verbeteren maar het effect op de bereikbaarheid nihil blijkt of zelfs negatief, dan is de belastingmaatregel *niet* doeltreffend en zou ze zo snel mogelijk moeten worden afgeschaft.

Doelmatigheid (efficiëntie) ziet op de verhouding tussen kosten en baten: hoe gunstiger die verhouding is, des te doelmatiger is de regeling. De 'kosten' (lasten die uit de regeling voortvloeien) kunnen soms ook in kleine dingen zitten, zoals het vragen van onnodige gegevens (bijv. uittreksel uit het Handelsregister, terwijl het gemeentebestuur dat register eenvoudig kan inzien). Zie ook de 'toolkit' *Regeldrukreductie* van de VNG (2018/2020), [vng.nl/kennisbank-dienstverlening-gemeenten/toolkit-regeldrukreductie](https://www.vng.nl/kennisbank-dienstverlening-gemeenten/toolkit-regeldrukreductie). Gemeenten kunnen ook over regeldruk advies vragen aan de ATR (Adviescommissie Toetsing Regeldruk); zie www.atr-regeldruk.nl.

c. subsidiariteit en evenredigheid

Subsidiariteit wil hier zeggen dat de overheid pas met een regeling komt als dat echt nodig is; bijvoorbeeld als gebleken is dat overleg en voorlichting onvoldoende effect hebben. Evenredigheid van de regeling betekent dat de regeling niet meer lasten oplegt dan onvermijdelijk is gezien het doel van de regeling.

Het EU-recht geeft een bruikbare onderverdeling van het vereiste van evenredigheid, die de Nederlandse bestuursrechters sinds kort ook uitdrukkelijk hanteren. Een overheidsmaatregel is pas evenredig als ze aan drie vereisten voldoet: ze is *geschikt* om het beoogde doel naderbij te brengen, ze is daarvoor *noodzakelijk*, en ten slotte moet ze proportioneel zijn, dat wil zeggen dat de lasten van de maatregel in een redelijke verhouding staan tot de 'opbrengsten' ervan, d.w.z. die bijdragen aan het bereiken van het beoogde doel. Zie ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (woningsluiting Harderwijk).

Voor een wetgevingsjurist, ook een gemeentelijke, is het dienstig om deze evenredigheidstoets-in-drie-vragen toe te passen op elk instrument dat hij of zij in de regeling zou willen

opnemen en op elke procedure die daarin wordt voorgeschreven – dat kan hem en haar scherp houden en voorkomen dat gebaande paden blindelings worden gevolgd.

d. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het derde lid van Igr 4 noemt deze op de overheid gerichte vereisten ook, maar stelt daarbij nog een ander element voorop: de naleefbaarheid voor de ‘burgers’ (de WRR spreekt in zijn Trendrapport 2017 *Iedereen aan zet* van ‘doenbaarheid’). Het is bijvoorbeeld mooi om allerlei eisen te stellen aan het uiterlijk van marktkramen en ervoor te zorgen dat de toezichthouders daar streng op zullen letten; maar als de kramen daardoor zo duur worden dat het niet meer rendabel is om als koopman of -vrouw op de markt te gaan staan, dan zijn de regels feitelijk niet naleefbaar en wordt per saldo de markt om zeep geholpen. De naleefbaarheid vormt hier dus een onoverkomelijk obstakel: de maatregel heeft daardoor een desastreus neveneffect.

Een gelukkig neveneffect van de – zwak uitgedrukt – hoogst ongelukkige toeslagenaffaire is, dat naleefbaarheid/doenbaarheid nu flink in de schijnwerpers staat.

e. onderlinge afstemming

Wil een nieuwe regeling goed recht scheppen, dan moet het recht zoveel mogelijk aansluiten bij het bestaande en niet – om een eenvoudig voorbeeld te nemen – een heel eigen aanvraagprocedure in het leven roepen terwijl iedereen gewend is aan de procedure bij andere aanvragen, die ook hier heel goed had kunnen dienen. Misschien kunnen sommige aanvragen zelfs worden gecombineerd.

f. eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Hier gaat het om meer technische kenmerken van regelingen, waarop in de volgende hoofdstukken zal worden teruggekomen.

De zaken waarvoor de zes punten uit de nota ‘Zicht op wetgeving’ aandacht vragen, komen in de aanbevelingen uit deze *100 Ideeën* op verschillende plaatsen terug.

G.J. Veerman geeft in zijn preadvies 2021 voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving een fraaie beschouwing over *Dertig jaar “Zicht op wetgeving”*: *zicht op nog eens dertig jaar?*

Willem Witteveen komt in zijn meergenoemde boek *De wet als kunstwerk* (2014) tot ‘Tien geboden voor de wetgever’, waarbij hij voor een belangrijk deel leunt op de Amerikaanse schrijver Lon L. Fuller (*The Morality of Law*, 1964) en steeds met diverse filosofen in debat gaat. De ‘geboden’ hebben de volgende opschriften: algemeenheid – openbaarheid – vooruitzien – begrijpelijkheid – samenhang – redelijke verwachtingen – duurzaamheid – hanteerbaarheid – autonomie (van personen) – regelgeleid gedrag.

§ 4. De rol van modelverordeningen

De VNG heeft een lange traditie van het aanbieden van modelverordeningen, die kunnen dienen als uitgangspunt voor verordeningen van afzonderlijke gemeenten. De databank modelverordeningen (voor vindplaats, zie volgende bladzijde) telt ongeveer tachtig modelverordeningen en nog rond de vijftig andere modellen, waarvan sommige betrekking hebben op beleidsregels.

In die modellen is een schat aan ervaring en inzicht op de betrokken beleidsterreinen samengebracht. Daarom is het zeer aan te bevelen daar op passende wijze van te profiteren. Daarnaast bevatten de ledenbrieven waarmee de VNG de modellen aan gemeenten aanbiedt en de bijgevoegde implementatiehandleidingen vaak waardevolle achtergrondinformatie, tips en aandachtspunten bij het implementeren van de modellen.

Deze brieven en handleidingen zijn te vinden op www.vng.nl/modelverordeningen. Daarbij moeten wel enkele zaken worden bedacht, waaruit volgt dat *klakkeloos* overnemen bijna altijd hoogst onverstandig is. In de eerste plaats bevatten zulke modellen doorgaans een groot aantal keuzen, die vaak om goede redenen ook anders hadden kunnen uitvallen en waarover het ene gemeentebestuur ongetwijfeld heel anders denkt dan het andere. Een klassieke methode van de VNG is daarom, op onderdelen verschillende alternatieven te presenteren of met facultatieve bepalingen te werken, zodat er in elk geval gekozen moet worden. Die alternatieven zijn zelden uitputtend, en ook daar waar geen alternatieven worden gesuggereerd kan men natuurlijk om allerlei redenen iets anders wensen dan het model voorstelt.

In de tweede plaats moet worden bedacht dat vrijwel al deze modellen en de actualisering daarvan worden ontworpen door beleidsafdelingen met begeleiding van het zeer beperkte aantal wetgevingsjuristen van de VNG. Deze laatste toetsen op hoofdlijnen of het ontwerp juridisch en wetstechnisch deugt. Daar komt bij dat diverse modellen nog afkomstig zijn uit jaren waarin van deze begeleiding amper sprake kon zijn. Veel modellen voldoen daardoor op diverse punten niet aan de *100 Ideeën*. Zodoende is er altijd reden om bij een modelverordening of actualisering daarvan niet alleen na te gaan wat inhoudelijk wenselijk is voor de eigen gemeente – dat natuurlijk altijd eerst! – maar ook of men wetstechnisch misschien andere wensen heeft. Opmerking verdient overigens wel dat bij de VNG hard wordt gewerkt om de modellen meer en meer aan alle kwaliteitseisen te laten voldoen.

Het is al met al dus zaak, de modellen met de nodige kritische zin te hanteren, en in elk geval met gezond verstand. En nauwkeurig nagaan: (a) zijn er geen alternatieven blijven staan in 'ons' voorstel?, (b) zijn er artikelen blijven staan die onze gemeente eigenlijk helemaal niet nodig heeft?, en (c) zijn zelfontworpen artikelen in orde, ook wat naleefbaarheid en handhaafbaarheid betreft? Dit neemt allemaal niet weg dat de modellen een rijke bron van inspiratie vormen, die verdienen goed te worden gebruikt. Ze moeten wel worden gelezen in samenhang met de begeleidende ledenbrief en de implementatiehandleiding.

De modelverordeningen van de VNG zijn te vinden in de Modellen Decentrale Regelgeving (MDR) (<https://puc.overheid.nl/mdr>), alleen toegankelijk voor gemeenten en andere decentrale overheden. Via MDR kunnen de modellen worden gebruikt voor het opstellen van een verordening die aangepast is aan de eigen gemeentelijke situatie. De aldus opgestelde regeling kan

worden ingevoerd in DROP met het oog op bekendmaking en beschikbaarstelling; zie hoofdstuk 6, § 10.

De modellen van de VNG worden in de Kennisbank decentrale regelgeving van de Sdu (Kder) én in MDR opgenomen en beheerd. In Kder vindt men ook de modellen voor andere teksten dan verordeningen (<https://www.decentraleregelgeving.nl/>). Informatie over de toegang tot Kder en MDR is te vinden op vng.nl/artikelen/vng-modellen-in-databank-kder-en-portaal-mdr.

§ 5. De organisatie van de regelgeving

Reeds vanwege de samenhang van beleid en bijbehorende regels, zijn meestal diverse ambtelijke afdelingen en dus nogal wat personen bij het ontwerpen daarvan betrokken. De ervaring leert dat meestal het best kan worden gewerkt met een kerngroep van hooguit vier personen, die regelmatig door andere betrokkenen worden 'gevoed' en die af en toe met hen overleggen.

Zolang de nadruk vooral ligt op het ontwerpen van het beleid in algemene zin, zal het voortouw daarbij in handen van beleidsmedewerkers zijn. Het is echter van groot belang – ook dat leert de praktijk – daar van meet af aan juristen (of) regelgevers in meer enge zin bij te betrekken. De inbreng vanuit een meer algemene juridische invalshoek kan voorkomen dat wegen worden ingeslagen die later zullen blijken juridisch kansloos te zijn want in strijd met een rechtsregel of een rechtsbeginsel, of attenderen op mogelijkheden waarop men anders niet licht zou zijn gekomen. Ook voor de afstemming op andere regelingen (zie boven, § 4, onder e) en voor het verzekeren van de juridische kwaliteit van nieuwe regelingen is zo'n handelwijze van belang.

Regelgeven is een vak, en doorgaans zijn er in de ambtelijke organisatie maar weinigen die dat vak voldoende vaak uitoefenen om er de nodige bekwaamheid in te ontwikkelen. Daarom is het verstandig enkele personen in de gemeentelijke organisatie – waarschijnlijk van de afdeling juridische zaken – steeds te betrekken bij het ontwerpen van nieuwe regels of om ze door anderen ontworpen conceptregelingen in elk geval te laten toetsen. Als, afhankelijk van de omvang van de ambtelijke organisatie, één, twee of drie 'regelgevers' steeds bij het ontwerpen worden betrokken, raken zij allengs de staat van amateur-regelgever kwijt en kunnen zij zich ontwikkelen tot vakbekwame ambachtslieden die op hun beurt anderen het vak kunnen bijbrengen. Verordeningen en andere regelingen zijn 'producten' van essentieel belang voor het gemeentelijke handelen. Hoe hoger de kwaliteit daarvan, een des te deugdelijker basis voor goede naleving, gemakkelijk gebruik, efficiënte en effectieve uitvoering en relatief geringe handhavingslasten. En voor die kwaliteit moeten vaklieden worden gevormd, anders 'wordt het nooit wat'.

Bij de voorbereiding van de vorige druk is rondvraag gedaan naar veel voorkomende fouten in gemeentelijke regelingen. Voor de meeste daarvan geldt, dat ze waarschijnlijk waren voorkomen als er een kleine kern van enigszins ervaren wetgevingsjuristen was geweest die ontwerpers elders in de organisatie hadden kunnen raadplegen over twijfelpunten en die alle 'regelingen' in ruime zin onder ogen krijgen voordat ze worden vastgesteld.

Een klein clubje 'vaste wetgevers' kan ook de actualiteit van de geldende regelingen bewaken. Voor een belangrijk deel kan dat door de ledenbrieven van de VNG daarover goed te volgen en bij de

beleidsafdelingen geregeld na te gaan of voldoende aandacht wordt besteed aan het bij de tijd houden van de regels in verband met zaken als nieuwe wetgeving, jurisprudentie, veranderende inzichten, verandering van omstandigheden e.d.

Een verkoopargument voor voldoende aandacht voor de kwaliteit van gemeentelijke regelingen (dus ook een passende organisatie van het ontwerpen daarvan) kan zijn dat goede, duidelijke en actuele regelingen bijdragen aan een positief imago van de gemeente.

§ 6. Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven

Een goede regelgever weet zich in te leven (empathie = inlevingsvermogen) in de situatie en de leefwereld van alle betrokkenen: van degenen die de regels zullen moeten naleven, van hen die met de uitvoering belast zijn (bijvoorbeeld vergunning- of subsidieverleners) en de handhavers. Die inleving – om te beginnen in het eigen hoofd maar ook door contact op te nemen met de betrokkenen en met private en overheidsinstanties die verstand van zaken hebben – is cruciaal om enige kans te hebben op het ontwerpen van regels die nageleefd, uitgevoerd en gehandhaafd kunnen worden, kortom die enige kans maken te zullen ‘werken’.

Zo’n instelling is al bij het ontwerpen van het beleid van groot belang. Het beleid wordt allereerst gemaakt voor de samenleving, en dus is het van belang dat de ontwerpers zich in de noden van die samenleving proberen in te leven. Doet men dat, dan worden ook de contacten met betrokken organisaties en andere ‘informanten’ het meest vruchtbaar. En daar hoort vanzelfsprekend bij dat de consultaties dan ook zichtbaar serieus moeten worden genomen door te laten zien wat ermee is gedaan.

In de fase van het ontwerpen van een regeling betekent dit dat de ontwerpers zich steeds proberen voor te stellen hoe de inwoners, bedrijven, instellingen en organisaties inbegrepen, de voorgenomen regels en het stelsel daarvan zullen ervaren. Vervolgens geldt dat voor de uitvoerders en de handhavers: zullen zij ermee uit de voeten kunnen? Ook hier maakt een empathische instelling overleg met de betrokkenen allerm minst overbodig en is zo’n instelling alleen maar bevorderlijk voor goede en vruchtbare contacten met de betrokken ‘burgers’, uitvoerders en handhavers. Op deze wijze kan ook worden nagegaan of de regels geen onnodige lasten meebrengen voor de betrokkenen, zoals onnodige of onhandige informatieplichten, of er geen vermijdbare afwijkingen zijn van de wijze waarop uitvoerende en handhavende ambtenaren te werk plegen te gaan, of rekening is gehouden met bestaande samenwerkingsvormen, en dergelijke. Ook de datum van inwerkingtreding van een nieuwe regeling of van een belangrijke wijziging kan soms gevoelig liggen, vooral als de bedrijfsvoering van ondernemingen in het geding is of als het om een wijziging van een subsidiestelsel gaat. Empathie is al helemaal nodig bij het ontwerpen van overgangsrecht.

En bij het ontwerpen zal (moet dat nog worden gezegd?) eveneens rekening moeten worden gehouden met wat politiek haalbaar is – waarbij wel moet worden aangetekend, dat dat doorgaans geen vaststaand gegeven is.

3 Diverse bestanddelen van een vaststellings- of wijzigingsbesluit van een regeling

§ 1. Onderscheid vaststellings- of wijzigingsbesluit en de regeling zelf

Voor een goed begrip van de zaken is het nodig even stil te staan bij het onderscheid tussen een *vaststellingsbesluit van een wettelijke regeling* en het *product daarvan*: de daarbij vastgestelde regeling. Die twee vallen niet samen, zoals ook een kind niet hetzelfde is als zijn geboorte – het is het ‘product’ van de geboorte, maar leidt verder een eigen leven. Het gaat om twee te onderscheiden zaken.

Een verordening (of andere regeling; nu verder alleen over verordeningen) ontstaat wanneer de raad het vaststellingsbesluit neemt; daarmee is de besluitvorming afgerond en bestaat de verordening als afzonderlijk fenomeen.

De verordening *werkt* vanaf het ogenblik van haar inwerkingtreding (dat altijd ná de officiële bekendmaking moet liggen). In geval van wijziging wordt niet het vaststellingsbesluit gewijzigd, maar de verordening zelf (in een wijzigingsbesluit). En bij intrekking van de verordening wordt niet het vaststellingsbesluit ingetrokken maar de verordening (de verordening zoals die dan luidt: de ‘geconsolideerde versie’) als zodanig (door middel van een intrekkingbesluit).

We spreken dus niet van ‘Verordening ... tot wijziging van de ...verordening’ maar van ‘Besluit van de raad van de gemeente ... tot wijziging van de ...verordening’.

Bij de publicaties van de verordeningen op overheid.nl wordt het hier besproken onderscheid over het hoofd gezien. Daar wordt de verordening gelijkgesteld met haar vaststellingsbesluit.

§ 2. Het ontwerp van een vaststellings- of wijzigingsbesluit: ontwerpbesluit en toelichting

Een regeling wordt vastgesteld bij *besluit* van degene die tot het vaststellen van de regeling bevoegd is. In ons geval doorgaans de raad (bij raadsverordeningen en het reglement van orde van de raad), burgemeester en wethouders (meestal ‘nadere regels’ ter uitvoering van een raadsverordening, en natuurlijk beleidsregels) of de burgemeester (noodverordeningen, beleidsregels). Zo’n vaststellingsbesluit heeft meestal een vaste opmaak:

- aanduiding van het besluitende orgaan
- bij raadsbesluiten: verwijzing naar het voorstel daarvoor (meestal voordracht B&W, bij initiatiefvoorstellen naar dat initiatief)

- aanduiding van de wettelijke grondslag van het besluit
- soms: verwijzing naar een advies over het ontwerpbesluit
- 'besluit/besluiten vast te stellen:' en dan volgen het opschrift en de inhoud van het besluit, in ons geval de vast te stellen regeling
- en ten slotte natuurlijk datum en ondertekening.

Bij wijzigings- en intrekkingbesluiten komt in plaats van 'besluit vast te stellen:' een wat aangepaste tekst; zie Igr 41.

Bij een vaststellings- of wijzigingsbesluit van een regeling hoort bovendien een toelichting. Bij regelingen van B&W of van de burgemeester wordt de toelichting ook door dit orgaan vastgesteld. Bij regelingen die door de raad worden vastgesteld, wordt de toelichting vervat in het voorstel aan de raad. Het voorstel in eigenlijke zin is dan het ontwerp-raadsbesluit, en de toelichting vormt de motivering daarvan. Als de raad het voorstel geamendeerd vaststelt, dus niet helemaal volgens het collegevoorstel, ontstaat bijna onvermijdelijk een zekere discrepantie tussen de tekst van de door de raad vastgestelde regeling en de toelichting van B&W.

Het ambtelijk ontwerp voor een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een regeling is bij een *besluit van B&W of van de burgemeester* altijd een ontwerpbesluit van dat orgaan. Gaat het om een door de raad vast te stellen regeling, bijna altijd een 'verordening', dan bevat het ambtelijke ontwerp het concept van het door B&W vast te stellen *voorstel aan de raad*. Dat concept omvat het ontwerp-raadsbesluit tot vaststelling (of tot wijziging) van de verordening en de toelichting van B&W op dat ontwerp.

De vormgeving van collegebesluiten en burgemeestersbesluiten staat niet in algemene zin vast: daarvoor gelden de lokale gewoonten. Voor voordrachten voor raadsverordeningen gelden echter enkele algemeen aanvaarde regels. Die zijn in de Igr opgenomen: zie § 3 en Igr 7 en 14 voor de opbouw van een besluit tot vaststelling van een regeling en van een raadsvoorstel, en Igr 40-44 over het opschrift en de aanhef van een raadsbesluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een verordening.

Ook voor de *toelichting* gelden enkele algemene regels; zie § 4 en Igr 8-10.

§ 3. Elementen van een vaststellings- of een wijzigingsbesluit

Voorbeeld 1

Het besluit van de gemeenteraad van Lunteren waarbij een algemene subsidieverordening wordt vastgesteld, bestaat uit het opschrift van het besluit (nr. 1), een aanhef (nrs. 2-6) en het

‘lichaam’ (de inhoud van het besluit, nr. 7)⁵ zou als volgt kunnen zijn opgebouwd. (De nummers achter de verschillende elementen horen er niet bij.)

Besluit van de raad van de gemeente Lunteren tot vaststelling van de Algemene subsidieverordening 2023	(1)
De raad van de gemeente Lunteren;	(2)
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van ... (datum en nummer);	(3)
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;	(4)
gezien het advies/verslag van ...;	(5)
besluit de volgende verordening vast te stellen:	(6)
Algemene subsidieverordening Lunteren 2023	(7)
Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen	
Artikel 1 Definities	
In deze verordening en de daarop berustende besluiten wordt verstaan onder:	
– ...	

Voorbeeld 2

Een B&W-besluit tot het vaststellen van een nadere regeling (‘subsidieregeling’ voor het jaar 2025 op grond van de Algemene subsidieverordening 2023) zou de volgende opbouw kunnen hebben.

Besluit van burgemeester en wethouders van Lunteren tot vaststelling van de Subsidieregeling jeugdsport Lunteren 2025	(1)
Burgemeester en wethouders van Lunteren;	(2)
gelet op artikel ... van de Algemene subsidieverordening Lunteren 2023;	(4)
gezien het advies/verslag van ...;	(5)
besluiten de volgende nadere regeling vast te stellen:	(6)
Subsidieregeling jeugdsport Lunteren 2025	(7)
Hoofdstuk 1 Toepassingsgebied	
Artikel 1 Jeugdsport	
...	

5 En na het lichaam volgt de afsluiting, die hier verder niet wordt behandeld: ‘Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van ...’, enz.

Voorbeeld 3

En een raadsbesluit tot wijziging van de Algemene subsidieverordening 2023:

Besluit van de raad van de gemeente Lunteren tot wijziging van de Algemene Subsidieverordening Lunteren 2023	(1)
De raad van de gemeente Lunteren;	(2)
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van ... (datum en nummer);	(3)
gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;	(4)
gezien het advies/verslag van ...;	(5)
besluit:	(6)
De Algemene subsidieverordening Lunteren 2023 wordt als volgt gewijzigd:	(7)
...	

Nu iets meer over al deze elementen. Hier worden de voorschriften van de Regeling elektronische publicaties gevolgd, waaraan moet worden voldaan bij aanlevering van teksten aan DROP voor publicatie; zie § 10 van het zesde hoofdstuk. Omdat de besluiten er bij aanlevering voor elektronische bekendmaking aldus moeten uitzien, is het handig ze van meet af aan in dit jasje te gieten.

1: opschrift van het vaststellings- of wijzigingsbesluit

Uit dit opschrift moet blijken wie het vaststellende orgaan is en om wat voor soort besluit het gaat: besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een verordening/nadere regels/beleidsregels. Opschriften worden altijd vet gedrukt.

Als de wijziging een of twee onderwerpen betreft, kan een aanduiding daarvan tussen haakjes aan het opschrift worden toegevoegd. Bij voorbeeld 3 bijv.: '(aanpassing aanvraagprocedure)'.

2: vaststellend orgaan

In dit geval resp. de raad (voluit: 'De raad van de gemeente ...') / Burgemeester en wethouders van ...⁶ Bij een burgemeestersbesluit natuurlijk 'De burgemeester van ...'.

3: voordracht B&W

(Alleen bij raadsbesluiten:) Raadsbesluiten worden 'voorbereid' door B&W, zo wil artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, Gemw; daarom worden de besluiten van de raad meestal genomen op voorstel van B&W. Is dat het geval, dan wil de traditie dat in de aanhef van het besluit dat voorstel als 'gelezen' wordt aangeduid. Bij besluiten van B&W en van de burgemeester is er alleen een ambtelijk voorstel; dat wordt in de aanhef niet genoemd.

⁶ Waarom niet 'Het college van burgemeester en wethouders van ...', of 'Het college'? – zie lgr 24.

4: de wettelijke basis

De bevoegdheid van de raad om een 'autonome' verordening vast te stellen is artikel 149 Gemw; dat geldt dan natuurlijk ook voor de wijzigings- en intrekingsbevoegdheid. Bij een medebewindsverordening wordt 'gelet op' het artikel uit de medebewindswet dat bepaalt dat de raad de medebewindsverordening kan of moet vaststellen – *niet* tevens de artikelen die iets zeggen over de inhoud! De bevoegdheid van B&W om de Lunterense subsidieregeling vast te stellen (voorbeeld 2) vloeit voort uit een artikel van de Algemene subsidieverordening Lunteren 2023; dat moet daar dus worden genoemd.

Bij algemeen verbindende voorschriften – zowel de subsidieverordening als de subsidieregeling behoren tot die categorie – wordt in de aanhef *altijd* de wettelijke basis daarvan vermeld.

5: advies of inspraak

Zijn verplichte adviezen uitgebracht (meestal is advies van de betrokken raadscommissie voorgeschreven, soms ook van andere instanties), dan komen die na het 'gezien': 'gezien het advies van...'. Niet-verplichte adviezen kunnen wel worden genoemd; het is niet per se nodig maar vaak wel aan te bevelen.

Heeft een inspraakprocedure plaatsgevonden, bijvoorbeeld omdat de inspraakverordening van de gemeente (artikel 150 Gemw) dit soort regelingen aan inspraak wil onderwerpen, dan wordt hier het verslag van de inspraakprocedure genoemd.

6: de 'besluit-regel'

... varieert al naar gelang de inhoud van het besluit. De drie voorbeelden spreken voor zich. Betreft het louter een intekkingsbesluit, dan moeten twee situaties worden onderscheiden. Gaat het om een intrekking zonder dat overgangsrecht nodig is, dan wordt het

besluit:

De ...verordening wordt ingetrokken met ingang van

of:

besluit de ...verordening in te trekken met ingang van

Is overgangsrecht nodig, dan wordt het:

besluit:

Artikel I Intrekken ...verordening

De ...verordening wordt ingetrokken.

Artikel II Overgangsrecht

... (een of meer overgangsrechtelijke bepalingen).

Artikel III Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op

Een 'besluit-regel' wordt vaak afgesloten met een dubbele punt. Zie het eerste voorbeeld van een 'kaal' intrekingsbesluit en het voorbeeld van intrekking met overgangsrecht. Die voorbeelden spreken voor zich.

7: opschrift van de regeling/citeertitel

Nu komt de tekst van de nieuwe regeling, van de wijzigingen of van het intrekingsbesluit. Als het om een nieuwe regeling gaat die een citeertitel heeft, wordt die boven de eigenlijke tekst van de regeling ('het lichaam van de regeling') geplaatst. Het lichaam van de regeling begint meestal met 'Hoofdstuk 1', 'Artikel 1', of iets dergelijks. Zie de voorbeelden 1 en 2.

N.B. Soms is een nieuwe regeling aanleiding om enkele andere te wijzigen; dan wordt voor die wijzigingen geen apart besluit genomen maar wordt dat 'geregeld' in de slotbepalingen van de nieuwe regeling. En wordt een regeling ingetrokken omdat ze wordt vervangen door een nieuwe, dan behoren die intrekking en het eventuele overgangsrecht ook in de slotbepalingen van de nieuwe regeling te worden opgenomen; zie hierboven bij punt 6.

§ 4. Toelichting

De toelichting *bij* een regeling is geen onderdeel van de regeling maar is een apart stuk.

Ze heeft in elk geval twee functies:

- a. ze geeft een *verantwoording* van het waarom van het voorstel alsmede van de voorbereidingsprocedure; en
- b. ze geeft een *nadere uitleg* van de regeling, waar dat van belang is voor een beter begrip en voor de toepassing.

De toelichting *bij* een raadsbesluit tot vaststelling of wijziging van een verordening heeft nog een derde functie:

- c. ze vormt tevens een *pleidooi* van B&W om de raad over te halen met het voorstel voor de nieuwe verordening of de wijziging van een bestaande in te stemmen; ze is, strikt genomen, een toelichting op het raadsvoorstel.

In verband met de verantwoordings- of motiveringsfunctie (functie a) sommen Igr 8, tweede lid, en Igr 9 een aantal elementen op die relevant kunnen zijn. Afhankelijk van de inhoud van de regeling kunnen verschillende onderdelen aan de orde komen; slechts bij uitzondering zullen ze *allemaal* relevant zijn. Maar de absolute minimumeis is, dat wordt uiteengezet *waarom* de regeling wordt getroffen of wordt voorgesteld: wat is het probleem, waarom deze regeling?

Bedenk dat de verantwoording de motivering geeft voor het voorgestelde besluit tot vaststelling of tot wijziging van de regeling. Daarom wijst Igr 8, derde lid, erop dat ze moet voldoen aan de deugdelijkheidseis van artikel 3:46 Awb, ook al is die bepaling niet rechtstreeks van toepassing op alle regelingen; het achterliggende rechtsbeginsel, het motiveringsbeginsel, is dat echter wel.

Dan de nadere uitleg, de toelichting in eigenlijke zin: functie b.

Bij een belangrijke nieuwe regeling zal de toelichting doorgaans een algemeen deel kennen en een artikelsgewijs deel. Is een afzonderlijk algemeen deel te zwaar, dan kan worden volstaan met een eerste onderdeel 'Inleiding'. In het algemene deel (of de inleiding) worden dan in elk geval de aanleiding en een enkel element uit het rijtje van Igr 8, tweede lid, opgenomen, en daarna komt het onderdeel met als opschrift 'De artikelen', 'Artikelsgewijs' of iets dergelijks.

Een toelichting moet alles bevatten wat nodig is maar mag niets vertellen wat niet nodig is. En hoe duidelijker de tekst van de regeling is, des te vaker zal het voorkomen dat een bepaald artikel in het geheel geen toelichting nodig heeft. In dat geval wordt er gewoon over gezwezen: niet met wat andere woorden vertellen wat duidelijk in de tekst van het artikel valt te lezen, en ook geen 'Dit artikel behoeft geen toelichting' o.i.d. Want: overbodig = overbodig.

Misschien is het van belang om het stelsel van de regeling kort uiteen te zetten. Als de regeling bijvoorbeeld sommige verboden-behoudens-vergunning bevat en ook één of twee verboden-behoudens-ontheffing, dan is het verstandig uit te leggen wat het verschil tussen de twee figuren is: vergunning zal niet altijd maar meestal wel kunnen worden verleend, een ontheffing alleen in heel bijzondere gevallen; zie verder hoofdstuk 6, § 3. Als de regeling moet worden gebruikt in samenhang met andere regelingen, dan is het verstandig die samenhang uit te leggen en met enkele voorbeelden te verduidelijken. Denk aan een medebewindsverordening: die moet bijna altijd in samenhang met de medebewindswet worden gelezen, vaak ook met een of meer uitvoerings- amvb's.

Let op Igr 10: de toelichting is er om de regeling te *verduidelijken*, ze mag er niet iets aan toevoegen, geen 'regels' suggereren die de regeling zelf niet kent. Zegt de regeling bijvoorbeeld dat vergunning kan worden geweigerd 'in het belang van de openbare gezondheid', geef dan enkele voorbeelden waarin dat belang kan leiden tot het weigeren van de aangevraagde vergunning of tot het verbinden van voorschriften of beperken aan de vergunning, maar probeer niet een weigeringsgrond binnen te smokkelen die in feite niets met de bescherming van de openbare gezondheid te maken heeft.

Heel belangrijk is ook het laatste lid van Igr 8: de toelichting bij een ontwerpverordening is een B&W-stuk ten behoeve van de raad, is geen onderdeel van het raadsbesluit en wordt dus niet door de raad vastgesteld.

Volgens ABRvS 2 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5072 (skicentrum Deurne) is de toelichting (i.c. op een bestemmingsplan) niet bindend maar heeft ze 'in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling van de [...]wetgever meer inzicht kan geven indien de [...]voorschriften waaraan moet worden getoetst op zichzelf noch in hun samenhang duidelijk zijn'. Als om deze reden een beroep op de toelichting moet worden gedaan, is er met de regeling zelf dus kennelijk iets grondig mis!

En Cbb 3 juni 2014, ECLI:NL:CBB:2014:200, AB 2015/298 (verbroken zegels): als de toelichting suggereert dat een boete niet alleen kan worden opgelegd aan wie de regel feitelijk heeft overtreden maar ook aan 'zijn' onderneming, terwijl dit laatste niet uit de wetstekst blijkt, kan de onderneming echt niet worden beboet. Ofwel: als er een tegenstrijdigheid is tussen tekst van de verordening en de toelichting, telt alleen de verordening zelf.

In de toelichtingen op de modelverordeningen van de VNG liepen toelichting in de hier gebruikte zin en aanwijzingen voor de gemeentelijke regelgevers over hoe om te gaan met de keuzemogelijkheden van het model, vroeger vaak door elkaar. Bij de meer recente modellen vindt men de 'aanwijzingen' in de ledenbrief en de implementatiehandleiding waarmee het model wordt toegestuurd en is de 'toelichting' uitsluitend bedoeld als toelichting die in het raadsvoorstel kan worden gebruikt. Die 'klopt' echter alleen voor zover de modelverordening of het betrokken artikel daaruit ongewijzigd worden overgenomen; maar dat spreekt vanzelf.

Bij nadere regels van B&W wordt de toelichting daarbij vaak bij de regeling zelf gepubliceerd. Dan zijn B&W 'auteur' van de regeling maar ook van de toelichting. Als dan in de toelichting iets wordt gezegd over de wijze van uitvoering, kan dat worden opgevat als een beleidsregel.

Voor zover de toelichting op een raadsverordening iets zegt over de voorgenomen uitvoering van B&W, kan daar eveneens sprake zijn van een beleidsregel (van B&W).

Let op: Omdat de toelichting bij een ontwerp verordening, technisch gezien, een toelichting op het *raadsvoorstel* is, kan die niet worden gewijzigd. Als na wijziging van een verordening een geconsolideerde versie (d.w.z. de verordening zoals die luidt na de laatste wijziging) wordt gepubliceerd met aangepaste toelichting, is het daarom goed om daarbij in de publieksuitgave te vermelden dat het om een toelichting *door B&W* gaat (op wetten.overheid.nl bestaat voor dat soort mededelingen geen mogelijkheid).

Enkele meer specifieke aspecten komen aan de orde bij de toelichting op Igr 8 - 10.

4 Verstandig vormgeven

§ 1. De vormgeving van een regeling en het belang daarvan

De vormgeving van een regeling betreft twee zaken. In de eerste plaats de *structuur* van de regeling, dat wil zeggen de indeling in verschillende onderdelen als hoofdstukken, paragrafen, artikellieden en zinnen, alsook de volgorde daarvan, het gebruik van opsommingen en de vormgeving daarvan – Hirsch Ballin heeft in dit verband wel gesproken van de ‘architectuur’ van regelingen,⁷ een treffende aanduiding. En in de tweede plaats de taal van de regeling, de formulering van de verschillende onderdelen. Veel daarvan zal in dit hoofdstuk worden behandeld, maar dat wat direct samenhangt met onderwerpen die in volgende hoofdstukken worden behandeld, zal daar ter sprake komen.

Vormgevingsaspecten zijn een zaak van regelgevingstechniek, lijken dus van ondergeschikt belang. Maar dat is allerminst zo. Een regeling is meestal in de eerste plaats bedoeld om rechten en plichten van ‘burgers’ in het leven te roepen. Het is dus van belang dat de burgers die rechten en plichten kunnen kennen. Dit betekent dat ze deze moeten kunnen *vinden* (daarvoor is de structuur van belang), en in de tweede plaats dat ze het gelezene moeten kunnen *begrijpen* (daarvoor is de taal van belang). De meeste verordeningen vragen verder *uitvoering* door gemeentelijke organen, ambtelijke en ‘politieke’ (met name B&W of de burgemeester) en *toezicht en handhaving* door controleurs en handhavers, onder wie vaak ook buitengewone opsporingsambtenaren. Ook zij moeten snel kunnen vatten wat de bedoeling is en zo duidelijk mogelijke aanwijzingen krijgen voor wat van hen wordt verlangd, wat de ‘burgers’ toekomt aan rechten (bijvoorbeeld subsidies, inspraak, uitkeringen) die de uitvoerende instanties moeten verzekeren en welke plichten de regeling aan ‘burgers’ oplegt, zodat de toezichthouders en de handhavers de zaken trefzeker kunnen beoordelen. Het zal duidelijk zijn dat investering in kwaliteit van deze aspecten later veel onduidelijkheid, verwarring, onmin en bezwaren kan voorkomen.

Menigeen zal ervaring hebben met kookboeken en diverse gebruiksaanwijzingen bij apparaten en bouwpakketten. En daarbij zal men hebben gemerkt hoeveel verschil in toegankelijkheid er is bij deze geschriften, zowel wat de vindbaarheid betreft van het onderwerp dat men zoekt als wat de begrijpelijkheid van de tekst betreft. De eisen die in dit opzicht aan ‘ideale’ kookboeken en gebruiksaanwijzingen worden gesteld, gelden ook voor gemeentelijke regelingen.

Een tip: laat de ontwerp-regeling lezen door een collega die wel *iets* van de materie weet maar die weinig ervaring heeft met het werken met wettelijke regelingen – snapt die wat de bedoeling is?

⁷ E.M. Hirsch Ballin, ‘Architectuur van wetgeving’, in: *Kracht van wet*, bundel opstellen aangeboden aan mr. W.J. van Eijkern (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1991), blz. 77.

§ 2. De indeling van een regeling

De indeling van een regeling in verschillende onderdelen en de schikking daarvan, kortom de *structuur* van de regeling, is van het allergrootste belang voor de hanteerbaarheid ervan, zo zagen wij. Een goede structuur leidt ertoe dat de gebruiker zonder moeite vindt wat hij nodig heeft en daarbij niet licht iets over het hoofd ziet wat hij wel zou moeten weten.

De structuur bepaalt de *toegankelijkheid* van de regeling en daarmee de vindbaarheid van de verschillende bepalingen die een lezer nodig kan hebben. Het is als met een stadsplattegrond. Wanneer Haarlem-boven-het-spoor buurten heeft als de bomenbuurt en de planetenwijk, een Indische buurt en een Transvaalbuurt en de namen van die buurten op de kaart zijn aangegeven, dan hoef ik waarschijnlijk niet ver te zoeken om de Plataanstraat of de Neptunusstraat te vinden, ook zonder navigatiesysteem. Zo moet in een goed gestructureerde regeling, waarvan de onderdelen duidelijke namen hebben, de gezochte regel en wat daarvoor verder relevant is snel vindbaar zijn ook zonder het commando *Ctrl-f*, hoe handig het soms ook is dat hulpmiddel achter de hand te hebben.

Daarbij is *allereerst* de *homogeniteitsregel* van belang: elk onderdeel moet homogeen zijn, onderwerpen behandelen die bij elkaar horen. Hoe kleiner het onderdeel, hoe klemmender het vereiste. In één volzin mag slechts één onderwerp of één aspect van één onderwerp worden behandeld. Een artikellid mag enkele zinnen bevatten (liever niet meer dan drie), maar al die zinnen moeten dan wel over één en hetzelfde onderwerp gaan. Een artikel mag verschillende leden tellen (liever niet meer dan vijf). Al die leden moeten in beginsel over één onderwerp gaan; eventueel over een aantal zo nauw samenhangende onderwerpen dat het geheel ook wel als één onderwerp kan worden beschouwd. Een aantal bijeen horende artikelen kan worden samengebracht in één paragraaf, enkele verwante paragrafen kunnen samen een hoofdstuk vormen. En steeds moet de inhoud worden 'gedekt' door het opschrift van het hoofdstuk, de paragraaf, het artikel.

Een *tweede* vuistregel kan als die van de klassieke deugden *eenvoud* en *soberheid* worden aangeduid, ook wel 'overdaad schaadt' genoemd. Een regeling van acht à tien artikelen wordt niet onderverdeeld in hoofdstukken of paragrafen; met passende opschriften boven elk artikel en een juiste volgorde van de artikelen hebben we dan al een eenvoudige en duidelijke structuur. Een regeling van – zeg – twintig artikelen wordt niet onderverdeeld in hoofdstukken én paragrafen, dat is hier teveel van het goede. Een regeling kent boven het artikelniveau – hoge uitzonderingen daargelaten, die een ontwerper hooguit eenmaal in zijn ontwerpersleven meemaakt – niet meer niveaus dan hoofdstukken en paragrafen. Want anders: bomen en bos, enz.

Is er behoefte aan groepering van artikelen, dan geeft Igr 16 deze aanbeveling: gebruik 'hoofdstukken' of 'paragrafen', eventueel beide. Deze worden Arabisch genummerd, niet Romeins; dus met 1, 2, 3, enz. Zie verder Igr 17 en 18.

In de *derde* plaats speelt hier de meest wenselijke *volgorde* van de onderdelen een rol. Daarvoor gelden enkele heel algemene regels, zoals dat een regeling zo nodig begint met een algemene definitiebepaling, die de noodzakelijke definities geeft van termen die anders onvoldoende duidelijk zouden zijn, en dat ze eindigt met slotbepalingen zoals – alles voor zover nodig – het

intrekken van de vorige regeling, wijziging van andere regelingen, overgangsrecht, inwerkingtreding en citeertitel. Zie voor de volgorde van de slotbepalingen Igr 65. En daartussenin? Daarover gaat de nu volgende paragraaf.

§ 3. De volgorde van de onderdelen

Igr 18 geeft een aantal vuistregels voor de volgorde waarin bepaalde onderwerpen het best aan de orde kunnen worden gesteld.

Wij zagen reeds dat een eventueel artikel met definities die voor de hele regeling van belang zijn, meestal vooropstaat als artikel 1. Is er een artikel dat het toepassingsbereik van de regeling bepaalt – bijvoorbeeld dat de regeling alleen een bepaald jaar zal gelden of dat ze een of meer specifieke beleidsterreinen betreft –, dan wordt dat meestal artikel 2. Aangenomen dat de regeling een aantal hoofdstukken telt, dan zijn er twee mogelijkheden voor het opschrift van het eerste hoofdstuk. Is er behalve het definitieartikel geen ander artikel dat bij de groep voorop te plaatsen hoort, dan heet hoofdstuk 1 *Definities* en artikel 1 net zo. Hebben we meer dan één voorop te stellen artikel, dan krijgt hoofdstuk 1 een meer algemene aanduiding meestal *Algemene bepalingen* of *Algemeen*. In ons voorbeeld bestaat dat uit twee artikelen: 1. *Definities*, en 2. *Toepassingsbereik*. Als de regeling een nieuw orgaan in het leven roept (dat komt bijna alleen voor bij raadsverordeningen), dan kan dat vaak het beste ook in het hoofdstuk ‘Algemene bepalingen’ gebeuren, eventueel in hoofdstuk 2: want dan ‘bestaat’ het orgaan, zodat er vervolgens taken en bevoegdheden aan kunnen worden toegekend. Wel is het van belang om al dadelijk een indicatie van de voornaamste taak of taken van het nieuwe orgaan te geven, zodat de lezer van meet af aan weet wat voor vlees hij in de kuip heeft. Bijvoorbeeld: *Er is een rekenkamer, die belast is met het onderzoek van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur*. Organisatorische en rechtspositionele bepalingen voor het orgaan kunnen wachten tot het eind van de regeling, bijvoorbeeld het voorlaatste hoofdstuk.

En daarna doorgaans eerst de belangrijkste bepalingen, ook wel ‘kernbepalingen’ genoemd. Wordt een vergunningenstelsel in het leven geroepen, dan gebeurt dat nu, met de formule ‘Het is verboden ... [aanduiding van de verboden activiteit] zonder vergunning van burgemeester en wethouders of in afwijking daarvan’ (soms van de burgemeester in plaats van B&W, vgl. artikel 174 Gemw). In de Algemene subsidieverordening zal op deze plaats wel worden geregeld wat gesubsidieerd kan worden, doorgaans door te bepalen dat B&W dat regelen bij subsidieregeling.

Gaat het om een regeling die moet leiden tot uitvoeringsbesluiten (in de voorbeelden van de vorige alinea: in elk geval B&W-beschikkingen over vergunningaanvragen en subsidieaanvragen), dan ligt het voor de hand de *chronologie* verder als belangrijke leidraad te nemen: eerst de onderwerpen die in de praktijk ook het eerst aan de orde komen. Hebben we een vergunningenstelsel, dan geeft onderdeel f van Igr 18 een suggestie voor de volgorde van mogelijke onderdelen. De Alcoholwet is een voorbeeld van een wet waarin het uitgangspunt van de chronologie is gebruikt. Ook in het model algemene subsidieverordening van de VNG wordt grotendeels een chronologische volgorde aangehouden.

Vervolgens soms iets over toezicht en handhaving of sancties. Is het van belang om bijzondere opsporingsambtenaren aan te wijzen als toezichthouders? Zijn er toezichtsbevoegdheden waarover toezichthouders normaliter beschikken op grond van titel 5.2 Algemene wet bestuursrecht maar die in dit geval niet nodig zijn? Bepaal dan hier dat de artikelen 5:zus en 5:zoveel van de Awb niet van toepassing zijn. Als de verordening een vergunningen- of een ontheffingenstelsel kent, dan zal mogelijkheid tot intrekking in geval van een overtreding al wel zijn voorzien (vgl. het reeds genoemde Igr 18, onderdeel f). Misschien is een strafbepaling nodig. – Zie verder over sanctiebepalingen hoofdstuk 6, § 7.

Als laatste de eventuele overgangsbepalingen en de slotbepalingen; zie Igr 65-75.

§ 4. Welke aanpak is nodig voor het ontwerpen van een deugdelijke structuur?

Een beproefd hulpmiddel voor de ontwerper van een regeling om een goede structuur te vinden, één die voldoet aan de vereisten van homogeniteit en soberheid en juiste volgorde, is het van meet af aan werken met een *inhoudsopgaaf*. Die moet niet alleen de eventuele hoofdstukken en paragrafen tonen maar ook de afzonderlijke artikelen, waarbij elk artikel een opschrift krijgt dat de inhoud voldoende duidelijk weergeeft. De artikelen zullen in dat overzicht veelal pas worden 'ingevuld' naarmate het werk vordert, en al doende zal het overzicht wel herhaaldelijk moeten worden aangepast; maar dat zal bij de hoofdstukken en paragrafen tot op zekere hoogte wel net zo gaan. Zo'n inhoudsoverzicht maakt het mogelijk – mits in voldoende kleine letter uitgevoerd en zonder onnodige witregels – om in één oogopslag te zien welk onderwerp waar thuishoort, en daarmee te voorkomen dat de regeling van zaken die eigenlijk bijeen horen, verspreid plaatsheeft. Het gebruik van een dergelijk overzicht kan dus voorkomen dat de ontwerper de samenhang tussen de regels uit het oog verliest, en dat er lacunes, dubbele regeling, onlogische verschillen of zelfs tegenstrijdigheden ontstaan. Dat verkleint tevens het risico dat de lezer bepaalde regels over het hoofd ziet die voor hem van belang zijn.

Voor een voorbeeld van zo'n overzicht, zie het overzicht van de *100 Ideeën* op blz. 156/157 van het boekje. Dat had voor de auteur en heeft voor de gebruiker dezelfde functie.

Meer concrete aanbevelingen voor het ontwerpen van een wenselijke structuur in Igr 14-21 en de toelichting daarop.

§ 5. De taal van een regeling

Het is een oude discussie: in wat voor taal moeten wettelijke en andere overheidsregelingen worden gesteld? In klassieke juridische taal zoals je die vindt in 'grote' wetten als het Burgerlijk Wetboek, de Gemeentewet of de Algemene wet bestuursrecht? In het jargon van het beleidsterrein waar de regeling moet gelden? In Jip-en-Janneketaal, dus in zinnetjes van niet meer dan tien woorden? Mag of moet je ervan uitgaan dat regelingen worden gelezen door specialisten in de materie en dat voor de voorlichting aan het publiek beter brochures kunnen worden gemaakt (vast niet door de regelmakers maar door medewerkers van de Afdeling communicatie), in de stijl van 'Prettiger kunnen we het voor u niet maken, wel makkelijker'?

Een algemeen uitgangspunt voor ieder die iets schrijft wat door anderen moet worden gelezen, is dat zij of hij zich steeds voor ogen houdt wie haar of zijn lezerspubliek vormen, en stijl en woordgebruik daarop afstemt. Dat geldt ook hier. Sommige wetten gaan over een zo lastige materie en moeten daardoor (blijkbaar) zo ingewikkeld zijn geformuleerd dat die wetten alleen voor specialisten (en rechters natuurlijk...) te doorgronden lijken. Gevolg is dat voor verschillende groepen gebruikers materiaal moest worden ontworpen dat in voor hen begrijpelijke bewoordingen, en met variërende mate van gedetailleerdheid, aan deze gebruikers hoofdzaken of de voor hen meest relevante onderdelen voorschotelt. Op terreinen als het omgevingsrecht, het sociale-zekerheidsrecht, het belastingrecht en het onderwijsrecht schijnt het onvermijdelijk te zijn.⁸ Maar de dan noodzakelijke tussenschakeling van inleidende boekjes, brochures en FAQs betekenen wel dat de meeste betrokkenen een onbetrouwbare tekst krijgen voorgeschoteld, waarop ze niet écht kunnen afgaan. Hier is dus sprake van een communicatieprobleem met als 'oplossing' lapmiddelen die wel enigszins helpen maar die alles bijeen toch een onbevredigende situatie opleveren.

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom moeten we ernaar streven, de gemeentelijke (en andere) regelingen zo te formuleren dat zoveel mogelijk lezers, leken zowel als professionele gebruikers, de strekking ervan in beginsel zonder veel moeite kunnen vatten. Laten we zeggen dat iemand met een 'redelijke intelligentie', met bijvoorbeeld mavo- of vmbo-niveau, de regels zou moeten kunnen begrijpen. Het gaat om een ideaal. Idealen worden zelden helemaal gerealiseerd, maar je moet er wel naar streven, want anders weet je zeker dat het resultaat slechter zal zijn dan nodig is. Zo ook hier: het streven moet m.i. zijn dat onze redelijk intelligente lezer onze regelingen zonder hulp kan begrijpen. Dat zal in het ene geval beter lukken dan het andere.

Zijn daarvoor echte taalkunstenaars nodig? Een taalkundig begaafde auteur zal iets beter toegankelijke teksten weten te maken dan een minder begaafde collega. Maar de meeste van ons weten aan anderen wel duidelijk te maken wat zij bedoelen; en gebeurt dat mondeling, dan blijkt het als het moet ook in tamelijk gewone, prettig aanhoorbare taal te kunnen. Dat moet men dan ook kunnen als het om het redigeren van regelingen gaat; maar daar moet je je dan wel bewust toe zetten. Een goede taalbeheersing is natuurlijk een pré, en het is dan ook aan te bevelen dat ten minste één van de opstellers van de regeling over die kwaliteit beschikt.

Er zijn verschillende hulpmiddelen, 'trucs' zo men wil, die kunnen helpen bij het schrijven van duidelijke, toegankelijke teksten. Hieronder volgen er enkele.

Een uitstekend algemeen hulpmiddel is de bekende *Schrijfwijzer* van Jan Renkema (Boom: Amsterdam, 6e dr. 2020), of, meer beknopt: Jan Renkema & Eric Daamen, *Schrijfwijzer compact* (Boom: Amsterdam, 3e dr. 2021). Beide boeken zijn zelf ook in opvallend duidelijk en prettig Nederlands geschreven. In de tweede plaats valt te noemen Eric Tiggelaar, *Ars Aequi Taalgids voor juristen* (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2e dr. 2021). Ook de schrijf- of stijlboeken of -gidsen van goede kranten als *Trouw*, *NRC* en de *Volkskrant* zijn goed leesbaar en bevatten talloze nuttige tips. Dieper gravend, zij het niet toegespitst op 'wettentaal', zijn de NJV-preadviezen

8 Bij de Omgevingswet c.a. is geprobeerd eenvoudig en duidelijk te formuleren. Dat is niet overal even goed gelukt (en er waren vele, vele redacteurs bij betrokken), maar het streven was loffelijk.

2023 van Tirza Cramwinckel, Henk Pander Maat & Ted Sanders (overheidscommunicatie in het algemeen), Geerke van der Bruggen & André Verburg (rechterlijke uitspraken) en Willem van Boom (privaatrecht) over *Klare taal* – zeer aanbevolen!

En op het internet te vinden: de Belgische taalgids voor wetgevers *Goed geschreven, goed begrepen* (2000), ook aanbevolen.

Voorop moet staan de vaste wil om duidelijk te schrijven. Dat wat bijna per definitie onduidelijk is, moet dus in elk geval worden vermeden. Dus bijvoorbeeld geen jargon ('naar beneden bijstellen', 'doelgroep', onnodige Engelse uitdrukkingen, 'college' waar B&W worden bedoeld), ouderwetse woorden vermijden (waarom 'indien' waar 'wanneer' of 'als' ook zou kunnen?), geen onnodige vaagheden ('bevoegd orgaan' in plaats van duidelijk te maken of het om raad, B&W of de burgemeester gaat, om maar iets te noemen). Igr 22, tweede lid, beveelt daarom aan 'het normale spraakgebruik' te volgen: de term 'stadhuistaal' is niet voor niets weinig vleidend. Schrijf niet in een taal zoals die ten gemeentehuize (ouderwetsisme) doorgaans wordt gebruikt maar zoals die in een goed persbericht of in een goede krant te lezen valt.

Maak geen lange zinnen. Alleen in een noodgeval mag een zin meer dan twee bijzinnen tellen. Opsommingen met minder dan vier elementen zijn vaak onnodig; vaak: niet altijd. Twee of drie elementen kunnen vaak zonder bezwaar in een lopende zin worden opgenomen: 'Jan, Piet en Klaas' in plaats van

- a. Jan;
- b. Piet; en
- c. Klaas.

Bij verbodsbepalingen is het vaak wel aan te bevelen om verschillende verboden handelingen die in één artikel of artikellid worden verboden, in een geletterde opsomming onder te brengen. Een bepaling als de volgende:

Het is verboden bijen te houden:

- a. op minder dan 200 m van een woning of ander gebouw waar overdag of 's avonds mensen verblijven;
- b. binnen 250 m van een openbare weg

kent twee soorten verboden handelingen, die los van elkaar tot een handhavingsactie kunnen leiden. Het is dan handig, in het ene geval te kunnen optreden tegen 'handelen in strijd met artikel ..., aanhef en onderdeel a', en in het andere tegen 'handelen in strijd met artikel ..., aanhef en onderdeel b'.

In dit verband is de empathie-aanbeveling ook relevant: wie zich inleeft in onze 'redelijk intelligente lezer', zal zich spoedig een voorstelling kunnen maken van wat voor die lezer passende taal is. De aanbevelingen van en de toelichting op de *100 Ideeën* zijn zoveel mogelijk in die taal gesteld. (Niet helemaal: de gebruiker van de *100 Igr* moet iets zwaardere kost kunnen verdragen dan de modale lezer van een regeling. En ook de beste breister ...)

Een hulpmiddel kan zijn de tante Jennyproef. Tante Jenny is van middelbare leeftijd, ze heeft de middelbare school afgemaakt maar daarna geen vakopleiding gevolgd, en ze is geïnteresseerd in wat er in de wereld omgaat. Als de ontwerper van een regeling zich voorstelt dat hij of zij aan 'tante Jenny' desgevraagd uitlegt wat hij of zij aan het doen is, en dit in gewone spreektaal, dan is die spreektaal in beginsel maatgevend voor de taal die passend is voor een gemeentelijke regeling.

Bij medebewindsverordeningen heeft de ontwerper de taal overigens niet helemaal in eigen hand: de definities van de medebewindswet plegen ook te gelden voor de uitvoeringsverordeningen. Het definitieartikel van de wet begint dan met 'In deze wet en de daarop berustende besluiten wordt verstaan onder: ...'. Een uitvoeringsverordening hoort tot de 'daarop berustende besluiten', de wettelijke definities gelden daar dus ook, en dat leidt ertoe dat de gedefinieerde begrippen ook in de verordening zullen moeten worden gebruikt. Zie verder bij Igr 47.

Meer concrete aanbevelingen voor de wijze van formuleren in Igr 22 - 31 en de toelichting daarop.

5 De grammatica van rechtsregels

§ 1. Grammatica?

Van de zinnen die in gewone schrijf- en leestaal worden gebruikt, weten we dat ze kunnen worden ontleed in verschillende grammaticale elementen: onderwerp, meewerkend en lijdend voorwerp, gezegde, bijvoeglijke en bijwoordelijke bijzinnen, en dergelijke. Bij het spreken en schrijven denken we er doorgaans niet aan. Maar wordt het enigszins ingewikkeld, dan kan aandacht voor de grammatica van wat we bezig zijn onder woorden te brengen, ons helpen om duidelijk en correct te formuleren. Daarom maakte grammaticaonderwijs deel uit van het taalonderwijs dat we hebben genoten.

Een wettelijke regeling bestaat uit rechtsregels, ook wel 'normzinnen' genoemd. Binnen een rechtsregel, een normzin, kunnen ook verschillende min of meer vaste elementen worden onderscheiden, waarvan het van belang is ze te onderkennen en te beseffen wat hun functie is. Wie daartoe in staat is, is ook eerder in staat om duidelijke en complete rechtsregels te componeren. Daarom nu kort aandacht voor wat je een grammatica van normzinnen zou kunnen noemen. Maar eerst moeten we verschillende soorten rechtsnormen onderscheiden.

§ 2. Gedragsnormen en bevoegdheidsnormen

Rechtsregels bevatten rechtsnormen. Daarvan zijn de twee hoofdgroepen: gedragsnormen en bevoegdheidsnormen. Beperken we ons tot publiekrechtelijke normen, dan kan daarover het volgende worden opgemerkt. *Gedragsnormen* hebben betrekking op de vraag welke (feitelijke) handelingen mensen of instanties moeten of mogen verrichten, *bevoegdheidsnormen* bepalen of mensen of instanties 'bevoegd' zijn rechtshandelingen te verrichten. Daarnaast zijn er nog diverse andere typen rechtsnormen, zoals definitiebepalingen en inwerkingtredingsbepalingen, en ook procedurevoorschriften. Maar de twee eerdergenoemde groepen vormen de hoofdzaak, en daartoe zullen we ons hier beperken.

Een *gedragsnorm* bepaalt of een bepaalde handeling rechtmatig is dan wel onrechtmatig. Als ik een verboden handeling verricht – zeg: links rijden waar dat niet mag –, dan handel ik onrechtmatig. Wanneer ik een geboden handeling nalaat – zeg: ik vergeet mijn rechterhand uit te steken als ik al fietsend rechtsaf sla –, is dat ook onrechtmatig. Rijd ik rechts waar dat moet, dan handel ik rechtmatig; en stak ik mijn rechterhand wel op tijd uit, dan was ook dat rechtmatig gedrag.

Een gedragsnorm kan een *gebod* inhouden (verplichting), een *verbod* of een *toestemming* (mogen: je mag maar hoeft niet).

Toestemmingen komen in de wetgeving niet veel voor. De enige regeling die ik ken is het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.

Sterk verwant met gedragsnormen zijn rechtsnormen die een aanspraak toekennen of deze afnemen. Wat hierna wordt gezegd over gedragsnormen, is daarop van overeenkomstige toepassing.

Een *bevoegdheidsnorm* bepaalt of iemand (persoon of orgaan) de bevoegdheid bezit een bepaalde rechtshandeling te verrichten, en daarmee of die rechtshandeling geldig is of niet.

Rechtshandelingen: dat zijn ‘op rechtsgevolg gerichte handelingen’, zoals alle gemeentelijke ‘besluiten’ in de zin van de Algemene wet bestuursrecht: het geven van een beschikking, het vaststellen, wijzigen of intrekken van een verordening, het vaststellen van een omgevingsplan – om er maar een paar te noemen. Hier beperken we ons tot rechtshandelingen van bestuursorganen; maar voor rechtshandelingen van natuurlijke en andere private personen (het aangaan van een privaatrechtelijke overeenkomst, het oprichten van een rechtspersoon e.d.) geldt iets soortgelijks. Bevoegdheid: het gaat hier om bevoegdheid als tegengestelde van onbevoegdheid, juridische competentie tegenover juridische incompetentie: ‘B&W zijn bevoegd, niet de burgemeester’. We spreken daarnaast ook wel van bevoegdheid in tegenstelling tot verplichting, van moeten tegenover mogen: de gemeenteraad *moet* bestemmingsplannen of een omgevingsplan vaststellen, hij *mag* bepalen dat openstellingsverboden van de Winkeltijdenwet in meerdere of mindere mate niet zullen gelden. In beide gevallen is de raad bevoegd om iets te regelen, in de zin van daartoe competent. Doch bij de bestemmingsplannen is hij verplicht zijn planbevoegdheid te gebruiken, met betrekking tot de winkeltijden *má*g hij gebruikmaken van zijn verordeningsbevoegdheid, maar hoeft hij het niet te doen. In deze paragraaf worden de termen ‘bevoegd’ en ‘bevoegdheid’ verder steeds in de eerste betekenis gebruikt (niet onbevoegd, enz.).

In de praktijk wordt de term bevoegdheid vaak *nóg* slordiger gebruikt. Art. 5:18, eerste lid, Awb bepaalt: ‘Een toezichthouder is bevoegd zaken te onderzoeken (...)’. Maar het onderzoeken van zaken is feitelijk handelen, daar gaat het niet om een rechtshandeling. Strikt genomen zou er moeten staan dat een toezichthouder *het recht heeft*, zaken te onderzoeken, eventueel dat hij ‘mag’ onderzoeken: als hij zo’n onderzoek verricht, handelt hij rechtmatig. In art. 5:18 Awb gaat het om een gedragsnorm, niet om een bevoegdheidsnorm.

Voor gedragsnormen en voor bevoegdheidsnormen geldt in wezen dezelfde ‘grammatica’. Maar bij gedragsnormen is deze grammatica het meest relevant. Bij bevoegdheidsnormen staan andere vragen voorop: hoe bevoegdheden kunnen worden toegekend (en aan wie) en hoe ze nader kunnen worden gereguleerd. Daarom komen de twee categorieën rechtsnormen in de nu volgende paragrafen achtereenvolgens aan de orde.

§ 3. De grammatica van gedragsnormen

Volgens artikel 2:38 van de model-APV geldt:

Artikel 2:38 Verschaffing gegevens nachtregister

Degene die in een inrichting nachtverblijf houdt of de kampeerder is verplicht de exploitant of feitelijk leidinggevende van die inrichting volledig en naar waarheid naam, woonplaats, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken.

Artikel 3:3, eerste lid, van datzelfde model bepaalt:

Artikel 3:3 Vergunning

1. Het is verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning van het bevoegde bestuursorgaan.

Beide bepalingen houden een gedragsnorm in: het niet nakomen van de inlichtingenplicht van artikel 2:38 levert onrechtmatig gedrag op, het exploiteren van een bordeel zonder vergunning 'van het bevoegde bestuursorgaan' is eveneens onrechtmatig. In beide gevallen gaat het om feitelijk handelen. Tot wie richten de bepalingen zich? Artikel 2:38 zegt het uitdrukkelijk: 'Degene die in een inrichting nachtverblijf houdt of de kampeerder'. Dat zijn de geadresseerden van de gedragsnorm, de *normsubjecten*; vergelijk het onderwerp van een gewone zin. En artikel 3:3? Dat bepaalt in algemene termen 'Het is verboden'. Voor wie? In beginsel voor iedereen. Want in theorie kan iedereen het plan opvatten om zo'n bedrijf te beginnen. Of dat voor A minder waarschijnlijk is dan voor B doet er niet toe; voor beiden geldt: als je het wil doen, zorg dan dat je tijdig een vergunning hebt en begin er anders niet aan. Hier zijn de geadresseerden, de *normsubjecten* *geïmpliceerd*.

Over welke feitelijke handelingen gaat het? Bij artikel 2:38: '[aan] de exploitant of feitelijk leidinggevende van die inrichting volledig en naar waarheid naam, woonplaats, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken'. En bij artikel 3:3: 'een seksbedrijf uit te oefenen'. Die handelingen vormen het *normobject*, te vergelijken met het lijdend voorwerp in een gewone gesproken of geschreven zin.

Gaat het om een gedragsnorm van het type verbod, gebod of toestemming? En uit welke woorden kun je dat opmaken? Artikel 2:38 houdt een gebod in, en dat blijkt hier uit de woorden 'is verplicht'. En artikel 3:3 behelst een verbod, wat blijkt uit de woorden 'Het is verboden'. De woorden die bepalen welk van de drie typen gedragsnormen aan de orde is, heten *normoperator*, ongeveer te vergelijken met de werkwoordsvorm in gewone volzinnen.

Een gebod wordt in de praktijk vaak met behulp van een 'imperatieve indicatief' geformuleerd; vgl. Igr 28 en de toelichting daarop. In het voorbeeld van art. 2:38 zou dat hebben geleid tot een tekst als deze: 'Degene die ... *verstrekt* de exploitant ... volledig en naar waarheid ... (enz.).'

Een verbod kan ook worden vervat in termen van 'niet mogen'. Bij art. 3:3 bijv.: 'Een seksbedrijf *mag niet* worden uitgeoefend zonder vergunning... (enz.).'

Geldt het gebod of het verbod altijd, of slechts in bepaalde omstandigheden, onder bepaalde condities? Artikel 2:38 houdt een absolute inlichtingenplicht in; nergens is bepaald dat de plicht soms niet geldt, of alleen geldt als De inlichtingenplicht geldt (voor elk *normsubject*) altijd.

Hier hebben we dus geen *normconditie*. Bij artikel 3:3 is dat anders: het verbod geldt alleen voor wie een seksbedrijf uitoefent ‘zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan’. Deze ver-smalling van het verbod is hier de normconditie.⁹

Samengevat:

Artikel 2:38 model-APV

- normsubject: degene die in een inrichting nachtverblijf houdt of de kampeerder
- normobject: de exploitant of feitelijk leidinggevende van die inrichting volledig en naar waarheid naam, woonplaats, dag van aankomst en de dag van vertrek te ver-strekken
- normoperator: is verplicht
- normconditie: (ontbreekt)

Artikel 3:3, eerste lid, model-APV

- normsubject: (impliciet:) eenieder
- normobject: een seksbedrijf uit te oefenen
- normoperator: het is verboden
- normconditie: zonder vergunning van het bevoegde bestuursorgaan

Wat is nu het belang van deze exercitie? Dit: een *gedragsnorm moet altijd duidelijkheid ver-schaffen ten aanzien van de vier elementen normsubject, normobject, normoperator en norm-conditie*. Uit de twee voorbeelden blijkt dat subject of conditie soms wel mogen ontbreken, maar dat dan uit het geheel van de bepaling voldoende duidelijk moet worden wat de bedoe-ling is in dat opzicht. In de onderhavige gevallen is gelukkig aan die eis voldaan.

Bij de normconditie die hier aan de orde is, kan worden betwijfeld of de bewoordingen ‘zonder vergunning van *het bevoegde bestuursorgaan*’ wel voldoende duidelijk is. Waarom niet rechtstreeks gezegd wie dat hier is? Het moet wel om de burgemeester gaan óf om B&W; dat zijn immers de twee organen waarin bij verordening uitvoeringsbevoegdheden kunnen worden gegeven. Wie is hier bedoeld?

Het antwoord moet worden gevonden in artikel 3:2 van de APV:

Artikel 3:2 Definities

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- (...)
- bevoegd bestuursorgaan: het college of, voor zover het betreft voor het publiek open-
staande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de
Gemeentewet, de burgemeester;
- (...).

⁹ Een andere voorstelling van zaken is ook denkbaar. Dan wordt ‘een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning van het bevoegde bestuursorgaan’ in zijn geheel als het normobject aangemerkt, en is er geen normconditie.

Dat is niet een antwoord, maar een raadsel. Zo'n raadsel zou alleen toelaatbaar zijn als een bepaling was toegevoegd waaruit blijkt dat men zijn aanvraag altijd kan richten aan B&W en dat die de aanvraag zo nodig wel ter behandeling doorsturen aan de burgemeester.

Conclusie:

Een gedragsnorm moet altijd duidelijkheid verschaffen ten aanzien van de vier elementen normsubject, normobject, normoperator en normcondities.

Wie meer wil weten over de 'grammatica' van rechtsnormen kan terecht bij D.W.P. Ruiter, *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer* (1987). Zijlstra (red.), *Wetgeven*, geeft in par. 10.3 een korte verhandeling over de materie.

§ 4. Bevoegdheidsnormen: het toekennen en reguleren van beschikkingsbevoegdheden

En hoe zit het met bevoegdheidsnormen? We nemen weer twee artikelen uit de model-APV.

Artikel 2:11 (Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van het bevoegde bestuursorgaan een weg aan te leggen, de verharding daarvan op te breken, in een weg te graven of te spitten, aard of breedte van de wegverharding te veranderen of anderszins verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg.
2. (...)

Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg (eerste variant, meldingsplicht)

1. Het is verboden een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg als:
 - a. daarvan niet van tevoren melding is gedaan aan het college, onder indiening van een situatieschets van de gewenste uitweg en een foto van de bestaande situatie; of
 - b. het college het maken of veranderen van de uitweg heeft verboden.
2. (...)
3. Het college verbiedt het maken of veranderen van de uitweg als:
 - a. daardoor het verkeer op de weg in gevaar wordt gebracht;
 - b. dat zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
 - c. het openbaar groen daardoor op onaanvaardbare wijze wordt aangetast; of
 - d. er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.
4. De uitweg kan worden aangelegd als het college niet binnen vier weken na ontvangst van de melding heeft beslist dat de gewenste uitweg wordt verboden.
5. (...)

Op het eerste gezicht zijn dit gedragsnormen. En die eerste indruk is niet verkeerd. Maar we vinden hier ook bevoegdheidsnormen: normen die een bevoegdheid (tot het verrichten van een rechtshandeling door een bestuursorgaan) scheppen of welke die bevoegdheid nader reguleren. Meestal gaat het om de bevoegdheid tot het nemen van *beschikkingen*, besluiten voor individuele, concrete gevallen. Daarover gaat het nu verder.

Toekennen van beschikkingsbevoegdheden

In *artikel 2:11* wordt in het eerste lid vergunningsbevoegdheid toegekend; daar hebben we dus te maken met een bevoegdheidsnorm. Dat gebeurt impliciet, door te spreken van ‘zonder ... een vergunning van het bevoegde bestuursorgaan’. Waarom zo raadselachtig? Het probleem wordt veroorzaakt door de Omgevingswet: die bepaalt dat in de in het tweede lid genoemde gevallen de vergunning een omgevingsvergunning is, waarvoor de wet bepaalt welk orgaan dan bevoegd gezag is (meestal B&W, maar soms GS of een minister).

Maar hoe kan de arme lezer van *artikel 2:11* model-APV dat allemaal weten? Theoretisch wijst de verordening de weg wel enigszins. Want wie zich bij de term ‘bevoegd bestuursorgaan’ afvraagt wat dat wel mag zijn, hoort op zoek te gaan naar een definitiebepaling. En die is er min of meer: *artikel 1:1* model-APV definieert ‘bevoegd gezag’ als:

bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een omgevingsvergunning als bedoeld in de Omgevingswet.

En wil men weten welk orgaan in de Omgevingswet als bevoegd gezag wordt aangewezen, dan moeten daarvoor *artikel 5.8* tot en met *5.12* van de bijlage bij *artikel 1.1* van die wet worden bestudeerd, alsmede afdeling 4.1 van het Omgevingsbesluit

De complicaties die uit de Omgevingswet voortvloeien zijn voor de gemeentelijke regelgevers een gegeven waarmee zij nu eenmaal rekening hebben te houden. Maar de manier waarop zij dat doen, kunnen zij in hoge mate zelf kiezen, zij het dat hogere regels niet mogen worden herhaald zoals we weten. *Artikel 2:11* had kunnen bepalen dat B&W vergunningsbevoegd zijn, behalve als op grond van de Omgevingswet een ander orgaan dan B&W bevoegd gezag is. In de toelichting zou vervolgens het systeem van de Omgevingswet kort kunnen worden uitgelegd,¹⁰ geïllustreerd met een of twee voorbeelden waarbij een ander gezag dan B&W bevoegd is. En onder toevoeging van de verzekering dat B&W in een voorkomend geval zullen doen wat *artikel 2:3* Awb van hen verlangt: als ze een vergunningsaanvraag binnen krijgen in een geval waarin zij niet het bevoegde bestuursorgaan zijn, die doorsturen naar het wel bevoegde orgaan.

Ook *artikel 2:12* bevat in het derde lid een bevoegdheidstoekenning: B&W kunnen de aanleg van een geplande uitweg verbieden. Het gaat om een strikt gebonden bevoegdheid: als een van de onder a-d genoemde gevallen zich voordoet, dan moet een verbod worden uitgevaardigd. Uit het vierde lid blijkt bovendien dat het college daarvoor niet meer dan vier weken heeft; is die

¹⁰ In de toelichting bij de laatste model-APV is dan ook terecht een uiteenzetting opgenomen over de bevoegdheidsverdeling minister-GS-B&W onder de tot 2024 geldende Wabo.

termijn ongebruikt verstreken, dan mag de melder zijn plan uitvoeren en kunnen B&W hem dat niet meer beletten.

We hebben hier al met al twee typen bevoegdheidstoekenning gezien: impliciet (art. 2:11) en expliciet (art. 2:12).

Conclusie:

Bevoegdheden kunnen ofwel uitdrukkelijk ofwel impliciet worden toegekend. In beide gevallen moet het bevoegd gezag duidelijk worden aangewezen.

Beslisregels

Eén ding is, dat een bestuursorgaan een bevoegdheid krijgt. Maar hoe die te hanteren?

De Algemene wet bestuursrecht geeft een aantal algemene regels, zoals de plicht om tijdig te beschikken op aanvragen om een beschikking (art. 4:13), beslissen zonder vooringenomenheid (art. 2:4), besluiten zorgvuldig voorbereiden en alle relevante belangen goed afwegen (art. 3:2 en 3:4), en nog diverse andere. Bovendien gelden ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Een verordening kan ook beslisregels bevatten. Zo geeft hoofdstuk 1 van de model-APV enkele algemene beslisregels voor vergunningen en ontheffingen, die gelden voor zover daar in een volgend hoofdstuk niet im- of expliciet van wordt afgeweken. Hoofdstuk 1 regelt iets over beslistermijnen (acht weken na ontvangst van de aanvraag, met verlengingsmogelijkheid), bepaalt dat aan een vergunning of een ontheffing voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden, en geeft vijf algemene intrekings- en wijzigingsgronden en vier algemene weigeringsgronden.¹¹ De volgende hoofdstukken geven slechts af en toe van artikel 1:8 afwijkende weigeringsgronden; en die afwijking is nu eens uitdrukkelijk, dan weer impliciet.

Wanneer een vergunnings- of ontheffingsbevoegdheid impliciet wordt verleend zonder specificatie van weigeringsgronden, gaat het om een 'vrije' bevoegdheid, één met veel beslissingsruimte. De bevoegdheidsbepaling luidt dan ongeveer zo:

Het is verboden ... te doen zonder vergunning (of: ontheffing) van burgemeester en wethouders of in afwijking daarvan.

Bij een ontheffing kan hetzelfde ook omslachtiger worden bereikt:

1. Het is verboden ... te doen.
2. Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van dit verbod.

¹¹ Dit is de volgorde van de model-APV. Het had meer voor de hand gelegen, de chronologische volgorde aan te houden: eerst de weigeringsgronden, daarna pas de wijzigings- en intrekingsgronden.

N.B. In de nabije toekomst zal de model-APV flink worden gewijzigd. Als hier een actueel of oud artikel uit het model wordt genoemd, is dat louter ter illustratie van de tekst van het verhaal, het is niet bedoeld als commentaar op het artikel.

In het tweede voorbeeld wordt uitdrukkelijk gezegd dat B&W ontheffing 'kunnen' verlenen; we spreken dan van een 'kan-bepaling'. Maar de kortere formule van het eerste voorbeeld komt op precies hetzelfde neer. Bij een vergunningsvereiste moet dan ook wel een heel bijzondere reden zijn wil men voor de omslachtiger formulering mogen kiezen. Bij een ontheffingsvereiste is er wél een reden om te kiezen voor de tweede variant, omdat het verbod vooropstaat: ontheffingen worden slechts in bijzondere gevallen verleend, zoals wordt uiteengezet in hoofdstuk 6, § 3.

De bevoegdheid kan echter ook via een 'kan-' of 'moet-bepaling' worden verleend. Een voorbeeld biedt artikel 2:12, tweede lid, model-APV (tweede variant):

2. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 wordt de vergunning slechts geweigerd:
 - a. ter voorkoming van gevaar voor het verkeer op de weg;
 - b. als de uitweg zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;
 - c. als door de uitweg het openbaar groen op onaanvaardbare wijze wordt aangetast; of
 - d. als er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.

Hier zullen B&W een aangevraagde uitwegvergunning in beginsel moeten verlenen; die mag alleen worden geweigerd in één van de in lid 3 omschreven gevallen. Daarbij hebben zij overigens nog wel enige beslissingsruimte: het 'zonder noodzaak' (b) en vooral het 'op onaanvaardbare wijze' (c) aantasten vergen een beoordeling van de situatie.

Artikel 2:39, derde lid, doet het bij vergunningen voor speelhallen weer anders. Hier wordt bepaald: 'Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 weigert de burgemeester de vergunning als ...', en dan volgen twee weigeringsgronden. Dat klinkt wel erg gebonden. De eerste weigeringsgrond bevat echter een 'indien naar zijn oordeel'-clause, en is daarmee aardig elastisch. De tweede is daarentegen wél heel dwingend: indien 'de exploitatie van de speelgelegenheid in strijd is met een geldend bestemmingsplan'.

Zie over weigeringsgronden verder deel II, de toelichting bij Igr 53.

Wil men van een beschikkingsbevoegdheid een min of meer gebonden bevoegdheid maken – wanneer weigeren, wanneer verlenen; of wanneer intrekken –, dan zijn er verschillende methoden waaruit kan worden gekozen. Nemen we het beschikken op een aanvraag om vergunning als uitgangspunt, dan komen bijvoorbeeld in aanmerking:

- de vergunning wordt verleend als ... (en kan dan dus niet worden geweigerd)
- de vergunning wordt slechts verleend als ... (maar als aan de condities is voldaan, hoeft het nog steeds niet)
- de vergunning wordt geweigerd als ... (maar wanneer moet worden verleend, is nog steeds open)
- de vergunning wordt slechts geweigerd als ... (en moet in alle andere gevallen dus worden verleend)
- de vergunning wordt in elk geval verleend als ... (maar kan ook op andere gronden worden verleend)

- de vergunning wordt in elk geval geweigerd als ... (maar er zijn ook andere weigeringsgronden denkbaar)
- de vergunning kan worden verleend als ... (maar hoeft dan nog niet te worden verleend)
- de vergunning kan slechts worden verleend als ... (maar hoeft dan nog niet te worden verleend)
- de vergunning kan worden geweigerd als ... (maar hoeft dan niet per se te worden geweigerd)
- de vergunning kan slechts worden geweigerd als ... (maar hoeft dan niet per se te worden geweigerd).

Bij de enkele formule 'Het is verboden ... te doen zonder vergunning van burgemeester en wethouders of in afwijking daarvan' is er geen enkele verleningsconditie; dan hebben we dus een vrije verlenings- (en tevens een vrije weigerings-)bevoegdheid voor B&W – afgezien natuurlijk van de algemene normen voor het beschikken die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht en de ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur.

Alles bijeen kan nu het volgende worden geconcludeerd:

Wanneer een beschikkingsbevoegdheid in het leven wordt geroepen, wordt overwogen of er reden is om die bevoegdheid te reguleren door inhoudelijke beslisregels op te nemen. Zo'n beslisregel geeft regels voor de gevallen waarin een beschikking moet of kan worden gegeven, of voor de gevallen waarin ze moet of kan worden geweigerd.

6 Enkele bijzondere onderwerpen

§ 1. Inleiding: te behandelen onderwerpen

In dit hoofdstuk hoeft nog maar een beperkt aantal onderwerpen te worden behandeld. Veel kan wachten tot de toelichting op de afzonderlijke aanbevelingen. Wat nu volgt zijn zaken die daar minder goed passen omdat ze het bestek van een specifieke aanbeveling te buiten gaan. Het gaat om:

- definities: wanneer moet iets worden gedefinieerd, en hoe en waar dat te doen;
- de keus tussen vergunningen, ontheffingen, meldingsplicht en vrijstellingen;
- aandacht voor de Dienstenwet en de Dienstenrichtlijn, en de consequenties die uit de toepassing daarvan kunnen voortvloeien, met name voor schaarse vergunningen;
- methoden om enige flexibiliteit bij de toepassing van een regeling te bereiken;
- een korte verhandeling over in werking treden en terugwerkende kracht;
- een overzicht van de sancties die in gemeentelijke verordeningen kunnen worden opgenomen en van de vraag wanneer dat kan of moet en wanneer niet;
- iets over het wijzigen van bestaande regelingen;
- overgangsrecht;
- het bekendmaken en beschikbaar stellen van regelingen;
- en tot slot iets over beleidsregels, die misschien vaak geen echte regelingen zijn maar er wel veel mee gemeen hebben.

§ 2. Definities

Wanneer iets definiëren?

Definities in een regeling zijn een soms noodzakelijk kwaad; maar een kwaad. Een definitie is immers een verwijzing (die de leesbaarheid vermindert) en bovendien: de lezer moet maar doorhebben dat het woord dat hij tegenkomt ergens anders in de regeling wordt omschreven. Definities moeten daarom alleen maar worden opgenomen wanneer daar een goede reden voor is. Veel bestaande gemeentelijke verordeningen bevatten veel te veel definities – ik ben gevallen van wel 75% overbodige definities tegengekomen.

Igr 45 geeft een aantal regels om te bepalen wanneer het nuttig is een begrip te definiëren en waar dat dan het best kan gebeuren.

Om te beginnen moet het gedefinieerde begrip natuurlijk in de regeling voorkomen, en bovendien daar ofwel een specifieke, niet zonder meer met het algemene spraakgebruik overeenstemmende betekenis hebben (bijvoorbeeld ‘kapitein: de bevelvoerder op een zeeschip’), of

zonder nadere omschrijving onvoldoende precies zijn ('wegen: wegen als bedoeld in artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994').

In de toelichting op Igr 20 komen we een APV-definitie van 'bewijs' tegen die bij nadere beschouwing overbodig blijkt. Niet zelden worden in de praktijk zelfs begrippen gedefinieerd die helemaal niet voorkomen in de regeling ...

Ook afkortingen die worden gebruikt en die niet algemeen bekend zijn, moeten worden gedefinieerd. Dat is bijvoorbeeld wel nodig bij 'DCMR: DCMR Milieudienst Rijnmond', maar niet bij 'm' als lengtemaat.

Als een term slechts een keer of wat in de regeling voorkomt, is het waarschijnlijk beter die de eerste keer dat ze voorkomt uit te leggen en te bezien of daarmee niet kan worden volstaan.

In een *medebewindsverordening* wordt niet gedefinieerd wat al door de medebewindswet is gedefinieerd; zie het herhaalverbod van Igr 11, derde lid. De definitiebepalingen in zo'n wet kennen vrijwel altijd de volgende aanhef: *In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:*. De medebewindsverordening valt ook onder de 'daarop berustende bepalingen', dus gelden de wettelijke definities ook daarvoor. Alleen als de medebewindswet zegt *In deze wet wordt verstaan onder:* – wat vrijwel nooit voorkomt – moeten de relevante termen alsnog in de medebewindsverordening worden gedefinieerd, wat dan het best kan gebeuren door de definities van de wet van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Wel kan het nuttig zijn, definities uit de medebewindswet die voor de verordening relevant zijn, *in een bijlage* bij de toelichting op het artikel met de definitiebepalingen op te nemen. Bijvoorbeeld zo in- en uitgeleid:

'De [naam medebewindswet] geeft de volgende definities die ook voor deze verordening relevant zijn:
...:
...:
[enz.]
(Ontleend aan de wetstekst zoals die luidde op ... [datum].)'

Definities hebben vaak tevens als effect dat ze de werking van de regeling nader bepalen. Zo is de definitie van 'seksinrichting' in artikel 3:2 van de model-APV bepalend voor het bereik van heel hoofdstuk 3 van die verordening

Waar kunnen de definities het best worden geplaatst in een regeling?

Daarvoor bestaan enkele vuistregels.

Begrippen die verspreid door de regeling voorkomen, worden in het eerste artikel van de regeling gedefinieerd.

Komt een begrip slechts in één hoofdstuk, één paragraaf of één artikel voor, dan wordt het gedefinieerd waar het voorkomt: in dat hoofdstuk, die paragraaf of dat artikel. In het hoofdstuk of de paragraaf zal dat vaak het beste in het openingsartikel kunnen, maar dat is niet altijd de

meest aangewezen plaats; soms is het artikel waar het begrip voor het eerst wordt gebruikt, of het laatste artikel van het hoofdstuk of de paragraaf een meer natuurlijke plaats. Een kwestie van uitproberen.

Voor de volgorde van de definities, zie Igr 47, vijfde lid: alfabetisch. En niet voorafgegaan door 'a., b.' enz. maar door een gedachtestreep.

Geen materiële normen

Definities moeten *beschrijvend* zijn, niet *voorschrijvend*.

Wanneer een monumentenverordening 'gemeentelijk monument' definieert als 'ingevolge deze verordening als beschermd monument aangewezen onroerende zaak waaraan de eigenaar geen verandering mag aanbrengen zonder vergunning van burgemeester en wethouders', dan is het laatste stuk ('en waaraan de eigenaar ...') niet beschrijvend maar houdt het een materiële norm in voor de eigenaar van een gemeentelijk monument. De definitie zou moeten eindigen met het woord 'zaak'. De vergunningsplicht hoort thuis in het hoofdstuk 'Verplichtingen van de eigenaar van een gemeentelijk monument' of 'Gevolgen van de aanwijzing als gemeentelijk monument', dus verderop in de verordening.

Soms komen we voor definities nog wel de term 'begripsbepalingen' tegen. Dat is echter een verouderde wijze van aanduiden, die alleen nog in sommige wettelijke regelingen wordt gebruikt. Het is aan te bevelen van 'definities' te spreken, dat is sinds jaar en dag de gewone aanduiding.

Zie verder de toelichting bij Igr 45 - 47.

§ 3. Vergunning, ontheffing, melding en vrijstelling

Veel gemeentelijke verordeningen houden beperkingen in van de handelingsvrijheid van burgers, instellingen of ondernemingen. Dat kunnen verboden-zonder-meer van bepaalde activiteiten zijn, maar vaker is het de bedoeling dat de activiteiten aan gemeentelijk 'toezicht' worden onderworpen: kan de activiteit worden toegestaan, en zo ja, zijn misschien beperkingen of voorschriften wenselijk die onaanvaardbare risico's of hinder voor de omgeving moeten tegengaan? De meest voorkomende figuur is dan de invoering van een vergunningsplicht. Maar ook ontheffingen en meldingsplichten komen voor. De keus tussen deze figuren is niet zonder belang.

Voor de *vergunningsfiguur* ('Het is verboden x te doen zonder vergunning van burgemeester en wethouders of in afwijking daarvan') wordt gekozen als het betrokken type activiteit in veel gevallen wel zal kunnen worden toegestaan, en een aangevraagde vergunning dus zal kunnen worden verleend. Maar voor elk geval zal moeten worden nagegaan of dat ook hier zo is óf dat er misschien een doorslaggevende reden is om toch te weigeren (bijvoorbeeld: er doet zich een imperatieve, d.w.z. verplichte weigeringsgrond voor of het door een weigeringsgrond beschermde belang is in dit geval zwaarder dan dat van de aanvrager en met voorschriften of beperkingen kan dat niet anders worden). Ten slotte kan het zijn dat de gevraagde vergunning

wel kan worden verleend, maar dat er voorschriften (dat wil zeggen: bijzondere verplichtingen die alleen voor deze vergunninghouder gelden) of beperkingen (bijvoorbeeld naar plaats of naar tijdsduur) aan de vergunning moeten worden verbonden. Samengevat: een aangevraagde vergunning zal dus meestal kunnen worden verleend (vaak met voorschriften of beperkingen), maar soms is er een echt dringende reden om de aanvraag geheel af te wijzen – het is een kwestie van ‘ja, tenzij’.

De model-APV roept een groot aantal vergunningsvereisten in het leven die in het geschetste beeld passen; bijvoorbeeld een vergunningstelsel voor evenementen (art. 2:25).

Vroeger werden ook wel termen als verlof, toestemming, instemming e.d. gebruikt. De toelichting bij de rijks-Ar 5.17 raadt dat terecht af.

De *ontheffingsfiguur* is aan de orde als de verboden activiteit normaliter verboden moet blijven, maar zich situaties kunnen voordoen waarin het te beschermen belang door een aangevraagde activiteit niet of amper wordt geschaad. Ook kan het zijn dat het belang van de aanvrager bij een ontheffing heel veel groter is dan het belang dat door het verbod moet worden beschermd; denk aan het verbod om zware auto's ergens te parkeren, maar er moet worden verhuisd. Al met al zal een ontheffing niet gauw worden verleend; hier is het ‘nee, tenzij’.

Een voorbeeld van juist gebruik van de ontheffingsfiguur vinden we in artikel 4:6 van de model-APV, over ‘overige geluidhinder’. Het eerste lid verbiedt hinderlijk geluid te maken onder meer buiten een ‘inrichting’, het tweede lid maakt ontheffing van dat verbod mogelijk. Zo'n ontheffing zal alleen in bijzondere gevallen worden verleend, bijvoorbeeld als het nodig is voor een verbouwing of voor een bijzonder openluchtconcert.

De *meldingsfiguur* vraagt afzonderlijke aandacht. De eenvoudigste melding is die waarbij de verordening verlangt om B&W te laten weten waar activiteiten worden uitgevoerd die men wil kunnen controleren op de naleving van de daarvoor geldende regels. Daarvoor kan de volgende formule worden gebruikt:

‘... (omschrijving van de betrokken activiteit) mag alleen worden verricht als dit ... (periode, bijv. een week) tevoren schriftelijk is gemeld aan ...’.

Variant:

‘Het is verboden ... (omschrijving van de betrokken activiteit) als dit niet ... (periode, bijv. een week) tevoren schriftelijk is gemeld aan ...’

Hierbij kan eventueel ook worden voorzien in de mogelijkheid van melding per e-mail. *In alle gevallen zal de melding dan van gemeentewege schriftelijk – eventueel per e-mail – moeten worden bevestigd: alleen dan kan de betrokkene er zeker van zijn (en zo nodig bewijzen) dat aan de meldingsplicht is voldaan.* Overtreding van het verbod wordt opgenomen in de categorie strafbare handelingen; zijn er daarvan verschillende categorieën, dan waarschijnlijk in de lichtste categorie.

De tweede meldingsvariant is die waarin de melding zo nodig aanleiding kan geven tot ingrijpen van gemeentewege met betrekking tot de gemelde activiteit. Dan volgt op het hiervóór omschreven verbod:

Binnen ... (periode: bijvoorbeeld een week) na ontvangst van de melding kunnen burgemeester en wethouders (of: kan de burgemeester) ... (de activiteit) verbieden.

Of:

Binnen ... na ontvangst van de melding kunnen burgemeester en wethouders (of: kan de burgemeester) bindende aanwijzingen geven voor ... (de activiteit).

Omdat de activiteit normaliter eigenlijk zonder meer is toegestaan, moeten er dringende redenen zijn wil een bindende aanwijzing gerechtvaardigd zijn; voor een verbod van de activiteit geldt dat in nog sterkere mate. In dit geval wordt – naast het verrichten van de activiteit zonder tijdige melding – zowel het verrichten van de activiteit wanneer deze is getroffen door een verbod strafbaar gesteld, alsook het niet voldoen aan een aanwijzing.

Een derde variant die in theorie denkbaar is, is die waarbij de activiteit verboden is zolang de melding niet van gemeentewege is aanvaard. *Deze variant wordt stellig ontraden*, want dan hebben we eigenlijk een verkapt vergunningsvereiste. Dan verdient het de voorkeur, een gewoon vergunningsvereiste in het leven te roepen (zie boven) en daarbij slechts een beperkt aantal weigeringsgronden op te nemen.

Uitvoeriger over diverse soorten meldingen en de keuze daartussen Willem Konijnenbelt, *Meldings- en vergunningplichten in gemeentelijke verordeningen*, Gst. 2015/15.

De *vrijstelling* is een heel andere figuur. Ze is nooit individueel maar geldt voor een categorie gevallen, bijvoorbeeld voor aanwonenden, personen die slecht ter been zijn, straathandelaren, of welke andere groep dan ook. Het is denkbaar daarbij te voorzien in de verstrekking van een *vrijstellingsbewijs* aan de betrokkenen, zodat er bij controle geen problemen hoeven te ontstaan. Uit de bepaling die het verbod-behoudens-vrijstelling bevat, moet het collectieve karakter van de vrijstelling blijken door een omschrijving van de *groep* belanghebbenden die kan worden vrijgesteld. De Winkeltijdenverordening is een voorbeeld van een verordening die een of meer vrijstellingen pleegt te bevatten.

Of artikel 2:67 van de model-APV (verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister) aan dit laatste voldoet, is niet helemaal duidelijk. Daar wordt in het eerste lid bepaald dat 'handelaren' (opkopers en dergelijke, bij amvb aangewezen krachtens art. 437 WvS) verplicht zijn om in een vanwege de burgemeester gewaarmerkt register aantekening te houden van alle gebruikte of ongeregelde goederen die zij verkopen of op andere wijze overdragen; het tweede lid zegt dat de burgemeester vrijstelling van deze verplichtingen kan verlenen. Is hier onder de naam vrijstelling eigenlijk een individueel ontheffingstelsel in het leven geroepen?

De toelichting laat zich er niet over uit. Of zou de vrijstelling zijn bedoeld voor bepaalde categorieën handelaren? Dat zou dan in het tweede lid wel met zoveel woorden mogen worden gezegd.

Igr 50 geeft enkele aanbevelingen voor deze rechtsfiguren.

§ 4. Dienstenwet, Dienstenrichtlijn en schaarse vergunningen

Bij het opstellen van gemeentelijke verordeningen is het van belang om na te gaan of de Dienstenrichtlijn van de EU en de Dienstenwet op de materie van toepassing zijn. Dit vraagstuk is met name aan de orde bij het formuleren van regels over:

- de afhandeling van aanvragen om vergunning of ontheffing,
- schaarse vergunningen,
- weigeringsgronden,
- meldingenstelsels, en
- de toepasselijkheid van de silencio-positivoregeling van § 4.1.3.3 van de Awb.

Zo is de genoemde Awb-paragraaf op grond van de Dienstenwet van toepassing op alle vergunningaanvragen welke onder de reikwijdte van die wet vallen. Het gaat daarbij in hoofdzaak om de (eisen en) vergunningenstelsels die van invloed zijn op de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten welke onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Onder 'dienst' in de zin van die richtlijn wordt verstaan iedere economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt. Daaronder valt volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie ook detailhandel. Gevolg is dat hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn daardoor ook van toepassing is op zuiver interne situaties (HvJ EU 30 januari 2018, C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44, Visser Vastgoed/Appingedam).

Anderzijds volgt uit overweging 9 van de considerans van de Dienstenrichtlijn¹² dat de richtlijn niet van toepassing is op diensten van dienstverrichters als die daarbij niet aan andere regels zijn gebonden dan natuurlijke personen die als particulier handelen; denk bijv. aan parkeervergunningen.

Een 'vergunningen'-stelsel voor dienstenactiviteiten (daarbij moet het begrip 'vergunning' functioneel worden uitgelegd als elke soort toestemming van overheidswege voor zo'n activiteit dan ook) moet gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen van algemeen belang. Naast regels over vergunningen bevat de Dienstenrichtlijn ook regels over andere 'eisen' die door lidstaten mogen worden opgelegd en die het vrij verkeer van diensten belemmeren.

Voor meer bijzonderheden, zie artikel 2 van de Dienstenwet hieronder en de daarop gebaseerde Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet, een ministeriële regeling uit begin 2010 waarin is neergelegd op welke vergunningstelsels en eisen de Dienstenwet in ieder geval van toepassing is. Behalve de silencio-positivoregeling, die van toepassing is tenzij deze om dwingende redenen is uitgezonderd in een nationale wettelijke regeling (dat kan in beginsel

¹² Bij verordeningen en richtlijnen van de EU heeft de considerans een belangrijke betekenis voor de uitleg van het lichaam van de regeling.

ook een gemeentelijke verordening zijn), is ook hoofdstuk 5 van de Dienstenwet van belang, over vergunningen op aanvraag (art. 28-34) en meldingen (art. 35 en 36); men sla er die bepalingen op na.

Artikel 2 Dienstenwet

1. Het bij of krachtens deze wet bepaalde is van toepassing op de eisen en vergunningstelsels met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen.
2. Het eerste lid geldt in ieder geval voor de eisen en vergunningstelsels, bedoeld in dat lid, die zijn opgenomen in een regeling van Onze Minister.
3. Deze wet is niet van toepassing op:
 - a. 1°. onderwerpen en diensten die op grond van artikel 1, tweede tot en met zevende lid, artikel 2, derde lid en artikel 3, tweede lid, van de richtlijn, van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgezonderd,
 - 2°. diensten en sectoren die op grond van de artikel 2, tweede lid, van de richtlijn, van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgezonderd,
 - 3°. bepalingen van communautaire regelgeving, die ingeval zich een strijdigheid voordoet als omschreven in artikel 3, eerste lid, van de richtlijn, van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgezonderd;
 - b. procedures van bezwaar en beroep;
 - c. andere rechterlijke procedures of vormen van geschilbeslechting;
 - d. regels en procedures betreffende overheidsopdrachten.
4. (...).

Voor verdere informatie, zie (a) de website www.europadecentraal.nl, die veel nuttige gegevens bevat en die ook toegang geeft tot een helpdesk voor vragen over de toepassing door decentrale overheden van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet, en (b) de *Handreiking Dienstenrichtlijn en ruimtelijke ordening* (2019) van de ministeries van BZK en EZ & Klimaat, te vinden op het internet: <https://vng.nl/publicaties/handreiking-dienstenrichtlijn-en-ruimtelijke-ordening>.

Over melden en notificeren, zie op de website van Europa Decentraal, www.europadecentraal.nl/onderwerpen/dienstenrichtlijn, met een knop om vragen te stellen.

Bij Igr 50, 51 en 54 en de toelichting daarop wordt teruggekomen op de Dienstenwet en de Dienstenrichtlijn.

Schaarse vergunningen en andere schaarse rechten

Voor 'Dienstenwetvergunningen' waarbij het aantal potentiële gegadigden het aantal beschikbare vergunningen overtreft ('schaarse vergunningen'), geldt volgens de richtlijn dat die vergunningen niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend (HvJ-EU 1 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:641, Trijber en Harmsen). De looptijd wordt dan afgestemd op de terugverdientijd van de investeringen die door de vergunninghouder gedaan moeten worden. Bovendien

moet het bestuursorgaan een gelijk speelveld voor mogelijke kandidaten scheppen door een passende mate van openbaarheid te betrachten en potentiële gegadigden tijdig op de hoogte stellen van de beschikbaarheid van een vergunning, de aanvraagperiode, de verdeelwijze en de criteria voor de toewijzing. De toewijzingscriteria moeten objectief, duidelijk, transparant en niet-discriminatoir zijn.

Een soortgelijk regime vloeit naar nationaal recht voort uit het gelijkheidsbeginsel, waarin het 'beginsel van gelijke kansen' besloten ligt (ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, Speelautomaten Vlaardingen); ook daar geldt het vereiste van een 'gelijk speelveld' voor alle kandidaten, tenzij er een goede reden is om daar in het algemeen belang van af te wijken. De genoemde vereisten betreffen dus niet alleen de 'Dienstenwetvergunningen', maar alle schaarse vergunningen c.a.. Ook veel subsidies zijn schaarse rechten; daarvan is in elk geval sprake als er een subsidieplafond is.

Sinds het Didamarrest HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 weten we bovendien dat ook privaatrechtelijk omgaan door de overheid met schaarse rechten, zoals eigendomsrecht, in veel gevallen (verkoop, erfpacht, verhuur bijvoorbeeld) onder dit regime valt; daar op grond van het gelijkheidsbeginsel, dat ook ten grondslag lag aan de uitspraak over de Vlaardingse speelautomaten.

Voor het toekennen van publiekrechtelijke schaarse rechten, zoals de Vlaardingse speelautomatenvergunningen, zullen de desbetreffende gemeentelijke regelingen dus regels moeten geven die verzekeren dat waar nodig een gelijk speelveld is verzekerd voor gegadigden. Met betrekking tot privaatrechtelijke verhoudingen kan in dit verband worden gedacht aan passende beleidsregels voor het toekennen van 'schaarse rechten'. De *Handreiking schaarse vergunningen* van de VNG (2018) en de *Handreiking implementatie van het arrest Didam in het (gemeentelijke) gronduitgiftebeleid* van onder meer BZK en de VNG (2022) kunnen bij dit alles nuttige diensten bewijzen.

§ 5. Flexibiliteit, hoe te bereiken?

Soms zijn er goede redenen om de mogelijkheid te willen bieden om in bijzondere gevallen van een verordening te kunnen afwijken. Sinds de toeslagenaffaire weten we dat ook algemeen verbindende voorschriften onvoorziene, onrechtvaardige en onevenredig harde gevolgen kunnen hebben waar mensen (of ook instellingen) de dupe van kunnen worden.

- a. De meest bekende mogelijkheid is wel, een **algemene hardheidsclausule** op te nemen à lgr 76:

Burgemeester en wethouders kunnen/De burgemeester kan artikel ...(eventueel: artikel ..., ...e lid,) buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van ... (aanduiding doel of strekking van de regeling of van de bepaling) leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

In de vorige druk werden daarover de nodige reserves naar voren gebracht. Een hardheidsclausule is in zekere zin een voorziening bij gebrek aan beter (zie ook hierna), maar de toeslagaffaire heeft geleerd dat het soms nodig kan zijn om erger te voorkomen.

- b. Een tweede mogelijkheid, het opnemen van een **algemeen verbod van onevenredigheid**, kan worden ontleend aan het begin 2023 in preconsultatie gegeven voornemen tot wijziging van artikel 3:4, tweede lid, Awb. In lijn daarmee zou in het eerste onderdeel van een verordening een algemene bepaling van deze strekking kunnen worden opgenomen:

Het hierna bepaalde doet er niet aan af dat de nadelige gevolgen van een besluit, genomen ter uitvoering van deze verordening, niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met deze verordening te dienen doelen.

Maar in beginsel is het natuurlijk beter om de noodzaak tot het gebruikmaken van noodgrepen, wat a en b toch eigenlijk zijn, een soort blanco cheques om gevallen van hardheid te voorkómen, zo klein mogelijk maken door meer reguliere vormen van flexibiliteit in de verordening op te nemen, zoals de nu volgende mogelijkheden. Probeer dus allereerst of het risico van gevallen van onaanvaardbare hardheid kan worden voorkomen met één van de nu volgende instrumenten.

- c. Een derde methode is, bij algemene verboden die zich daarvoor lenen, **ontheffing** mogelijk te maken, bijvoorbeeld zo geclausuleerd:

Burgemeester en wethouders kunnen van het verbod (...) ontheffing verlenen als ... (de activiteit waarvoor ontheffing wordt verleend) slechts verwaarloosbare gevolgen heeft voor het doel dat dit artikel wil beschermen of als de belangen van de aanvrager veel zwaarder zijn dan de door het verbod beschermde belangen en de ... (activiteit) slechts korte tijd duurt.

- d. In het omgevingsrecht kennen we sinds lang **gelijkwaardigheidsbepalingen**. Bijvoorbeeld artikel 1.8 Activiteitenbesluit milieubeheer:

Indien bij of krachtens dit besluit is bepaald dat een daarbij aangegeven maatregel ter bescherming van het milieu moet worden toegepast kan een andere maatregel worden toegepast indien het bevoegd gezag heeft beslist dat met die maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu wordt bereikt.

Onder de Omgevingswet wordt in het Besluit activiteiten leefomgeving, in dezelfde geest, gesproken van 'gelijkwaardige maatregelen'.

Die aanpak kan ook buiten het omgevingsrecht worden toegepast wanneer bij of krachtens verordening specifieke maatregelen zijn voorgeschreven, zoals bijvoorbeeld in havenverordeningen en -reglementen vaak het geval is. De 'gelijkwaardigheidsbeslissing' kan overigens een bekende vorm krijgen door daarvoor de ontheffingsfiguur te gebruiken:

Burgemeester en wethouders kunnen van een of meer van de voorgaande leden ontheffing verlenen als de aanvrager aannemelijk maakt dat met zijn voorgenomen handelwijze de met die leden beoogde doelen ten minste even goed worden bereikt.

Een dergelijke bepaling kan per artikel dat daarvoor in aanmerking komt worden opgenomen als het slechts om een beperkt aantal artikelen gaat. Gaat het om diverse artikelen, dan kan misschien beter een algemene ontheffingsbepaling worden opgenomen waarbij 'de voorgaande leden' wordt vervangen door 'de artikelen ... en ...', en op het eind 'deze leden' wordt vervangen door 'deze artikelen' of, als de ontheffingsmogelijkheid soms alleen op bepaalde artikelleden ziet, 'deze bepalingen'. (De term 'bepalingen' omvat zowel hele artikelen als artikelleden.)

- e. Kent de verordening een vergunningenstelsel, dan kan enige flexibiliteit worden bereikt door het gebruik van **kan-bepalingen**: niet 'de vergunning wordt verleend/geweigerd als ...', maar 'de vergunning kan worden verleend/geweigerd als ...'. Tegenover meer flexibiliteit staat hier wel minder rechtszekerheid; het is dus zaak, de verleningscondities of weigeringsgronden zo te formuleren dat daarmee het juiste midden wordt bereikt.

In de praktijk kennen de meeste verordeningen wel enige beslissingsruimte voor het beslissend gezag. Dit betekent dat in eventuele aanvraagformulieren – ook in digitale – altijd ruimte moet worden geboden voor aanvullende opmerkingen of voor toelichtingen door de aanvrager, omdat daar bij de besluitvorming ook op moet worden gelet. Bij een enigszins 'open' beschikingsbevoegdheid past niet een aanvraagformulier dat alleen met tevoren gefixeerde omstandigheden rekening wil houden. – Vgl. ook de voorlaatste opmerking bij § 11 ('Beleidsregels').

- f. Met het **aanwijzen van plaatsen of tijden** door B&W waar bepaalde regels gelden of juist niet gelden, kan soms ook flexibiliteit worden bereikt.

Wordt van deze figuur gebruik gemaakt om **experimenten** mogelijk te maken (ook een vorm van flexibiliteit), denk er dan aan de tijdsduur daarvan vast te leggen en te bepalen hoe wordt nagegaan of het experiment is gelukt. De aanwijzingen 2.41 en 2.42 met toelichting van de Aanwijzingen voor de regelgeving geven daarvoor bruikbare suggesties. Kort gezegd: een nauwkeurige omschrijving van dat waarop het experiment betrekking heeft en van de duur van het experiment; er moet een redelijke verwachting zijn dat het experiment tot zinvolle resultaten kan leiden; duidelijk maken aan de hand van welke criteria de uitkomsten van het experiment zullen worden beoordeeld en daarbij nagaan of die resultaten gevolg zijn van het experiment of van andere omstandigheden; bij het experiment betrokken burgers en organisaties ook bij de evaluatie betrekken.

- g. Bij **beleidsregels** ten slotte kan extra flexibiliteit worden bereikt door de daarin vervatte normen niet als 'regels' te presenteren maar als 'uitgangspunten' waarvan kan worden afgeweken als de situatie daarom vraagt. Meer daarover in § 11 hierna.

Ten slotte wordt erop gewezen dat, als om meer flexibiliteit wordt gevraagd, de knelpunten vaak niet zozeer of helemaal niet in de regeling schuilen maar in de wijze waarop ze

worden toegepast. Vgl. ook de Kamerbrief innovatiebeleid (Kamerstukken II 33 009, nr. 42), blz. 10.

§ 6. Inwerkingtreding en terugwerkende kracht

Inwerkingtreding altijd regelen

Wil een regeling effect hebben, dan moet ze niet alleen worden vastgesteld en bekendgemaakt maar ook in werking treden. Het beste is, daarvoor in de regeling zelf een voorziening te treffen. In het algemeen in het 't handigst als de regeling zelf de dag van inwerkingtreding bepaalt door een concrete datum te noemen. Bij nadere regelingen van B&W, noodverordeningen van de burgemeester en beleidsregels moet dat altijd kunnen: bij het vaststellen, het nemen van het besluit door het bevoegd gezag is de datum waarop dat gebeurt bekend en kan dus dadelijk worden bepaald wanneer het besluit waarbij de regeling wordt vastgesteld (of gewijzigd) het best in werking kan treden.

Bij raadsverordeningen is dat wat lastiger; niet altijd kan tevoren worden voorzien wanneer de raad zal besluiten over het voorstel. Misschien zijn nadere regels nodig, die nog niet klaar zijn. Het kan zelfs voorkomen dat voor de uitvoering van de nieuwe verordening nieuw personeel moet worden geworven. Daarom kan bij zo'n verordening doorgaans het best de formule 'Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen dag.' worden gebruikt; zie Igr 73, tweede lid. Als het in de gemeente de gewoonte is dat verordeningen bij voorkeur op 1 januari of 1 juli in werking treden, zal die datum doorgaans wel in de verordening kunnen worden opgenomen wanneer het voldoende zeker lijkt dat de tijd er dan rijp voor zal zijn.

Voor besluiten waarop een *referendumverordening* van toepassing is zal altijd voor deze formule moeten worden gekozen. Eerst moet dan immers worden afgewacht of een referendum wordt aangevraagd, vervolgens of de aanvraag voldoende wordt ondersteund, en als dat alles in orde is, de uitslag van het referendum. B&W kunnen het bekendmakingsbesluit dan nemen zodra vaststaat dat de verordening in werking kan treden.

Maar bepaalt artikel 10, tweede lid, van de Bekendmakingswet niet dat (onder meer) raadsverordeningen op de achtste dag na hun officiële bekendmaking in werking treden? Jawel, maar dat moet worden beschouwd als een achtervangbepaling: deze regel geldt alleen als in het betrokken raadsbesluit niet een eigen regeling voor de inwerkingtreding is gegeven; zie het slot van de bepaling.

Welke inwerkingtreddingsdatum te kiezen?

De inwerkingtreding moet altijd ná de bekendmaking vallen. Zie artikel 8 Bekendmakingswet:

Artikel 8

Een algemeen verbindend voorschrift treedt niet in werking voordat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Voor andere besluiten is dat bepaald in artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ná de bekendmaking dus. Normaliter betekent dat: op z'n vroegst de dag daarna. Slechts in heel spoedeisende gevallen kan het ogenblikkelijk na de bekendmaking zijn, d.w.z. dadelijk na de verschijning van de regeling in het elektronische gemeenteblad. In de praktijk geldt dat eigenlijk alleen voor noodverordeningen van de burgemeester.

Afgezien daarvan, moet op allerlei factoren worden gelet. Als nieuwe verplichtingen worden opgelegd, is van belang van wanneer af de betrokkenen in redelijkheid aan die plichten kunnen voldoen. Soms is ook binnen de gemeentelijke organisatie enige voorbereidingstijd nodig om ervoor te zorgen dat de verordening behoorlijk kan worden uitgevoerd (bijv. vergunning- of subsidieverlening) of dat het toezicht houden op de naleving goed is geregeld. Een enkele keer is zo spoedig mogelijke inwerkingtreding aangewezen, dus daags na de bekendmaking, bijvoorbeeld als een stelsel van opkoopbescherming van goedkope en middeldure woonruimte wordt ingevoerd op grond van de Huisvestingswet 2014. Of wanneer achteraf blijkt dat er iets in een reeds in werking getreden verordening moet worden gecorrigeerd.

Terugwerkende kracht?

Maar hoe te handelen als er goede redenen zijn om de effecten van de nieuwe regeling al eerder te willen laten ingaan? Dat is denkbaar bij louter begunstigende regelingen zoals een nieuwe subsidieregeling (die niet een nog geldende, gunstiger voorvangster vervangt) of verlaging van belastingtarieven. Belastende regelingen, zoals het verhogen van belastingtarieven of het invoeren van een nieuwe gemeentelijke belasting, mogen terugwerken tot de dag waarop de betrokkenen voldoende konden voorzien dat het ongunstige nieuws er aan zat te komen – bijvoorbeeld doordat daarover een persbericht werd uitgegeven met een duidelijke aanduiding van het aan de raad voor te leggen voorstel. Maar nieuwe verboden waarop een bestraffende sanctie wordt gesteld (boete, hechtenis) kunnen nooit terugwerkende kracht krijgen omdat artikel 16 Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens dat verbieden. Dit verbod betreft (dus) ook nieuwe vergunningen- en ontheffingstelsels, want die bestaan bij de gratie van een verbod-behoudens-vergunning (of ontheffing).

Voor terugwerkende kracht geldt de aanpak: eerst inwerkingtreding, dan terugwerkende kracht van dat wat in werking is getreden. Dus niet: 'Deze verordening treedt met terugwerkende kracht tot ... in werking op ...' of iets dergelijks, maar 'Deze verordening treedt in werking op ... (vaste datum of door B&W te bepalen dag) en werkt terug tot ...'. Zie Igr 73, derde lid.

§ 7. Mogelijke sancties

De sancties die het gemeentebestuur kan opleggen bij overtreding van een verordening of een vergunningsvoorschrift, kunnen worden onderverdeeld in strafsancties en bestuurlijke sancties. Bij een medebewindsverordening zijn de sancties al geregeld in de medebewindswet, zodat de verordeningen erover kunnen zwijgen; alleen als de wet bestuurlijke boetes voorziet waarvan de precieze hoogte bij verordening wordt vastgesteld, ligt het anders. Het nu volgende overzicht betref alleen *autonome verordeningen*.

Medebewind wordt bijna altijd opgelegd bij wet, maar het kan ook bij algemene maatregel van bestuur krachtens de wet of bij provinciale verordening. Dan geldt *mutatis mutandis* hetzelfde.

De mogelijkheid van het opnemen van een *strafsanctie* in autonome verordeningen is voorzien in artikel 154 Gemeentewet. Zie daarover Igr 57.

De denkbare *bestuurlijke sancties* zijn:

- last onder dwangsom
- last onder bestuursdwang
- bestuurlijke boete en
- intrekken van een begunstigende beschikking.

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom of onder bestuursdwang volgt rechtstreeks uit de wet (zie art. 125 en 151d, tweede lid, Gemw en art. 5:32 Awb) en wordt dus niet bij verordening geregeld. Zie ook Igr 58.

Een bestuurlijke boete naar aanleiding van de overtreding van een gemeentelijke verordening kan alleen worden opgelegd als de wet dat bepaalt; zo bijvoorbeeld artikel 44a Alcoholwet. De gemeentelijke regelgever hoeft daar echter niets over te regelen. Anders is dat echter bij artikel 154b, eerste lid, Gemw: bij verordening inzake overlast in de openbare ruimte – of een APV-onderdeel over dat onderwerp – kan worden bepaald dat bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd aan overtreders. Daar moet de verordening dit wel zelf regelen.

Wil intrekken van een begunstigende beschikking, zoals een vergunning, mogelijk zijn *bij wege van bestraffende sanctie*, d.w.z. als reactie op overtreding van de verordening of van een vergunningsvoorschrift en bedoeld om de overtreder te 'bestrafen', dan moet de verordening uitdrukkelijk bepalen dat die intrekking mogelijk is bij overtreding. Dit vereiste volgt uit artikel 7 EVRM: bestraffende sancties moeten uitdrukkelijk zijn voorzien 'by law'.

De *bestuurlijke ophouding* krachtens een zogenoemde 154a-verordening hoeft niet per se betrekking te hebben op een concrete overtreding en is dus geen sanctie; daarom blijft ze hier buiten beschouwing.

Bij *subsidies* kunnen geen verplichtende voorschriften worden opgelegd die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een sanctie. Wel kan de hoogte van de subsidie afhankelijk worden gemaakt van het voldoen aan bepaalde vereisten. Dit laatste kan ofwel in de Algemene subsidieverordening of in de subsidieregeling van B&W, of in de verleningsbeschikking. Let daarbij op afdeling 4.2.6 Awb, over intrekking en wijziging van subsidies.

Zie verder Igr 56 - 59 over sanctiebepalingen.

§ 8. Iets over het wijzigen van bestaande regelingen

Gemeentelijke regelingen moeten nog al eens worden gewijzigd. Dat kan te maken hebben met nieuwe wetgeving, met verandering van omstandigheden, nieuwe inzichten of nieuw beleid, het verschijnen van een nieuw VNG-model, het herstellen van fouten, en zo meer. Hierna gaat het voornamelijk over verordeningen, maar voor andere regelingen geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Wijzigingsbeleid

Een wijziging van een verordening kan bestaan uit het schrappen van een of meer woorden of bepalingen, het vervangen daarvan of het toevoegen daarvan. Dat valt allemaal onder de noemer 'wijzigen'.

Bijvoorbeeld: in artikel 14 worden enkele woorden vervangen, artikel 15 en het laatste lid van artikel 16 worden geschrapt (technisch: ze 'vervallen', zie Igr 92) en na artikel 18 worden de artikelen 18a en 18b ingevoegd.

Er zijn globaal twee methoden om een wijziging door te voeren: de verordening laten voortbestaan en daarin de wijzigingen aanbrengen, of de hele verordening vervangen door een nieuwe, die op enkele onderdelen is gewijzigd. Deze laatste methode wordt in gemeenteland met grote regelmaat toegepast – heel anders dan bij de centrale overheid, waar dat alleen gebeurt als het om héél veel wijzigingen gaat.

In enkele gemeenten werd in de loop van 2015 de Huisvestingsverordening 2015, nog maar een paar maanden in werking, ingetrokken en vervangen door een nieuwe Huisvestingsverordening 2015. Het verschil tussen die twee? In één artikel was een artikellid toegevoegd, en daardoor moest ook een verwijzing in het volgende artikel worden aangepast. Daarvoor moesten nu meer dan 20 bladzijden tekst worden gewist en vervolgens weer worden toegevoegd. De raadsleden konden onmogelijk nagaan of er naast deze twee veranderingen (eigenlijk maar één inhoudelijke, nog heel ondergeschikt ook) misschien nog andere wijzigingen werden binnengesmokkeld. (Dat gebeurt gelukkig niet vaak, maar, per ongeluk of met opzet, het komt wel voor) Het was juridisch nog riskant ook, want in de 'nieuwe' verordening werden strafbepalingen met terugwerkende kracht ingevoerd, wat in strijd is met art. 16 Grondwet. Ook was nagelaten te bepalen dat vergunningen en andere uitvoeringsbesluiten die onder de 'oude' verordening waren genomen, onder de nieuwe verordening konden blijven voortbestaan alsof ze onder die verordening waren genomen. Was onder de oude verordening een sanctiebeschikking genomen, dan zou die kunnen worden bestreden met het argument dat ze is vervallen nu de verordening waarop ze berustte, is ingetrokken.

Als de VNG een nieuwe versie van de model-APV uitbrengt, zijn er heel wat gemeentebesturen die op basis daarvan een geheel nieuwe APV ontwerpen en de bestaande APV vervangen door een fonkelnieuwe verordening, die in feite echter slechts op een beperkt aantal onderdelen verschilt van de oude. Soms wordt daarbij wel gedacht aan overgangsrecht, maar lang niet altijd.

Het is veel verstandiger en voor alle betrokkenen overzichtelijker, wanneer wordt volstaan met alleen de wijzigingen aan te brengen in de bestaande tekst. In het voorbeeld van de Huisvestingsverordening waar het in de kleine letters hierboven over ging, zou dat kunnen door (alleen) de twee betrokken artikelen in hun geheel te vervangen; vergelijk Igr 85, waar een techniek wordt gepresenteerd die ervoor zorgt dat ook daarbij in één oogopslag duidelijk is waaruit de voorgestelde veranderingen bestaan. Alleen wanneer men zich beperkt tot het aanbrengen van de gewenste wijzigingen is voor de betrokken ambtenaren, voor B&W en voor de raad goed duidelijk waar het over gaat. En alleen zo worden onnodige overgangsrechtelijke perikelen vermeden. Sinds enige tijd gaan voorstellen van de VNG tot wijziging van een bestaande modelverordening vergezeld van een bijpassend model-raadsbesluit tot wijziging. Daarvan kan nuttig gebruik worden gemaakt. – Vergelijk ook de toelichting bij Igr 85.

Bij de Huisvestingsverordening is overigens wel iets bijzonders aan de hand. Volgens art. 4 tweede lid, Huisvestingswet 2014 kunnen gemeentelijke huisvestingsregels slechts voor vier jaren worden vastgesteld. Willen ze langer gelden, dan moeten ze opnieuw worden vastgesteld. Daarom wordt bij een wijziging van de verordening – die meestal een aanvulling is – vaak de verordening in haar geheel opnieuw vastgesteld om daarmee voor het geheel een nieuwe vierjarentermijn te laten ingaan. Dat kan natuurlijk, maar dan moeten alle uitvoeringsbesluiten, gebaseerd op de oude verordening, wel worden ‘omgehangen’, anders vervallen die besluiten van rechtswege. Over omhangen, zie nu.

Omhangen

Een verordening kent vaak diverse uitvoeringsbesluiten, zoals nadere regels, aanwijzingsbesluiten (van plaatsen waar of tijden waarop bepaalde regels gelden of juist niet gelden), beleidsregels, vergunningen, ontheffingen, en dergelijke.

Bij vervanging van een verordening door een nieuwe is het vaak niet nodig dat al deze uitvoeringsbesluiten worden vervangen; niet zelden kunnen ze nog uitstekend dienst doen, maar dan in juridische zin gebaseerd op een artikel van de nieuwe verordening. Dan moeten ze worden ‘omgehangen’, d.w.z. aan hun nieuwe grondslag worden opgehangen; zie Igr 93 en de toelichting daarbij. De uitvoeringsregels die wel moeten vervallen, worden dan voor alle duidelijkheid bij voorkeur uitdrukkelijk ingetrokken; zie Igr 93, tweede lid.

Beleidsregels die in beginsel ook onder de nieuwe verordening kunnen dienen, kunnen in principe ook worden omgehangen. Maar het lijkt wenselijker om ze na de nodige aanpassingen (al is het maar dat een andere grondslag moet worden vermeld, maar ook verder zijn waarschijnlijk wel wat wijzigingen nodig) gewoon opnieuw vast te stellen.

Wordt een verordening alleen gewijzigd, dan is omhangen niet nodig, ook niet als het betrokken artikelnummer niet meer klopt.

Ook voor *beschikkingen* geldt vaak, wanneer een bestaande verordening wordt vervangen door een nieuwe, dat het voor iedereen het handigst is als op de oude, in te trekken verordening gebaseerde uitvoeringsbeschikkingen zoals vergunningen, ontheffingen en dergelijke gewoon

van kracht blijven; de nieuwe verordening bevat niet zelden vrijwel gelijke verboden-behoudens-vergunningen (of ontheffingen e.d.) als de oude. Wordt niets geregeld, dan vervallen de bestaande vergunningen e.d. in beginsel: die zien op de 'oude' verboden, en in juridische zin zijn de verboden van de nieuwe verordening nieuwe, andere verboden.¹³

Modelverordeningen die een vorig model vervangen, bevatten daarom vaak een in algemene termen gestelde omhangbepaling, die volgt op de intrekkingbepaling:

'Besluiten, genomen krachtens de verordening bedoeld in artikel ... , die golden op het moment van de inwerkingtreding van deze verordening en waarvoor deze verordening overeenkomstige besluiten kent, gelden als besluiten genomen krachtens deze verordening.'

Dat is voor een *modelverordening* nog begrijpelijk: omdat de echte, in de verschillende gemeente geldende verordeningen allerlei afwijkingen van het model kunnen hebben, is het moeilijk preciezer te worden; dat geldt met name voor de APV, waar het probleem het vaakst speelt en waar de plaatselijke variëteit tevens een relatief grote rol speelt.

Voor de gebruikers is het echter wenselijk om meer duidelijkheid te geven, door (a) onderscheid te maken tussen besluiten van algemene strekking (die verdienen met naam en toenaam te worden genoemd) enerzijds en beschikkingen anderzijds, en (b) de oude en de nieuwe artikelen waarop de om te hangen beschikkingen zijn gebaseerd, met zoveel woorden te noemen, eventueel in een bijlage. Igr 94 geeft daarvoor modellen.

Verstandig wijzigingsbeleid

... houdt dus in dat het vervangen van een bestaande verordening door een nieuwe alleen plaatsvindt als daarvoor een dringende reden bestaat; bijvoorbeeld doordat de medebewindswet waarop de verordening is gebaseerd, wordt vervangen door een nieuwe wet (Winkelsluitingswet/Winkeltijdenwet, Wet op de ruimtelijke ordening/Wet ruimtelijke ordening, Wet maatschappelijke ondersteuning/Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, e.d., of de bijzondere casus van de Huisvestingsverordening, hierboven behandeld), of omdat het gemeentebestuur zelf een heel nieuw stelsel wil invoeren, bijvoorbeeld een nieuw subsidiestelsel.

In andere gevallen wordt bij voorkeur volstaan met wijziging van de bestaande verordening.

In geval van een bijlage die niet in het gemeenteblad is bekendgemaakt, bepaalt art. 7, derde lid, Bekendmakingswet (zie beneden, § 10) dat de gewijzigde bijlage dan in haar geheel opnieuw moet worden vastgesteld en bekendgemaakt.

¹³ Gelukkig voor de praktijk, die dat omhangen nog al eens vergeet, verbindt de bestuursrechter aan het nalaten van omhangen niet altijd consequenties en merkt hij de op de vorige editie van de verordening berustende uitvoeringsbesluiten onder omstandigheden aan als niet vervallen: ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:461 (Tilburgse autoverhuurder). Speel echter bij voorkeur op safe en zorg voor een correcte wijze van omhangen van de besluiten die moeten 'meegaan' naar de nieuwe verordening, al was het maar om onnodig procederen te voorkomen.

Wijzigen van een nog niet in werking getreden regeling

Het komt voor dat na de vaststelling van een regeling – zeggen we: een verordening – maar nog voordat die in werking is getreden, gemerkt wordt dat iets over het hoofd is gezien en dat dus wijziging nodig is. Hoe doe je dat?

De verordening 'bestaat' zodra de raad het vaststellingsbesluit heeft genomen. Aan de raad wordt nu een wijzigingsvoorstel voorgelegd, waarbij wordt bepaald dat het wijzigingsbesluit op dezelfde dag in werking treedt als het vaststellingsbesluit. Nadat de raad het wijzigingsbesluit heeft genomen wordt ook dat besluit bekendgemaakt volgens de regelen der kunst, en op de dag van inwerkingtreding vinden we op overheid.nl de geconsolideerde, gewijzigde verordening.

Was het vaststellingsbesluit nog niet bekendgemaakt, dan is het natuurlijk het eenvoudigst om dat te laten intrekken en de verordening nieuw, maar verbeterd te laten vaststellen. Dan bestaat de oorspronkelijke versie alleen als archiefstuk. Let wel even op of de toelichting ook moet worden aangepast. En een excuus aan de raad is op zijn plaats.

Zie verder de aanbevelingen Igr 81 - 89 en de toelichting daarop.

§ 9. Overgangsrecht

Overgangsrecht algemeen

Overgangsrecht is het recht dat voor een zekere periode regels geeft die afwijken van de nieuwe regels. Wordt bijvoorbeeld voor bepaalde activiteiten (zoals het hebben van bepaalde reclameborden) een vergunningsplicht ingevoerd, dan is een denkbare regel van overgangsrecht dat die plicht pas na een half jaar zal gaan gelden voor de reclameborden die er al zijn op de dag waarop de nieuwe regeling van kracht wordt;¹⁴ dat geeft de betrokkenen ruim de tijd om een vergunning aan te vragen. (En op die aanvragen zal dan natuurlijk tijdig moeten worden beslist!) Wordt een verordening vervangen door een nieuwe, dan is het soms niet nodig en dus niet wenselijk om vergunningen of ontheffingen die zijn afgegeven onder de oude verordening (en die daardoor in beginsel van rechtswege vervallen) te vervangen door nieuwe, welke weer zouden moeten worden aangevraagd onder de nieuwe verordening. Dan kan een regel van overgangsrecht inhouden dat 'oude' vergunningen (enz.) gelden als vergunning (enz.) op grond van de nieuwe verordening.

Als de nieuwe regeling of de wijziging van een regeling alleen maar gunstig is voor de betrokkenen, zal wel geen overgangsrecht nodig zijn. Maar wordt een nieuwe subsidieregeling in het leven geroepen en is de nieuwe regeling niet op tijd tot stand gekomen om tijdige aanvraag volgens de nieuwe regels mogelijk te maken, dan zal voor de eerste subsidieperiode een aangepaste aanvraagprocedure nodig zijn.

Voor de vraag of en welk overgangsrecht nodig is, is de vuistregel van de empathie (zie hoofdstuk 2, § 6, 'Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven', en Igr 5) van groot belang.

¹⁴ Dat doe je door in het artikel dat de inwerkingtreding van de nieuwe verordening regelt, te bepalen dat het artikel met het verbod-behoudens-vergunning voor de bestaande borden een half jaar later in werking treedt dan de rest van de verordening.

Gaat het om een regeling die een bestaande vervangt, dan zal men zich steeds moeten afvragen of voorzieningen moeten worden getroffen voor aanvragen die bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels nog in procedure zijn; dus voor aanvragen die zijn gedaan onder de oude regeling maar die niet zullen zijn afgewikkeld voordat de nieuwe regeling in werking treedt. Dat geldt ook voor besluiten die zijn genomen op basis van de oude regeling maar waaraan de juridische grondslag gaat ontvallen als de oude regeling wordt ingetrokken (zie ook bij lgr 95).

En ten slotte moet steeds worden nagegaan of iets moet worden geregeld voor het verloop van bezwaarschrift- en beroepsprocedures: wellicht is het verstandig om uitdrukkelijk te bepalen of nieuwe besluiten die moeten worden genomen als gevolg van de bezwaarschriftprocedure of van de uitspraak van de bestuursrechter op basis van de oude regeling moeten worden genomen of van de nieuwe regeling.

Bij nieuwe *beleidsregels* en bij wijziging van bestaande is 'overgangsbeleid' evenzeer van belang als overgangsrecht bij nieuwe algemeen verbindende voorschriften of een wijziging daarvan.

Goede, leesbare inleidingen in de materie van het overgangsrecht vindt men bij A. Weggeman, *Het vormgeven van overgangsrecht*, preadv. Ver. voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid, 2000 (sinds 2017 heet de vereniging 'Nederlandse Vereniging voor Wetgeving', NVvW) en M.J. Jacobs, *Overgangsrecht in Nederlandse en Europese regelgeving*, preadv. VAR, 2012.

De rechter oordeelt het ontbreken van overgangsrecht soms onrechtmatig. Zie bijv. HR 14 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY1244 (compartimentering) en EHRM 9 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0709JUD003722204, *NJB* 2013/2194 (Altinay t. Turkije). Heel soms creëert de rechter eigen overgangsrecht. Bijv. ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7766 (loopbrug Zandvoort); CRvB 2 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG1084 (te late aanvraag); HR 2 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2795 (bewijslastregeling IB).

Overgangsrecht bij financiële regelingen

Bij financiële regelingen, zoals subsidieverordeningen en subsidieregelingen van B&W, en ook belastingverordeningen, kunnen overgangsproblemen worden voorkomen door een bijzondere wijze van inwerkingtreding toe te passen. Zie het volgende voorbeeld, ontleend aan de '(Model) Algemene subsidieverordening met schema staatssteun' die tot voor kort te vinden was op praktijkvoorbeelden.vng.nl.

Artikel 14 Inwerkingtreding en overgangsrecht

1. De [*thans geldende*] verordening vervalt zodra ze is uitgewerkt.
2. Deze verordening treedt in werking op ... [*ruim vóór 1 juni jaar n*]. Ze is voor het eerst van toepassing op subsidies voor activiteiten die in het jaar ... [*n+1*] worden uitgevoerd.
3. Op de subsidiëring van voordien uit te voeren activiteiten is de [*thans geldende*] verordening van toepassing.

(Voor 'jaar n' en 'jaar +1' jaartal invoegen)

Hier wordt de nieuwe Algemene subsidieverordening tijdig vóór het nieuwe subsidiejaar ingevoerd (dat is de inwerkingtreding in de eerste volzin van het tweede lid), maar pas van toepassing verklaard op subsidiëring in het nieuwe subsidiejaar en daarna (tweede volzin). Op subsidies van activiteiten in de daaraan voorafgaande jaren blijft de oude verordening van toepassing (derde lid), ook voor de 'afwerking' daarvan (activiteitenverslag en financiële verantwoording, vaststelling definitief subsidiebedrag, bezwaar en beroep, enz.). Als alle zaken die onder de oude verordening vielen zijn afgewerkt, vervalt de oude verordening (eerste lid). Daarvoor is geen afzonderlijk intrekingsbesluit nodig. Wel zal de verordening uit het bestand geldende verordeningen moeten worden verwijderd zodra zeker is dat ze helemaal is uitgewerkt.

Wil men een subsidieregeling intrekken op basis waarvan meerjarige subsidies zijn verleend, dan moet de regeling niet pardoos worden afgeschaft; wijzig haar dan door een bepaling op te nemen die ongeveer zegt 'Na ... worden geen nieuwe subsidies meer verleend op grond van deze regeling' en ga na of er ook iets moet worden geregeld over het (op termijn) beëindigen van de lopende subsidies, of dat die kunnen doorlopen tot hun 'natuurlijke' einde. Na de afwikkeling van de laatste subsidie kan de regeling dan worden ingetrokken.

§ 10. Bekendmaken en beschikbaar stellen van regelingen

Bekendmaken en beschikbaar stellen volgens de Bekendmakingswet

De manier waarop gemeentelijke vaststellings-, wijzigings- en intrekingsbesluiten met betrekking tot algemeen verbindende voorschriften moeten worden bekendgemaakt en beschikbaar gesteld, is geregeld in de Bekendmakingswet, het daarop berustende Besluit elektronische publicaties en enkele ministeriële regelingen.

De belangrijkste artikelen, omgezet in wat voor de gemeenten van belang is, bepalen het volgende.¹⁵

Bekendmakingswet

Artikel 2 Gemeenteblad

2. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente geeft een gemeenteblad uit.
6. De zorg voor de uitgifte van het gemeenteblad berust bij het college van burgemeester en wethouders.
8. De uitgifte van het gemeenteblad geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze door middel van een door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in stand gehouden digitale infrastructuur.

¹⁵ Gebaseerd op de teksten zoals die medio juli 2023 luiden.

Artikel 3 Gemeenteblad elektronisch en gratis

1. Het gemeenteblad blijft na de uitgifte elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar.
2. Voor de toegang tot het gemeenteblad worden geen kosten in rekening gebracht.

Artikel 6 Regelingen en andere algemene besluiten in gemeenteblad

Algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, vastgesteld door een gemeentelijk bestuursorgaan, worden bekendgemaakt door plaatsing in het gemeenteblad.

Artikel 7 Tekst en niet-tekst

1. Een bekend te maken besluit bestaat uit een tekst en kan tevens informatie bevatten die niet uit tekst bestaat.
2. In afwijking van artikel 6, kan een gemeentelijk besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, na voorafgaande instemming van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bepalen dat een bij dat besluit behorende bijlage wegens aard of omvang wordt bekendgemaakt door middel van een in dat voorschrift aangewezen ander algemeen toegankelijk elektronisch medium dan het gemeenteblad.
3. In geval van een wijziging van informatie als bedoeld in het eerste lid of van een bijlage als bedoeld in het tweede lid wordt die informatie of die bijlage opnieuw vastgesteld.

Artikel 8 Avv: inwerkingtreding ná bekendmaking

Een algemeen verbindend voorschrift treedt niet in werking voordat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Artikel 19 Beschikbaarheid geconsolideerde teksten

1. Het college van burgemeester en wethouders houdt de teksten van de gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en gemeenschappelijke regelingen in geconsolideerde vorm voor eenieder kosteloos beschikbaar door middel van een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium.
3. Een geconsolideerde tekst van een in het eerste lid genoemd besluit die op grond van het eerste lid beschikbaar is gesteld, blijft beschikbaar indien dat besluit na de beschikbaarstelling is gewijzigd of ingetrokken.
4. De teksten, bedoeld in het eerste lid, worden beschikbaar gesteld door middel van een door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in stand gehouden digitale infrastructuur.

Besluit elektronische publicaties

Hoofdstuk 2. Integriteit beraadslaging en vaststelling

Artikel 2.1. Waarborgen

Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat de nodige maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat het bekendgemaakte besluit het besluit is waarover is beraadslaagd en dat nadien is vastgesteld. Bij ministeriële regeling kunnen daaromtrent nadere regels worden gesteld.

Hoofdstuk 3. Publicatiebladen

Artikel 3.1. Uitgifte op internetadres

1. Het gemeenteblad wordt uitgegeven op een bij ministeriële regeling te bepalen internet-adres.¹⁶
3. Op een gemeenteblad wordt vermeld wanneer het is uitgegeven.

Artikel 3.2. Beschikbaar blijven

Onze Minister draagt er zorg voor dat de gemeentebladen die worden uitgegeven door middel van de door Onze Minister in stand gehouden digitale infrastructuur na de uitgifte elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar blijven. Bij ministeriële regeling kunnen daaromtrent nadere regels worden gesteld.

Artikel 4.1. Beschikbaar blijven als bekendgemaakt ex art. 7, tweede lid, van de wet

1. Onderdelen van besluiten die zijn bekendgemaakt op de wijze, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de wet, blijven elektronisch beschikbaar op de bij de bekendmaking aangegeven wijze.
2. Indien de elektronische beschikbaarheid op de bij de bekendmaking aangegeven wijze niet langer is geborgd, voorziet het betreffende bestuursorgaan in afwijking van het eerste lid in een vervangende wijze die ten minste in de geconsolideerde tekst wordt vermeld.
3. Bij ministeriële regeling kunnen daaromtrent nadere regels worden gesteld.

Deze regels gelden voor vaststellings-, wijzigings- en intrekkingenbesluiten met betrekking tot alle gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en gemeenschappelijke regelingen.

De officiële *bekendmaking* daarvan is nodig voor de inwerkingtreding (zie art. 8 Bekendmakingswet en de algemene regel van art. 3:40 Awb, die overigens technisch niet voor algemeen verbindende voorschriften is geschreven: 'Een besluit verbindt niet voordat het is bekendgemaakt'). Deze bekendmaking vindt plaats door het plaatsen van de volledige tekst van het besluit – d.w.z. van het vaststellingsbesluit, eventueel wijzigingsbesluit, eventueel intrekkingenbesluit – mét de eventuele bijlagen in het gemeenteblad.

¹⁶ Dat is: officiële bekendmakingen.nl.

Volgens artikel 2 van de Bekendmakingswet moet het gemeenteblad elektronisch worden uitgegeven. Dat gebeurt door de Decentrale Regelgeving Officiële Publicaties (DROP) van KOOP, het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële OverheidsPublicaties van het ministerie van BZK (www.koopoverheid.nl). Dat zorgt ervoor dat de gemeentebladen elektronisch worden uitgegeven op www.officiëlebekendmakingen.nl (let op: internet noodzaakt tot het weglaten van de trema op 'officiële' in de naam van de website). Ze zijn te vinden via overheid.nl, onderdeel *Beleid & regelgeving/Wettenbank lokaal*.

Verder is elektronische beschikbaarheid *in geconsolideerde vorm* vereist voor alle gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en gemeenschappelijke regelingen, d.w.z. zoals die regelingen in hun geheel op een bepaald moment luiden of luidden. De minister van BZK moet ook daarvoor zorgen: zie artikel 19 Bekendmakingswet. Ook dat gebeurt via overheid.nl, via de in de vorige alinea beschreven route.

Andere besluiten van algemene strekking, zoals aanwijzingsbesluiten van plaatsen, tijden e.d. waarop bepaalde regels gelden of juist niet gelden (zgn. 'concretiserende besluiten van algemene strekking')¹⁷ en mandaatregelingen moeten op dezelfde wijze bekend worden gemaakt en in geconsolideerde vorm beschikbaar worden gehouden;¹⁸ zie art. 6 van de Bekendmakingswet.

De instemmingsbevoegdheid van art. 7, tweede lid, van de wet is overigens gemandateerd aan een manager van KOOP.

Het is aan te bevelen, ervoor te zorgen dat men ook via de gemeentelijke website alle regelingen, beleidsregels en andere hier genoemde besluiten kan vinden. De meest veilige methode is daarbij een doorklikmogelijkheid te bieden naar overheid.nl: dan is zeker dat naar de officiële teksten en eventuele oudere versies daarvan wordt verwezen.

§ 11. Beleidsregels

Bij beleidsregels gaat het doorgaans om regels die een bestuursorgaan vaststelt voor de manier waarop het van een bestaande bevoegdheid gebruik zal maken. Daarmee bindt het bestuursorgaan zichzelf en de aan hem ondergeschikte ambtelijke diensten; dat zijn de 'gewone' beleidsregels. Er zijn ook beleidsregels denkbaar die een bestuursorgaan geeft voor de toepassing van door hem *gedelegeerde bevoegdheden* (bijvoorbeeld bevoegdheden die B&W hebben gedelegeerd aan een bestuurscommissie) en, heel uitzonderlijk want daarvoor is een uitdrukkelijke wettelijke basis nodig, beleidsregels die bestuursorgaan A kan vaststellen voor de uitoefening van bevoegdheden van en door orgaan B. Op gemeentelijk niveau speelt de laatste mogelijkheid in de praktijk geen rol; daarbuiten trouwens ook amper.¹⁹

17 Zie bijv. art. 2:6 en 2:9 model-APV, steeds het eerste lid.

18 *Wettelijk* geldt dat niet voor de aanwijzingsbesluiten (zie art. 19 van de wet), maar er is geen reden om daarmee anders te handelen dan met de wettelijke voorschriften en de beleidsregels.

19 De raad wil het nog wel een proberen via een nota of een motie; maar hij is er niet toe bevoegd.

Beleidsregels lijken op algemeen verbindende voorschriften, doordat ze een algemeen karakter hebben. Gewone beleidsregels zijn echter niet tot de buitenwacht gericht maar tot het bestuursorgaan zelf en zijn ondergeschikten, daarin verschillen ze van avv's. En ze zijn ook minder bindend dan avv's, want de hardheidsclausule van artikel 4:84 Awb geldt altijd: als onverkorte toepassing van een beleidsregel voor een belanghebbende 'gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig (zouden) zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen', dan moet van de beleidsregel worden afgeweken.

De ontwikkelingen van de laatste jaren hebben tot het inzicht geleid dat de klassieke Awb-regels leidden tot een té strakke binding aan de beleidsregels. De toeslagenaffaire heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld, ook al ging het daarbij om heel wat meer.

Als een toe te passen regeling beleids- of beoordelingsruimte overlaat, is dat over het algemeen om het mogelijk te maken dat een op het individuele geval toegesneden beschikking ('maatwerk') kan worden gegeven die met alle relevante bijzonderheden rekening houdt. Dat is onder meer zo gedaan omdat een regelgever nooit alle mogelijke gevallen kan overzien. Maar dit laatste geldt in hoge mate ook voor wie beleidsregels op- of vaststelt. De huidige rechtsopvatting is dan ook, dat beleidsregels weliswaar in beginsel moeten worden gevolgd, maar dat ervan moet worden afgeweken als de toepassing ervan tot een duidelijk onbillijk resultaat leidt.

De omslag werd ingeleid door ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840 (Bredaas drugsband): van een beleidsregel kan (en moet dus soms, zo volgt uit het evenredigheidsgebod van art. 3:4 Awb) worden afgeweken als zich omstandigheden voordoen waarmee geen rekening is gehouden bij het vaststellen van de beleidsregel.

ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (drugsband Harderwijk) gaat verder. In de eerste plaats moet een beleidsregel de toets aan art. 3:4 Awb (evenredigheidsgebod) kunnen doorstaan. En ten tweede moet de vraag of zich een 'bijzonder geval' voordoet als bedoeld in art. 4:84 – een geval dat aanleiding moet geven tot onderzoek of toepassing-zonder-meer van de beleidsregel tot gevolgen leidt die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen – ook worden gesteld als dit type geval in algemene zin wel was voorzien bij het vaststellen van de beleidsregel.

Dat impliceert een verruiming van de afwijkingsplicht die voortvloeit uit de hardheidsclausule van artikel 4:84 Awb zoals die tot dan werd gezien. De gedachte is nu, zo kan samenvattend worden gesteld, dat beleidsregels een hulpmiddel zijn om tot goede beslissingen – met name goede beschikkingen – te komen, maar dat ze daaraan nooit in de weg mogen staan. 'Goed' met name in de zin van evenredig: ook een beschikking die is genomen met toepassing van een beleidsregel moet evenredig, d.w.z. geschikt, noodzakelijk en 'evenwichtig' zijn.

Dit heeft ook gevolgen voor de wenselijke *inhoud* van beleidsregels: die moeten de totstandkoming van 'goede' beschikkingen bevorderen en daar niet aan in de weg staan. Als met enige regelmaat afwijking ervan nodig is om in concrete gevallen tot een behoorlijk, een redelijk resultaat te kunnen komen, dan deugt de beleidsregel niet.

Er zijn verschillende wijzen van aanpak denkbaar die bijdragen aan het voorkómen dat een beleidsregel te strikt, te star zou zijn. Zo kan het aanbeveling verdienen dat bepaalde in een beleidsregeling opgenomen regels of criteria 'als uitgangspunt worden gehanteerd' – dat

impliceert ruimte voor afweging. Ook kan worden bepaald dat ‘in elk geval wordt gelet op ...’, en dan volgen de in elk geval relevante factoren. Een derde mogelijkheid is, in de beleidsregels zelf een hardheidsclausule op te nemen die dwingt tot ruimere bezinning op de vraag of toepassing-zonder-meer van een beleidsregel in het concrete geval wel tot een aanvaardbaar resultaat leidt, dan de gebruikelijke toetsing aan de wettelijke hardheidsclausule van artikel 4:84 Awb. Het model van Igr 76, vijfde lid, voorziet daarin.

Dat model luidt:

Burgemeester en wethouders kunnen/De burgemeester kan artikel ...(eventueel: artikel, ...e lid,) buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van ... (aanduiding doel of strekking van de regeling of van de bepaling) leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Het vorenstaande geldt heel in het bijzonder bij beleidsregels voor bestuurlijke sancties. Die kunnen heel nuttig zijn om te zorgen voor gelijke behandeling, maar ze moeten wel zoveel ruimte laten dat goed kan worden gelet op de evenredigheid van de op te leggen sanctie in verhouding tot de ernst van de gepleegde overtreding en de mate van verwijtbaarheid. Al vóór de omslag van 2016/2022 (zie boven) werd daarop heel streng gelet door de bestuursrechter, met een beroep op artikel 6 EVRM. Beleidsregels voor sancties, bijvoorbeeld voor bestuurlijke boetes, moeten zorgen voor een zo goed mogelijke evenredigheid tussen de op te leggen sanctie en de ernst van de overtreding, en zullen dus verschillende ‘trappen’ moeten kennen.

De vorm van beleidsregels is wisselend. Niet zelden hebben ze een verhalend karakter, wat in bestuursjargon wel ‘nota-vorm’ heet. Soms worden de conclusies dan wel in artikelvorm of in artikel-achtige vorm samengevat. Ook zien we beleidsregels die de vorm van een beslisboom hebben.

Welke vorm ze ook hebben, inhoudelijk moeten beleidsregels voldoen aan de eisen die gelden voor verstandig regelgeven. En als ze artikelen kennen of artikel-achtige onderdelen, behoren ze op dat punt ook te voldoen aan de vormgevingseisen van de Igr; zij het soms misschien enigszins aangepast.

Op enkele plaatsen wijzen de Igr er uitdrukkelijk op dat bepaalde aanbevelingen ook voor beleidsregels van groot belang zijn; zo met name Igr 40, 66, 75, 76, 80, 94 en 98. Maar Igr 1, tweede lid, geeft de algemene regel: pas de Igr-aanbevelingen zoveel mogelijk ook toe op beleidsregels.

Bijzondere kwesties

Tot slot nog enkele punten die in de praktijk vragen blijken op te roepen en die hier daarom kort worden behandeld omdat ze een rol kunnen spelen bij het ontwerpen van beleidsregels.

Waarop kunnen beleidsregels betrekking hebben?

Het meest klassieke gebruik van beleidsregels betreft regels voor het nemen van beschikkingen op grond van een wettelijk voorschrift (wet of lagere regeling), zoals het verlenen van vergunningen,

subsidies, uitkeringen, het toepassen van bestuurlijke sancties ('handhavingsbeleid') en het opleggen van bestuurlijke boetes.

Maar de definitie van artikel 1:3, vierde lid, Awb ('een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan') is erg ruim: onder 'gebruik van een bevoegdheid' kan heel wat worden geschaard. Zo kan het ook gaan om feitelijke werkzaamheden zoals het onderhoud van gemeentelijk groen, of het beleid bij de uitgifte van groensnippers aan de eigenaren van belendende percelen, wat doorgaans neerkomt op verkoop van stukjes gemeenteground, civielrechtelijk handelen dus; of om de afhandeling van klachten of andere opmerkingen van burgers, voorlichtingsbeleid ... Beleidsregels hoeven niet per se betrekking te hebben op specifieke *wettelijke* bevoegdheden of taken.

Beleidsnota's en beleidsregels

Beleidsnota's kunnen betrekking hebben op allerlei vormen van beleid: tegengaan van geluidsoverlast, bevorderen van het toerisme of van klimaatmaatregelen, aanpak van armoedeproblemen, bevorderen van culturele vorming (ook) buiten scholen en andere onderwijsinstellingen, samenwerking met andere publieke of private partijen – de mogelijkheden zijn schier eindeloos. Als ze niet (tevens) 'algemene regels' bevatten, is er geen aanraakpunt met beleidsregels. Maar vaak doen ze dat wel, en dan is het voor de duidelijkheid zeer wenselijk om een afzonderlijke paragraaf met het opschrift 'Beleidsregels voor ...' op te nemen. Die beleidsregels worden bij voorkeur in artikelvorm gegoten, met (overeenkomstige) toepassing van de hiervóór gegeven beschouwingen en de aanbevelingen van het volgende deel. Dat dwingt tot duidelijke formulering, en dat zorgt ervoor dat er extra goed over moet worden nagedacht. En die beleidsregels zullen dan moeten worden bekendgemaakt volgens de voorschriften van de Bekendmakingswet; zie de vorige paragraaf.

Die nota's worden doorgaans ook aan de gemeenteraad voorgelegd. En daarbij moet goed worden opgelet. De 'bevoegdheden' waarop ze betrekking hebben, zijn vaak maar voor een deel raadsbevoegdheden, en voor die bevoegdheden ligt het vaststellen van beleids'regels' niet voor de hand; het gaat meer om intenties, die voor derden nuttig kunnen zijn om hun handelen erop te kunnen afstemmen als dat nuttig is, en die B&W (en de ambtenarij) enige richting geven bij het ontwikkelen van verdere plannen. Maar vaak gaat het voor een groot deel om B&W-bevoegdheden (heel soms bevoegdheden van de burgemeester, bij openbare-ordekwesties). Er kan alle aanleiding zijn voor overleg tussen de raad en B&W daarover door middel van een nota. Voor B&W enerzijds om 'input' van de raad te krijgen, en via de raad ook vanuit de burgerij (naast vormen van rechtstreekse participatie van de burgerij natuurlijk); en anderzijds om politiek draagvlak af te tasten of te creëren (opvang van vluchtelingen ...). Maar al sinds de dualiseringsoperatie van 2012 heeft de raad geen *zeggenschap* meer over de bevoegdheden van B&W, en is hij dus ook niet meer bevoegd om daarvoor beleidsregels vast te stellen. Zulke nota's moeten daarom niet aan de raad worden aangeboden *ter vaststelling* maar *ter kennisneming*. Het bijpassende ontwerp raadsbesluit komt erop neer dat de raad de nota 'voor kennisgeving aanneemt', dat is de staatsrechtelijk juiste formule. Maar er kan even goed voor worden gekozen om de nota alleen ter bespreking voor te leggen, dat wil zeggen dat na de bespreking geen besluit volgt.

Als beleidsregels toch onbevoegd door de raad zijn vastgesteld maar B&W zich daar in de praktijk wel aan houden, is de juridische consequentie dat de 'beleidsregels' moeten worden aange-merkt als 'vaste gedragslijn' van B&W. Daarover verder de eerste alinea na het volgende tekst-blok.

Wie zijn de geadresseerden van beleidsregels?

De hierboven geciteerde wettelijke definitie van beleidsregels zegt dat het alleen kan gaan om 'het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan'. Daaruit volgt dat alleen het bestuursorgaan zelf (of zijn ambtenaren) geadresseerde van beleidsregels kan/kunnen zijn. 'Burgers' (instellingen en ondernemingen daaronder begrepen) kunnen er slechts *indirect* door worden geraakt, zij kunnen nooit de rechtstreeks geadresseerden zijn. Voor hen geldt, dat zij erop mogen rekenen dat het betrokken bestuursorgaan daadwerkelijk volgens de beleidsregels zal handelen (afgezien van gevallen van 'hardheid'). En ze kunnen er misschien uit afleiden aan welke vereisten (afgezien van de vereisten die al uit de wettelijke regeling volgen) ze moeten voldoen om aan een gewenste toestemming (vergunning, ontheffing), subsidie, toeslag of uitkering te komen of om aan een bestuurlijke sanctie te ontkomen, of hoe een aanvraag moet worden ingericht. Maar *nieuwe verplichtingen* kunnen aan hen niet bij beleidsregel worden opgelegd.

Beleidsregels en vaste gedragslijn

Hiervoor ging het steeds over 'beleidsregels in formele zin', d.w.z. beleidsregels die zijn vervat in een bekendgemaakt besluit. Daarnaast kennen we ook 'informele beleidsregels', vervat in een niet officieel gepubliceerde beslissing van het bevoegde orgaan, of die in feite alleen bestaan als bestendige bestuurspraktijk. De jurisprudentie spreekt dan van 'vaste gedragslijn'. Inhoudelijk gelden daarvoor dezelfde vereisten als voor echte beleidsregels, en ze binden het bestuur op dezelfde wijze. Het belangrijkste juridische verschil is, dat voor de motivering van een beschikking wel naar formele beleidsregels kan worden verwezen (art. 4:82 Awb), niet naar een vaste gedragslijn.

Wetsinterpreterende beleidsregels

Er bestaan ook wetsinterpreterende beleidsregels. Daarbij wordt uiteengezet hoe min of meer vage wettelijke begrippen (dat kunnen ook begrippen uit verordeningen of nadere regels zijn) worden begrepen door het gemeentebestuur. Ze komen onder meer voor bij het in 2015 nieuw voorgestelde APV-hoofdstuk over seksbedrijven. Zie de VNG ledenbrief Lbr. 15/056 van 9 juli 2015, *Nieuw Prostitutiehoofdstuk model-APV*, pt. 6.

Over beleidsregels in het algemeen, zie de bestuursrechtelijke handboeken: Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 16e dr. 2014, pt. 6.71 e.v.; Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, 7e dr. 2016, par. 5.4.3; Bröring c.s., *Bestuursrecht 1* (7e dr. 2022), par. 5.3 (A.P. Klap); alsmede het proefschrift van A. Tollenaar, *Gemeentelijk beleid en beleidsregels* (Groningen, 2008).

II De afzonderlijke aanbevelingen van de 100 Ideeën

Tekst, toelichting en voorbeelden

1 Algemeen – verstandig regelgeven

§ 1. Algemeen

1 Toepassingsbereik: verordeningen en andere regelingen

1. De aanbevelingen uit deze 100 Ideeën zijn bedoeld voor het ontwerpen van alle regelingen die door gemeentelijke bestuursorganen worden vastgesteld. Ze kunnen analoog worden gebruikt voor regelingen van provincies, waterschappen, openbare beroepslichamen ('ordes'), de Caribische openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en zelfstandige bestuursorganen.

2. Onder regelingen worden hier allereerst verstaan verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften. Verder gaat het om regelingen als planregels, mandaatregelingen, reglementen, beleidsregels, en andere regels van algemene aard. Soms zal een aanbeveling daar niet rechtstreeks maar wel analoog op kunnen worden toegepast.

Lid 1

De Igr richten zich in het bijzonder tot *de opstellers* van de regelingen: ambtenaren en adviseurs. Voor opmerkingen over de organisatie van het ontwerpen van regelingen, zie deel I, hoofdstuk 2, § 5: 'De organisatie van de regelgeving'.

De 100 Ideeën zijn allereerst geschreven voor de gemeentelijke bestuurspraktijk. Ze laten zich zonder veel moeite 'vertalen' naar de praktijk bij provincies, waterschappen en bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichamen.

Maar ze kunnen evenzeer analoog worden toegepast – dat wil zeggen *mutatis mutandis*, met de nodige aanpassingen – door publiekrechtelijke beroepsordes (advocaten, notarissen, accountants, enz.), de BES openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen met regelgevende bevoegdheid. Daarbij zal dan wel steeds moeten worden nagegaan in hoeverre het eigen rechtsregime eigen eisen stelt die afwijken van de gemeentelijke.

Lid 2

Voor een overzicht van de relevante regelingen, zie deel I, hoofdstuk 1, § 3, 'Terminologie: regelingen, verordeningen, en dergelijke'.

De Igr kunnen worden toegepast op alle 'regelingen' in artikelvorm; zelfs op zaken als gedragscodes, instructies, statuten en contracten. Daarbij gaat het dan natuurlijk meestal om

analoge toepassing. Dat wat specifiek is voor (gemeentelijke) verordeningen en andere regelingen moet dan buiten beschouwing worden gelaten.

Voor de toepassing op beleidsregels, zie deel I, hoofdstuk 6, § 11, 'Beleidsregels'.

2 Bevoegdheid tot vaststellen van avv's; delegatie; geen blanco delegatie; vindbaarheid

1. Algemeen verbindende voorschriften worden in beginsel vastgesteld door de raad. Burgemeester en wethouders of de burgemeester hebben slechts voor enkele onderwerpen een eigen wettelijke verordenende bevoegdheid.

2. Maak van de delegatiemogelijkheid die artikel 156 Gemeentewet biedt om regelgevende bevoegdheid over te dragen aan burgemeester en wethouders of aan een bestuurscommissie alleen gebruik voor:

- regels met technische of administratieve inhoud,
- het uitwerken van de details van een verordening,
- regels die vaak zullen moeten worden gewijzigd,
- regels waarvan te voorzien is dat ze soms met grote spoed moeten worden vastgesteld, en
- subsidieregelingen.

3. Let daarbij op de beperkingen die voortvloeien uit artikel 156, eerste tot en met derde lid, van de Gemeentewet.

4. Als een verordening verschillende nadere regels of andere uitvoeringsregelingen kent, let dan op de vindbaarheid en de overzichtelijkheid van het geheel, bijvoorbeeld door bundeling van die regelingen.

Lid 1: bevoegdheid

Volgens de artikelen 147 en 149 Gemw is uitgangspunt dat gemeentelijke verordeningen door de raad worden vastgesteld. De bevoegdheid tot het vaststellen van ambtelijke rechtspositieregelingen²⁰ en van een organisatieregeling berust echter in hoofdzaak bij burgemeester en wethouders (art. 160, eerste lid, aanhef en onder c). De burgemeester is bevoegd tot het uitvaardigen van noodverordeningen krachtens artikel 176.

Leden 2 en 3: delegatie

Zie allereerst deel I, hoofdstuk 1, § 4, 'Bevoegdheid tot regelgeven'.

Artikel 156 Gemeentewet, eerste tot en met derde lid, luidt voor zover hier van belang:

Artikel 156

1. *De raad kan aan het college en aan een door hem ingestelde bestuurscommissie bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.*

²⁰ Sinds de rechtspositie van de gemeentelijke ambtenaren bij cao wordt vastgesteld is dit een 'lege' bevoegdheid geworden.

2. De raad kan in elk geval niet overdragen de bevoegdheid tot:
 - a. de instelling van een rekenkamer, bedoeld in artikel 81a; (...)
 - e. het stellen van straf op overtreding van gemeentelijke verordeningen;
 - f. de vaststelling van de verordeningen, bedoeld in de artikelen 212, eerste lid [uitgangspunten voor het financiële beleid en de inrichting van de financiële organisatie], 213, eerste lid [regels voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie] en 213a, eerste lid [regels over het onderzoek naar de rechtmatigheid en de doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders gevoerde bestuur];
 - g. (...)
 - h. de heffing van andere belastingen dan de belastingen, genoemd in artikel 225 [parkeerbelastingen], de precariobelasting, de rioolheffing, bedoeld in artikel 228a, de rechten genoemd in artikel 229 [gebruik van voor de openbare dienst bestemde bezittingen, werken of inrichtingen en gemakkelijksbelasting], de rechten waarvan de heffing geschiedt krachtens andere wetten dan deze wet en de heffing, bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer [inzameling huisvuil].
3. De bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, door straf of bestuursdwang te handhaven, kan de raad slechts overdragen voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door hem in zijn verordeningen aangewezen onderwerpen.
4. (...)

Zie ook Igr 49, over de wijze van delegeren.

Delegatie van verordenende bevoegdheid kan volgens artikel 156 alleen plaatsvinden aan B&W of aan een bestuurscommissie. Anders dan soms wordt gedacht, kan aan de burgemeester geen verordenende bevoegdheid worden gedelegeerd. Wel de bevoegdheid om te bepalen wanneer of waar een bepaalde regel betreffende de openbare orde of veiligheid zal gelden: dan betreft het een dusgenoemd concretiserend besluit van algemene strekking. Dat is een vorm van uitvoering van de verordening, waar het artikel niets over zegt. Het gaat om een 'gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling', d.w.z. dat bestuursbevoegdheden alleen mogen worden toegekend aan de organen die artikel 156 aanwijst, en op de wijze waarop dat daarbij is voorgeschreven.

Aan B&W kan niet worden opgedragen te 'beslissen in gevallen waarin de verordening niet voorziet': dat zou neerkomen op blanco delegatie, en dat is een type delegatie dat valt onder de categorie 'tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet' van artikel 156, eerste lid; dat is dus verboden. Van 'blanco' delegatie kan ook sprake zijn als de verordening de gedelegeerde bevoegdheid onvoldoende duidelijk begrenst (vgl. Igr 49, eerste lid), en dat kan ertoe leiden dat de rechter de op grond van die delegatie uitgevaardigde nadere regels onverbindend oordeelt; zie CRvB 25 februari 2014, AB 2014/252, ECLI:NL:CRVB:2014:608 (Afstemmingsverordening WWB Rotterdam) en 17 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1803 (essentialia doctrine).

Voor de betekenis van 'nadere regels' in het derde lid van art. 156, zie Igr 49, tweede lid.

Lid 4: vindbaarheid uitvoeringsregels

Als een wet diverse uitvoeringsregels kent, worden die vaak gebundeld in één uitvoerings-amvb of ministeriële regeling. Dat bevordert de vindbaarheid van de uitvoeringsregels, aangenomen dat de 'verzamelregeling' een duidelijke structuur kent. De APV is een voorbeeld van een verordening met diverse delegatiebepalingen. Daarbij verdient het overweging, te bezien of die niet kunnen worden bijeengebracht in één 'Nadere regeling uitvoering APV ...' of iets dergelijks. Maakt de omstandigheid dat verschillende regels voor heel verschillende geadresseerden van belang zijn dat minder wenselijk, zorg er dan voor dat de uitvoeringsregels toch goed vindbaar zijn, bijv. door op de website van de gemeente de geconsolideerde versie van de APV te plaatsen en dan bij de delegatiebepalingen een voetnoot op te nemen waarin de citeertitels en de vindplaatsen van de verschillende nadere regelingen worden gespecificeerd, bij voorkeur met doorklikmogelijkheid.

3 Geen delegatie of mandaat aan ambtenaren

De bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt niet aan ambtenaren gedelegeerd of gemandateerd.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan ambtenaren is wettelijk niet mogelijk.

Mandaat van regelingsbevoegdheid is volgens art. 10:3, tweede lid, aanhef en onder a, Awb technisch gezien niet volkomen uitgesloten, maar is nooit nodig. Voor de mogelijkheid die de Awb openhoudt is alleen gekozen omdat men de bestaande praktijk waarbij regelingsmandaat op rijksniveau héél soms voorkomt (het ging in elk geval om. art. 132b ARAR, regeling die in 2020 is vervallen), wilde sauveren. Maar het is buitengewoon onwenselijk: algemeen verbindende voorschriften worden in een democratisch bestel vastgesteld door gekozen vertegenwoordigers ofwel door hen aangestelde bestuurders. Vandaar de stellige toon van de aanbeveling.

§ 2. Verstandig regelen

4 Nieuwe regels: nodig en verstandig?

1. Voor nieuwe regels is alleen plaats als ze wettelijk verplicht zijn of als de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Allereerst moet worden bezien of een beter of slimmer gebruik van bestaande regels en andere instrumenten niet voldoende is en, als dat zo is, wat de oorzaak is van de gebrekkige toepassing tot nog toe.

2. Let bij de afweging van de verschillende mogelijkheden om het gewenste doel naderbij te brengen in elk geval op de mate waarin verwacht mag worden dat nieuwe regels het beoogde doel zullen kunnen verwezenlijken, maar ook op de mogelijke neveneffecten van nieuwe regels.

3. Als wordt overwogen een nieuwe regeling vast te stellen of om belangrijke nieuwe regels in een bestaande regeling op te nemen, ga dan zorgvuldig na of naleving van de nieuwe regels goed mogelijk is en of uitvoering en handhaving

voldoende te realiseren zijn. Let ook op de afstemming op bestaande regels die al van toepassing zijn.

4. Het bovenstaande geldt ook voor afzonderlijke bepalingen van een regeling.

Bij het slot van het derde lid: als voor terrassen bij horeca-inrichtingen een vergunningsplicht wordt ingevoerd, let dan op de reeds bestaande regels voor horeca-inrichtingen (Alcoholwet, APV). Bij activiteiten waarvoor op grond van een gemeentelijke verordening een omgevingsvergunning nodig is: letten op de bestaande andere omgevingsrechtelijke regels voor die activiteiten of wat daar direct mee samenhangt.

5 Beperking lasten; empathie

1. Streef bij het ontwerpen van een regeling naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven, instellingen en andere betrokkenen, en ook voor de gemeente. Tot de lasten behoort ook het risico op conflicten en beroepsprocedures.
2. Sluit bij het opleggen van administratieve en andere verplichtingen aan bedrijven of instellingen zoveel mogelijk aan bij hun bestaande bedrijfsvoering.
3. De lasten die uit een regeling voortvloeien (voor betrokkenen of overheid) mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen.
4. Voor de toepassing van deze aanbeveling en van de vorige is empathie van de ontwerper belangrijk: zich goed inleven in de situatie van alle betrokkenen. Overleg met betrokkenen of organisaties zal daarbij vaak aangewezen zijn.

Zie verder deel I, hoofdstuk 2, § 6, 'Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven'.

6 Algemene kwaliteitseisen; VNG-modellen; organisatie ontwerpproces

1. Streef naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan.
2. Om te voorkomen dat gemeentelijke regelingen onnodig uiteenlopen is het van belang, zoveel mogelijk uit te gaan van bestaande VNG-modellen. Bezie een model wel kritisch op de kwaliteit daarvan en op de vraag in hoeverre de verschillende onderdelen daarvan voor de eigen gemeente nodig of gewenst zijn.
3. Wees er bij het gebruik van modelverordeningen op bedacht dat die vaak keuzemogelijkheden en nog in te vullen bepalingen kennen, zodat ze alleen al daarom niet blindelings kunnen worden overgenomen.
4. Voordat een ontwerpbesluit tot het vaststellen, wijzigen of intrekken van een regeling aan het bevoegde bestuursorgaan wordt voorgelegd, wordt het op een centrale plaats in de ambtelijke organisatie getoetst op juridische kwaliteit en afstemming op bestaande regelingen. Beter nog is het, enkele vaste personen steeds bij het ontwerpen te betrekken.

De aanbevelingen 4 - 6 zijn ruimer toegelicht in deel I, hoofdstuk 2, 'Verstandig regelgeven'.

Lid 3

Het is raadzaam om bij het bezien van de vraag wat voor de eigen gemeente nodig is, gebruik te maken van de implementatiehandleiding die bij elke modelverordening en wijzigingsvoorstel wordt meegeleverd.

2 Het ontwerpen van een regeling

§ 1. Voorstel voor een regeling; toelichting

7 Het voorstel

1. Het ambtelijke voorstel voor een besluit tot het vaststellen of het wijzigen van een verordening bestaat in elk geval uit een voorstel aan burgemeester en wethouders voor de raadsvoordracht. De voordracht bestaat uit het ontwerp van het raadsbesluit, de toelichting daarop en de aanbiedingsbrief aan de raad.
2. Bij andere voorstellen tot het vaststellen of wijzigen van een regeling gaat het om het ontwerpbesluit daartoe en de toelichting daarbij.

Zie deel I, hoofdstuk 3, § 2, 'Het ontwerp van een vaststellings- of wijzigingsbesluit: ontwerpbesluit en toelichting' en § 3, 'Elementen van een vaststellings- of wijzigingsbesluit'.

8 Toelichting

1. De toelichting op een nieuwe regeling en op een belangrijke wijziging bestaat uit een algemeen deel en een artikelsgewijze toelichting.
2. In het algemene deel van de toelichting komen voor zover van belang en in het licht van de aanbevelingen 4, 5 en 6 de volgende punten aan de orde:
 - de noodzaak tot het vaststellen van de regeling;
 - de doelen die met de regeling worden nagestreefd;
 - de te verwachten effecten en neveneffecten van de regeling;
 - de verhouding tot andere regelingen;
 - de nalevings-, uitvoerings- en handavingsaspecten van de regeling, alsmede de mate waarin te verwachten is dat de toepassing van de regeling aanleiding zal geven tot bezwaar en beroep;
 - de uit de regeling voortvloeiende lasten voor burgers, bedrijven, instellingen of andere betrokkenen, alsmede de lasten voor de gemeente, waaronder de lasten verbonden aan de uitvoering en handhaving;
 - de financiële gevolgen van de regeling voor de gemeente en de wijze waarop hierin in de begroting is of zal worden voorzien;
 - de vraag of het wenselijk is de ervaringen met de regeling te evalueren;
 - het volgen of afwijken van een VNG-model.
3. De toelichting vormt tevens de motivering van het besluit; ze moet voldoen aan de deugdelijkheidseis van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

4. Als een bepaling geen toelichting nodig heeft, wordt ze bij de artikelsgewijze toelichting overgeslagen.

5. De toelichting maakt geen deel uit van het besluit tot vaststelling van de regeling. De toelichting bij een raadsverordening wordt dan ook niet door de raad vastgesteld.

Zie deel I, hoofdstuk 3, § 4, 'Toelichting'.

Ook als de toelichting in een apart document is verrat zoals bij raadsverordeningen het geval is, geldt de deugdelijkheidseis die de Awb alleen voor beschikkingen uitdrukkelijk stelt (derde lid).

Bij het vierde lid: soms bestaat de toelichting bij een artikel uitsluitend uit een geparafeerde weergave van de tekst. Als die parafrase nodig is om de tekst te begrijpen deugt de tekst van het artikel niet, dan moet dáár iets aan worden gedaan. Is de parafrase niet nodig voor een goed begrip, dan is ze overbodig en dus verboden. Conclusie: *in de toelichting geen parafrase van de tekst van de regeling*.

Uit de aanbeveling van het vijfde lid volgt dat bij wijziging van een bestaande bepaling, de oorspronkelijke toelichting niet bij raadsbesluit wordt gewijzigd. De eventuele *publiekstoe-lichting* kan natuurlijk wel worden aangepast, maar dat is de verantwoordelijkheid van B&W. Bij wijziging van een regeling van B&W kunnen B&W natuurlijk wel tevens een geconsolideerde toelichting vaststellen, wat vaak praktisch is.

Voor het na enige tijd evalueren van de ervaringen met een nieuwe regeling (tweede lid, voorlaatste streepje) kan reden zijn als het gewone 'de vinger aan de pols houden' van de betrokken beleidsafdeling misschien niet voldoende is. Dat zal vooral het geval zijn als het om een belangrijke stelselwijziging gaat. De ervaringen met de 'drie decentralisaties' (Participatiewet, Jeugdwet, Wmo 2015) leren ons dat een degelijke evaluatie van de gemeentelijke regels en de uitvoeringspraktijk soms echt van belang is. Een aangekondigde evaluatie zal natuurlijk binnen de ambtelijke organisatie moeten worden geagendeerd.

Wordt een evaluatie aangekondigd, dan moet tevens duidelijk worden gemaakt waarop dan zal worden gelet.

9 Vermelding voorgeschreven procedures, adviezen en inspraak

1. Als voor de voorbereiding van de regeling een bijzondere procedure is voorgeschreven, wordt in de toelichting aandacht geschonken aan het volgen daarvan.

2. In de toelichting wordt vermeld welke adviesorganen en organisaties van belanghebbenden zijn gehoord.

3. Als de voorgestelde regeling voorwerp van inspraak is geweest, wordt in de toelichting vermeld hoe de inspraakresultaten in het voorstel zijn verwerkt.

4. Als de voorgestelde regeling afwijkt van een gevraagd advies, wordt dit in de toelichting vermeld en verantwoord.

Zie deel I, hoofdstuk 3, § 4, 'Toelichting'.

10 Geen nadere regels in toelichting

De toelichting kan niet worden gebruikt voor het stellen van nadere regels.

Zie deel I, hoofdstuk 3, § 4, 'Toelichting'.

§ 2. Vormgeving, algemeen

a. Afstemming op andere regelingen

11 Afstemming op hogere regels

1. De terminologie van de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet wordt zoveel mogelijk gevolgd, en zo nodig die van Europese en internationale regels. Dit geldt niet voor de benaming van de gemeentelijke organen: die worden op de in de gemeente gebruikelijke wijze aangeduid; zie aanbeveling 24.

2. Bij een medebewindsverordening wordt aangesloten bij de terminologie van de uit te voeren wettelijke regeling.

3. Regels uit hogere wettelijke regelingen worden niet herhaald in een lagere regeling.

Lid 3

Het herhaalverbod van lid 3 ziet alleen op regels die uit zichzelf al gelden bij de toepassing van de regeling. Een definitiebegripsbepaling uit een wet die in de te ontwerpen gemeentelijke regeling niet geldt maar die hier wel wenselijk is, kan echter rustig worden overgeschreven. Bijv. een definitie uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 die wordt overgenomen in een subsidieverordening op een *ander* gebied: daar gelden Wmo-definities niet van rechtswege. Hier geldt dan het klassieke wetgeversmotto 'beter goed gejat dan slecht verzonnen'.

Volgens art. 2.9 van de Jeugdwet moet er een Jeugdzorgverordening komen. Zou men in een inleidend artikel van de verordening 'duidelijkheidshalve' gaan bepalen waarop het jeugdzorgbeleid moet zijn gericht door art. 2.1 van de wet over te schrijven, dan ontstaat het risico dat de verordening op dit punt wordt geamendeerd, zodat B&W met twee deels verschillende opdrachten worden opgezadeld: die van de wet, en die van de verordening. Waaraan moet men zich dan houden? Het risico op dit soort onduidelijkheid moet worden vermeden.

Bij het overschrijven van door de wet gegeven definities in de medebewindsverordening ter uitvoering van de wet geldt hetzelfde. Vandaar het 'herhaalverbod' van lid 3. Dit verbod geldt ook in de verhouding raadsverordening/nadere regels.

De rechter is geneigd een 'herhaalde' regel onverbindend te achten; zie ABRvS 13 juli 2011, Gst. 2011/84, AB 250, ECLI:NL:RVS:2011:BR1425 (Amsterdams blowverbod).

Als er gevaar bestaat voor overlapping tussen bepalingen van de regeling en wat al is geregeld in een hogere regeling, wordt aan het desbetreffende artikel een formule in de volgende trant toegevoegd:

Het vorige lid geldt niet/De vorige leden gelden niet voor situaties waarin wordt voorzien door ... (naam van de wettelijke regeling, eventueel met artikel-nummer).

Gevaar voor overlapping bestaat vooral als gebruik wordt gemaakt van de aanvullende verordenende bevoegdheid ingevolge art. 121 Gemw. Bij wijziging van de hogere regeling (wet, algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening) bestaat dan het gevaar dat het oorspronkelijke toepassingsbereik van de aanvullende regels zich niet meer verdraagt met de gewijzigde hogere regeling en dat de aanvullende regels van rechtswege vervallen op grond van art. 122 Gemw. Om dit risico te voorkomen kan dan de zogenaamde artikel 122-formule worden gebruikt. Daarin wordt weliswaar gesproken van 'situaties', maar praktijk en jurisprudentie nemen 'dezelfde situatie' of 'hetzelfde onderwerp' (dat is de term van de Gemeentewet, zie hieronder) pas aan als aan de regeling hetzelfde motief ten grondslag ligt, d.w.z. als ze gericht is op dezelfde belangen als de andere regeling. Daarom is het van belang dat uit de gemeentelijke regeling duidelijk blijkt op welke belangen ze is gericht. Als een verbod-behoudens-vergunning wordt ingevoerd, kunnen die belangen bijv. blijken uit de weigeringsgronden voor de vergunning. Ook is het zaak de nieuwe regels zo te formuleren dat het risico van overlapping met een hogere regeling zo gering mogelijk is: de 122-formule is in feite een noodvoorziening.

Zie ook deel 1, hoofdstuk 1, § 4. 'Bevoegdheid tot regelgeven' over de grenzen aan de verordenende bevoegdheid.

De genoemde artikelen uit de Gemeentewet luiden:

Artikel 121

De bevoegdheid tot het maken van verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.

Artikel 122

De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.

De model-APV bevat diverse voorbeelden van het gebruik van artikel 122-formule. Zie bijv. art. 2:12, vijfde lid (alle varianten), 2:30, tweede lid, en 5:28, tweede lid.

Kan precies worden aangeduid met welke bepaling overlapping denkbaar is (art. 13b Opiumwet, art. 429, aanhef en onder 3, WvS bijv.) dan wordt dat artikel of artikelonderdeel genoemd.

Meer over de artikel 122-problematiek bij Schilder & Brouwer, *Gemeentelijke verordeningen* (2015), hs. 4 en J.W.L. Broeksteeg, *Gemeenterecht* (2021), par. 4.4.

13 Harmonisatie

1. Een nieuwe regeling kijkt niet zonder noodzaak af van de manier waarop bepaalde onderwerpen in bestaande regelingen zijn geregeld: harmonisatie van regelingen is van groot belang, ook tussen verschillende beleidsterreinen. Harmonisatie wordt ook bevorderd door een onderwerp dat in de Algemene plaatselijke verordening kán worden geregeld, daarin ook op te nemen en niet in een nieuwe, losstaande verordening.

2. In een regeling wordt alleen afgeweken van relevante algemene regelingen als bijvoorbeeld de APV of de Algemene subsidieverordening, als dat onvermijdelijk is. De afwijking wordt in de toelichting bij de bijzondere regeling gemotiveerd.

Leden 1 en 2

Harmonisatie bevordert het gebruiksgemak en daarmee de naleefbaarheid en de uitvoerbaarheid van regelingen. Als de term 'weg' in verordeningen van de gemeente doorgaans wordt gebruikt in de betekenis die de Wegenwet eraan geeft, leidt het hanteren van de betekenis volgens de Wegenverkeerswet 1994 in één verordening licht tot ongelukken. Kennen verordeningen binnen de gemeente meestal een vaste volgorde van onderwerpen, dan is het verstandig daaraan zoveel mogelijk vast te houden: gebruikers ('burgers', maar ook gemeenteamtbanen) die met verschillende verordeningen te maken hebben vinden de weg er dan gemakkelijker in.

Algemene verordeningen als de APV en de Algemene subsidieverordening, hoe verschillend ook van aard, hebben een soort leidende functie, zoals de Awb die heeft binnen het bestuursrecht in het algemeen, de Algemene wet inzake rijksbelastingen voor het belastingrecht, enz. Dat bevordert een juist begrip van de tekst en voorkomt misverstand.

Lid 3

Afstemming van regelingen betekent ook dat het gebruik van termen, het hanteren van termen, het volgen van procedures en dergelijke zoveel mogelijk gelijk worden gehouden. Als bijvoorbeeld een regeling eerst een termijn van vier weken noemt en even verderop een termijn van dertig dagen, kan beter in beide gevallen voor dezelfde termijn in dezelfde termen worden gekozen.

b. Indeling

14 Elementen van een vaststellings- of wijzigingsbesluit

Een besluit tot het vaststellen of wijzigen van een regeling is opgebouwd uit de volgende elementen:

- a. opschrift;
- b. aanhef;
- c. het lichaam van de regeling met opschrift, of de inhoud van het wijzigingsbesluit;
- d. eventuele bijlagen;
- e. de ondertekening.

De elementen a, b en c en e moeten altijd aanwezig zijn. Bijlagen, element d, komen daarentegen lang niet altijd voor: zie Igr 77.

De aanhef (b) omvat de aanduiding van het besluitende bestuursorgaan, verwijzing naar de B&W-voordracht (alleen bij raadsbesluiten), 'gelet op' de juridische grondslag, en eventueel het noemen van een advies. Zie verder deel I, hoofdstuk 3, § 3, 'Elementen van een vaststellings- of een wijzigingsbesluit', en voor opschrift en aanhef: Igr 40 - 44.

15 Artikelen; wijze van nummeren

1. Het lichaam van een regeling wordt ingedeeld in een of meer artikelen, normaliter doorlopend genummerd met Arabische cijfers (1, 2, 3, enz.).
2. Alleen als in een regeling duidelijk verschillende onderwerpen zijn bijeengebracht, worden de artikelen per hoofdstuk genummerd volgens het model Artikel 2:1, Artikel 4:6, enz.

De artikelaanduiding artikel 1, artikel 2, enz. is de gewone. Er kunnen twee redenen zijn om het anders te doen:

De 'APV'-reden van het tweede lid: als het gaat om een verzamelverordening, waarin heel verschillende onderwerpen zijn bijeengebracht. Dan laat de hotelnummering artikel 1:1, ..., artikel 4:3, enz. duidelijk uitkomen welke artikelen op een en hetzelfde onderwerp betrekking hebben. Verbijzondering van de artikelnummering naar afdelingen en paragrafen enz. leidt tot onuitsprekelijke verschrikkingen als artikel 2.5.2.3, en is daarom af te raden.

De tweede mogelijke reden is dat de verordening waarschijnlijk nog zal worden uitgebreid met nieuwe onderdelen. Dan voorkomt de 'hotelnummering' dat met veel a-, b- enz. artikelen moet worden gewerkt.

Een verordening die louter bestaat uit de wijziging van één of meer bestaande verordeningen wordt traditioneel Romeins genummerd; zie Igr 88.

16 Indeling in hoofdstukken en (of) paragrafen; homogeniteitsregel

1. Als dat voor de toegankelijkheid van de regeling van belang is, wordt ze ingedeeld in hoofdstukken of paragrafen, die Arabisch worden genummerd.
2. Bij een indeling op twee niveaus worden de onderdelen van het eerste niveau 'hoofdstuk' genoemd en die van het tweede 'paragraaf'.
3. Als de regeling uit een beperkt aantal artikelen bestaat, wordt ze liever niet onderverdeeld in paragrafen of hoofdstukken maar wordt volstaan met elk artikel van een opschrift te voorzien.

4. Voor de inhoud van de verschillende elementen van een regeling geldt de ‘regel van de afnemende homogeniteit’: elk element moet voldoende homogeen van inhoud zijn. Dat geldt het sterkst op het niveau van één zin of één artikellid, het minst sterk op het niveau van een hoofdstuk. Het gebruik van opschriften (zie de volgende aanbeveling) is tevens een hulpmiddel om de homogeniteit te bewaken.

Zie deel I, hoofdstuk 4, § 2, ‘De indeling van een regeling’.

17 Opschriften van hoofdstukken, paragrafen en artikelen

1. De hoofdstukken en de paragrafen van een regeling krijgen een opschrift, waarin de inhoud van het onderdeel beknopt maar ‘sprekend’ wordt aangeduid.
2. De artikelen krijgen bij voorkeur ook een opschrift. Kent de regeling geen hoofdstukken of paragrafen, dan krijgen de artikelen altijd een opschrift.

18 Volgorde onderwerpen

Voor de volgorde van de onderwerpen kunnen de volgende vuistregels inspiratie bieden:

- a. Plaats bij elkaar wat bij elkaar hoort.
- b. Algemene bepalingen zoals toepassingsbereik en algemene definitiebepalingen worden voorop geplaatst.
- c. Plaats kernbepalingen niet pas achterin de regeling.
- d. Roept de regeling een nieuw orgaan in het leven, dan gebeurt dat in beginsel voordat bevoegdheden of taken aan dat orgaan worden toegekend. Min of meer uitvoerige organisatorische en rechtspositionele bepalingen worden in een afzonderlijk hoofdstuk of afzonderlijke paragraaf tamelijk op het eind van de regeling opgenomen.
- e. Houd bij een medebewindsverordening zoveel mogelijk de volgorde aan van de regeling waarop de nadere regels berusten.
- f. Kijk voor het overige of chronologie een handig aanknopingspunt kan bieden, dat wil zeggen de volgorde waarin onderwerpen in de praktijk aan de orde zullen komen. Bij een vergunningensysteem bijvoorbeeld (alles voor zover nodig): eerst activiteit verbieden behoudens vergunning van bestuursorgaan X – dan regels voor aanvragen vergunning – eventuele adviesprocedure, dan de beslisprocedure – weigeringsgronden – mogelijkheid van voorschriften en beperkingen, waarschijnlijk ook van wijzigen en intrekken – sancties – toezicht en opsporing – overgangs- en slotbepalingen.

Zie deel I, hoofdstuk 4, § 3, ‘De volgorde van de onderdelen’.

19 Onderverdeling van artikelen

1. Artikelen kunnen worden verdeeld in leden, die worden aangeduid met Arabische cijfers gevolgd door een punt.

2. Een lid wordt niet verdeeld in alinea's. Wel kan een artikellid een beperkt aantal zinnen bevatten.

3. Als de inhoud van een artikel zou leiden tot een groot aantal leden (vuistregel: meer dan vijf), wordt de tekst bij voorkeur gesplitst in twee of meer artikelen.

Hier is de *homogeniteitsregel* van Igr 16, vierde lid, belang. Zie ook deel I, hoofdstuk 4, § 2, 'De indeling van een regeling'.

20 Opsommingen, staartteksten

Als het bij een opsomming voor de duidelijkheid wenselijk is elk onderdeel daarvan op een nieuwe regel te laten beginnen, wordt de volgende werkwijze gevolgd.

a. De onderdelen worden geletterd a., b., c. enz., en een eventuele verdere onderverdeling van een geletterd onderdeel wordt genummerd met 10., 20., 30. enz. Deze regel geldt echter niet voor definities; zie daarvoor Igr 47, vijfde lid.

b. Binnen een onderdeel wordt niet met een nieuwe zin begonnen. Is het nodig een onderdeel uit meer dan één zin te laten bestaan, dan kan de in deze aanbeveling gebruikte werkwijze worden toegepast: aanhef beëindigen met een punt en elk onderdeel laten bestaan uit één of meer zinnen.

c. De onderdelen worden afgesloten met een puntkomma, met uitzondering van het laatste onderdeel: daar wordt een punt achter gezet.

Wanneer de onderdelen van een opsomming beginnen met een kleine letter en eindigen met een puntkomma (of met een komma), is het kennelijk de bedoeling dat de aanhef (het deel vóór de opsomming) bij alle onderdelen hoort en dat de volzin eindigt met de punt achter het laatste onderdeel. Wordt dan binnen een onderdeel een punt geplaatst en wordt daarna een nieuwe zin begonnen, die dan dus begint met een hoofdletter, dan is de opsomming in feite in tweeën geknipt.

Het komt ook voor dat zowel de aanhef als elk onderdeel van de opsomming een of meer afzonderlijke volzinnen vormen; dan doet het probleem zich niet voor. Bij Igr 18 is deze techniek toegepast; zie onderdeel b, tweede zin.

In een APV uit 2010 kwam de volgende bepaling (enigszins verkort weergegeven) voor, die niet aan de aanbevelingen van Igr 20 (en 45) voldoet.

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- *horecabedrijf: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig (...) logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of spijsen (...) voor directe consumptie worden bereid of verstrekt. Onder een horecabedrijf wordt in ieder geval verstaan: een hotel, restaurant, pension, café, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis.*
- *terras: (enz.).*

- *bewijs: het bewijs bedoeld in artikel 2:28 lid 2, sub d, bestaat uit een huur- dan wel koopovereenkomst.*

In deze tekst valt een aantal zaken op. De bepaling begint met 'In deze afdeling...', en de aldus aangevangen volzin eindigt middenin het eerste onderdeel met de woorden 'of verstrekt'. Dan volgt de tweede volzin: 'Onder... of clubhuis.' Vervolgens zien we twee volgende, loshangende elementen (technisch gesproken hoort de aanhef 'In deze afdeling wordt verstaan onder:' daar niet meer bij!), die beginnen met een kleine letter en die eindigen op een punt. Dat deze bepaling technisch niet deugt, zal wel duidelijk zijn. Willen we de bepaling oplappen, dan zal allereerst het derde onderdeel moeten worden verwijderd: dat is een nepdefinitie. In het daar genoemde art. 2:28, tweede lid, onderdeel d, moeten eenvoudig de woorden 'een bewijs waaruit blijkt' worden vervangen door 'een huur- of koopovereenkomst waaruit blijkt'; en waarschijnlijk was het nog beter geweest daarbij een *schriftelijke* overeenkomst te verlangen. Wat nu overblijft, kan als volgt worden geherformuleerd.

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- *horecabedrijf:*
 - a. *een hotel, restaurant, pension, café, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis, alsmede*
 - b. *elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig (...) logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of spijsen (...) voor directe consumptie worden bereid of verstrekt;*
- *terras: (enz.).*

Nu loopt de zin na de aanhef helemaal door tot het einde (geen punt na het tweede onderdeel), en bij de definitie van horecabedrijf staat het belangrijkste voorop. Zou zeker zijn dat de opsomming onder a zonder enige twijfel onder de algemene definitie (elk voor het publiek toegankelijk...) van horecabedrijf valt, dan zou met de algemene definitie kunnen worden volstaan en zou er in de *toelichting* op kunnen worden gewezen dat de hotels enz. 'dus' allemaal per definitie onder de afdeling over horecabedrijven vallen. Maar wellicht is dat bij de buurt- en clubhuizen niet helemaal zeker, en is het daarom beter de afzonderlijke opsomming onder a (nieuw) te handhaven.

Staartteksten

Soms staat de opsomming niet op het eind van maar midden in een volzin. Zo bijv. in art. 2:1, tweede lid, van de model-APV, dat over samenscholing en ongeregelheden gaat:

2. *Degene die op een openbare plaats*
 - a. *aanwezig is bij een voorval waardoor ongeregelgheden ontstaan of dreigen te ontstaan;*
 - b. *aanwezig is bij een gebeurtenis die aanleiding geeft tot toeloop van publiek waardoor ongeregelgheden ontstaan of dreigen te ontstaan; of*
 - c. *zich bevindt in of aanwezig is bij een samenscholing, is verplicht op bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.*

Doordat het slot van de zin – de ‘staarttekst’ – hier op een nieuwe regel begint, is duidelijk dat het ‘is verplicht ...’ op alle drie de situaties a, b en c slaat. Soms gebeuren er echter typografische ongelukjes: dan wordt de staarttekst aan het laatste onderdeel toegevoegd, waardoor het lijkt of ze alleen daarbij hoort. Let bij staartteksten dus altijd goed op de drukproeven!

In het Staatsblad treffen we af en toe zo’n foutje aan. Wanneer dat alsnog wordt opgemerkt, verschijnt later een verbeterblad. En in de *Tekstuitgave Algemene wet bestuursrecht 2017/2018* (Wolters Kluwer, 2017), waarvoor schrijver dezes verantwoordelijk was..., kwam zo’n fout bijv. voor bij art. 6:6 Awb.

Voor een leerzaam en vermakelijk verhaaltje over staartteksten, zie T.C. Borman, ‘Het venijn zit in de staart: staartteksten en opsommingsbepalingen’, *Regel/Maat* 2014, blz. 373.

21 Aanduiden karakter opsomming

1. Als dat voor de duidelijkheid nodig is, wordt aan het slot van het voorlaatste onderdeel van een opsomming ‘en’ dan wel ‘of’ geplaatst. Met ‘of’ wordt tot uitdrukking gebracht dat de opsomming alternatieven noemt, met ‘en’ dat de opsomming een cumulatief karakter heeft.

2. Uit de formulering van de bepaling moet blijken of een opsomming een uitputtend karakter heeft of niet.

Lid 1

Alternatieven: a, b of c, in elk geval hoeft niet aan alle vereisten uit de opsomming te worden voldaan. Bij een *cumulatieve opsomming* (a, b en c) moet wel aan al deze eisen zijn voldaan.

Bij definitiebepalingen roept het karakter van een opsomming over het algemeen geen vragen op, zodat het eerste lid dan niet hoeft te worden toegepast.

In het verbeterde, gecursiveerde voorbeeld bij Igr 20 (vorige bladzijde) is het onder a wel gedaan, omdat de bepaling dan beter leest. En daar is ‘alsmede’ gebruikt omdat dit woord daar een soepeler zin oplevert dan ‘en’; maar het betekent hetzelfde.

Lid 2

Het bepalen of een opsomming uitputtend is of niet, is vooral van belang bij factoren waarvan de inhoud van een besluit kan afhangen, zoals verlenings-, weigerings- en intrekingsgronden.

Voorbeelden:

Cumulatief: Aan alle genoemde condities moet worden voldaan. Dit kan duidelijk worden gemaakt door aan het voorlaatste element 'en' toe te voegen, eventueel 'alsmede' of 'evenals': als: a. ...; b. ..., en c. ...; of met de inleidende formule *als aan elk van de volgende punten wordt voldaan:* (a tot en met c).

Alternatief: Er hoeft maar één van de elementen in het spel te zijn, dan treedt het rechtsgevolg (bijvoorbeeld het kunnen weigeren, of juist het ergens voor in aanmerking komen) al in. Voeg dan aan het voorlaatste element 'of' toe, eventueel het wat stijvere 'dan wel': *als: a. ...; b. ..., of c. ...*. 'Andere mogelijkheid: *als aan één van de volgende punten wordt voldaan:* (a tot en met c). In het laatste geval is *als aan minstens één van ...* soms net iets duidelijker.

Uitputtend: Alleen de genoemde punten of één daarvan zijn aan de orde. Een duidelijke formule is *De vergunning kan slechts worden geweigerd als ...*.

Een opsomming waarbij het slechts gaat om voorbeelden van zaken die van belang kunnen zijn, wordt wel *enuntiatief* genoemd. Dat is het tegendeel van uitputtend. Bijvoorbeeld: *De ontheffing kan in elk geval worden ingetrokken in het belang van ... (a-c).*

c. Taalgebruik

22 Formulering

1. **Formuleer bepalingen zo beknopt als mogelijk is zonder dat de begrijpelijkheid in het gedrang komt.**
2. **Volg zoveel mogelijk het normale spraakgebruik.**
3. **Gebruik geen woorden waarvan de betekenis te weinig bepaald of onduidelijk is.**
4. **Vermijd vreemde woorden en woorden die van een vreemde taal zijn afgeleid, behalve als deze de bedoeling duidelijker weergeven dan Nederlandse en ze bovendien in de Nederlandse taal ingang hebben gevonden.**
5. **Gebruik waar mogelijk persoonsaanduidingen die zowel mannen als vrouwen omvatten. Gebruik geen combinatieaanduidingen van mannen en vrouwen (zoals 'aanvragers en aanvraagsters').**
6. **Gebruik in een regeling nooit het woord 'u'.**

Zie allereerst deel I, hoofdstuk 4, § 5, 'De taal van een regeling'.

Hieronder enkele voorbeelden van minder en meer geslaagd taalgebruik.

In een APV-artikel met als opschrift 'Exploitatievergunning horecaverblijf' luiden de leden 4 en 5 (met een enkele vereenvoudiging):

4. *De burgemeester kan de vergunning geheel of gedeeltelijk weigeren, indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.*
5. *Bij de toepassing van de in het vierde lid genoemde weigeringsgrond houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en de wijk, waarin het horecabedrijf is gelegen of zal zijn gelegen, de aard van het horecabedrijf en de spanning, waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie.*

Met enkele ingrepen kan dit beduidend korter en strakker. Zie:

4. *De burgemeester kan de vergunning weigeren als de woon- of de leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf door de exploitatie zijns inziens ontoelaatbaar zou worden geschaad. Daarbij houdt hij rekening met het karakter van de straat en de wijk, de aard van het horecabedrijf en de te verwachten effecten van de exploitatie op de omgeving.*

Enkele opmerkingen.

- Door samenvoeging in één lid is verwijzing van het ene lid naar het andere niet meer nodig.
- Als de gevraagde vergunning geheel kan worden geweigerd kan ze dat ook wel gedeeltelijk; dat hoeft dus niet te worden bepaald. (Gedeeltelijke weigering mag er echter niet toe leiden dat eigenlijk iets anders wordt vergund dan is aangevraagd. Vraagt iemand vergunning voor een hotel met restaurant dan zal het doorgaans niet aangaan, slechts een van de twee onderdelen te vergunnen. Dan zal het gevraagde moeten worden geweigerd. En dan is het aan de aanvrager om zich opnieuw op de mogelijkheden te beraden.)
- De bestaande tekst van het vierde lid impliceert, ongetwijfeld onbedoeld, dat alleen de gecombineerde aantasting van de woonsituatie én de leefsituatie tot weigering mag leiden. Vandaar het nieuwe of, dat duidelijk maakt dat voldoende ernstige aantasting van één van beide al reden kan zijn voor een weigering.
- Met de enkele verwijzing naar effecten zijn alle aspecten van wat het bestaande vijfde lid in de beschouwingen wil betrekken, meegenomen.
- De bestaande tekst bevat in lid 5 enkele bijzinnen die als beperkend zijn bedoeld: ‘, waarin het horecabedrijf...’, ‘, waaraan het woonmilieu...’. Volgens de regels van de Nederlandse grammatica mag een beperkende bijzin echter niet met een komma beginnen (op enkele heel bijzondere gevallen na).

Bij *lid 1 van de aanbeveling* (in bovenstaande tekst niet aan de orde): bijv. de meestal overbodige woorden ‘het bepaalde in’. Héél soms zijn ze wel nodig. Vergelijk ‘strijd met artikel 12’ en ‘strijd met het bij of krachtens artikel 12 bepaalde’: in het laatste geval is ook strijd met op artikel 12 gebaseerde uitvoeringsbesluiten (regeling of beschikking) van belang. Alleen in zo’n geval is ‘het bepaalde in’ o.i.d. nodig, alleen dan zijn die woorden daarom toelaatbaar.

Lid 4

Als de lezer met 'u' wordt aangesproken, betekent dit dat het gestelde voor hem of haar geldt. Maar dat is misschien helemaal niet zo. 'De toelage moet u aanvragen binnen vier weken na ...' duidt op een regel die voor potentiële aanvragers van zo'n toelage geldt, maar niet voor elke lezer. Een soortgelijke fout komt men nog al eens tegen bij de publicatie van besluiten, waaraan een rechtsmiddelloorlichting in deze trant wordt geplaatst: 'Tegen dit besluit kunt u bezwaar maken ... (enz.)'. Maar niet iedere lezer kan bezwaar maken, die mogelijkheid staat doorgaans alleen open voor 'belanghebbenden'.

23 Eén term, één begrip

1. Eén begrip wordt altijd met dezelfde term aangeduid.
2. Een term wordt niet voor verschillende begrippen gebruikt.
3. Binnen een en dezelfde regeling gelden de aanbevelingen van het eerste en het tweede lid strikt. De aanbevelingen worden zoveel mogelijk ook gevolgd voor het geheel van de gemeentelijke regelingen.

Hieraan kan worden toegevoegd dat een regeling die maar één bevoegd gezag kent, dat orgaan natuurlijk met zijn eigen naam aanduidt en niet met het vage 'bevoegd gezag'. Trouwens, ook als in sommige gevallen B&W bevoegd zijn en in andere de burgemeester, verdient het aanbeveling om 'bevoegd gezag' als overkoepelende aanduiding te vermijden: liever man en paard noemen.

24 Aanduiding gemeentelijke bestuursorganen

1. Voor de gemeentelijke organen worden als regel de termen 'de raad', 'burgemeester en wethouders' en 'de burgemeester' gehanteerd.
2. 'Burgemeester en wethouders' wordt in de tekst van een regeling voluit geschreven en niet afgekort.

De Gemeentewet spreekt van 'college van burgemeester en wethouders' maar kort dat in de definitiebepaling van artikel 5 af tot 'college'. Bij de invoering van die terminologie is er bewust van afgezien de medebewindswetten daaraan aan te passen; daarin wordt herhaaldelijk gesproken van 'burgemeester en wethouders', een enkele keer voluit van 'het college van burgemeester en wethouders'. De definitie van art. 5 geldt alléén voor de Gemeentewet; niet voor andere wetten, zoals we zagen; en ook voor gemeentelijke verordeningen is ze niet verplicht.

Na 1994 is men niettemin in veel gemeentelijke verordeningen ook gaan spreken van 'het college' – wat dan wel betekende dat elke verordening een definitiebepaling moest bevatten. In de *binnenwereld* van bestuur en ambtenarij is 'college' sindsdien een veel gehanteerd begrip geworden voor het college van B&W. *Daarbuiten* is dat echter een vlakke aanduiding die voor alle mogelijke typen collegiale instanties wordt gebruikt, alsmede voor diverse onderwijsinstellingen ('Kennemercollege', 'Florijncollege') of onderwijsvormen ('college lopen').

Regelingen, in het bijzonder verordeningen, worden echter niet geschreven voor de binnenwereld maar voor de buitenwereld. Daarom is het aan te bevelen ook de taal van de buitenwereld te hanteren en te spreken van 'burgemeester en wethouders'. N.B.: Deze term staat

met de meervoudige werkwoordsvorm ('burgemeester en wethouders *hebben* besloten', niet: heeft besloten). In *toelichtende teksten* kan dat worden afgekort tot B&W, zoals in dit boekje ook vaak gebeurt.

Heeft men niettemin voorkeur voor de collegevariant, dan is definiëring daarvan doorgaans niet nodig maar kan de eerste keer dat dit orgaan in een artikel, een hoofdstuk of een paragraaf ter sprake komt, 'college van burgemeester en wethouders' voluit worden gebruikt en daarna eenvoudig worden gesproken van 'het college': dat zal dan wel niet tot misverstand leiden. (Althans als de regeling niet ook nog een ander college kent. Dat zou dan echter een argument extra vormen om burgemeester en wethouders niet óók 'college' te noemen.)

25 Afkortingen

Gebruik afkortingen alleen als dat redelijkerwijs niet te vermijden is. Bij gebruik ervan worden ze in beginsel in de definities opgenomen.

In de toelichting kan het desgewenst wat huiselijker: daar is het niet ongewoon om van 'B&W', 'GS', de 'Awb', de 'Woz' enz., te spreken. Zorg er echter voor dat bij niet algemeen bekende afkortingen – de aanduidingen van wettelijke regelingen horen daar in elk geval toe – het begrip zeker de eerste keer voluit wordt gebruikt, en geef dan *in een noot* de afkorting ('hierna: Wmo 2015'), want daar is die gemakkelijker terug te vinden dan in de tekst van het verhaal.

26 Hoofdletters en namen

1. Gebruik zo weinig mogelijk hoofdletters.
2. Volg zoveel mogelijk het hoofdlettergebruik van de Grondwet en de Gemeentewet of neem dat als uitgangspunt.
3. Volg voor officiële benamingen de schrijfwijze in de desbetreffende basisregeling.
4. Volg voor de benaming van een instelling de wijze van aanduiden die de instelling zelf gebruikt.
5. Bij nieuwe benamingen wordt in beginsel alleen het eerste woord met een hoofdletter geschreven.

We spreken dus van *raad*, *burgemeester*, *wethouder*, *secretaris*, *voorzitter* enz., steeds zonder hoofdletters. Ook voor citeertitels worden zo weinig mogelijk hoofdletters gebruikt: *Algemene plaatselijke verordening*, *Subsidieverordening kunsten en wetenschappen*, enz.

Volgens de *Aanwijzingen voor de regelgeving* (Ar 3.52) worden ministers en ministeries echter aangeduid volgens het model:

de Minister (het Ministerie) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden.

27 Geen ficties

Vermijd zoveel mogelijk het gebruik van ficties ('een aanvraag wordt geacht te zijn ingewilligd ...').

Ficties zijn ouderwets en onduidelijk. Anders dan in romans, zijn ze in regelingen ook vrijwel nooit nodig.

In het voorbeeld van de fictieve inwilliging (zie de tussen haakjes geplaatste tekst van de aanbeveling) zal de silencio-positivoparagraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing moeten worden verklaard; zie Igr 54 en de toelichting daarbij.

Art. 22, vijfde lid, van wijlen de Jachtwet was een hoogst zeldzaam voorbeeld van een aanvaardbare fictie:

5. *Hij, die zich in het veld bevindt met een of meer strikken, beugels, andere vallen dan kastvallen, klemmen, vuurwapenen, stalnetten of lange honden, wordt geacht zich daarmede ter uitoefening van de jacht in het veld te bevinden, tenzij het tegendeel blijkt.*

Dit was trouwens niet een echte fictie maar een weerlegbaar rechtsvermoeden.

Voor een fout voorbeeld, zie art. 9, tweede lid, van de model-Erfgoedverordening (oud, de Monumentenwet 1988 gold nog):

2. *De aanwijzing [als beschermd gemeentelijk monument] wordt geacht ingetrokken te zijn, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 3 van de Monumentenwet 1988 of aan artikel ... van de monumentenverordening van de provincie ... [naam].*

Hier had men kunnen schrijven 'De aanwijzing vervalt zodra toepassing wordt gegeven aan ...'. Maar nog beter zou het zijn geweest, de enkele verwijzing naar wettelijke bepalingen te vervangen door een omschrijving die direct laat zien waar het om gaat:

2. *De aanwijzing vervalt zodra de zaak of het terrein op grond van de Monumentenwet 1988 of de ... [provinciale erfgoed- of monumentenverordening] is aangewezen als beschermd monument.*

28 'Moeten' en 'dienen'

Formuleer een voorschrift niet met behulp van de werkwoorden 'moeten' of 'dienen', behalve als dat voor de duidelijkheid nodig is. Bijvoorbeeld niet *De aanvraag moet in tweevoud worden ingediend*, maar liever *De aanvraag wordt in tweevoud ingediend*.

Een regel die in de 'imperatieve indicatief' – aanduiding van de gebruikte grammaticale figuur – is geformuleerd, is bijna altijd zonder problemen herkenbaar als gebod of verbod. Als art. 4:20f, derde lid, Awb bepaalt 'Het bestuursorgaan vergoedt de schade die door de wijziging of intrekking (...) wordt veroorzaakt', dan is het duidelijk dat de bepaling het bestuursorgaan een rechtsplicht oplegt.

Maar heel soms komt de strekking van een bepaling niet duidelijk uit de verf bij een beschrijvende stijl. Art. 3:5, eerste lid, van de model-APV bepaalde tot begin 2015 ten aanzien van seksinrichtingen:

1. *De exploitant en de beheerder:*
 - a. *staan niet onder curatele en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht of de voogdij;*
 - b. *zijn niet in enig opzicht van slecht levensgedrag; en*
 - c. *hebben de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt.*

In het tweede lid volgde een bepaling met een soortgelijke opzet, maar dan veel uitgebreider. Dit type bepalingen was ongetwijfeld ontleend aan het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999, dat verschillende artikelen met een vergelijkbare aanpak kende. Hs. 3 van het Alcoholbesluit, waar de regeling 'zedelijke eisen' nu is te vinden, heeft de traditie voortgezet.

Van zo'n bepaling is de strekking echter niet direct duidelijk: ze ziet er puur beschrijvend uit. Hier verdient het aanbeveling de aanhef te vervangen door iets als 'Voor de exploitant en de beheerder gelden de volgende vereisten:', dan is in elk geval duidelijk dat het niet aan de vereisten voldoen wel consequenties zal hebben. Die consequenties – bijvoorbeeld weigering of intrekking van de exploitatievergunning – moeten vervolgens wel duidelijk zijn (wat in het onderhavige artikel 3:5 niet het geval is, en ook elders in de betrokken afdeling is geen sanctie voorzien.) Wellicht hadden de vereisten hier als imperatieve (verplichte) weigerings- of intrekkinggronden moeten zijn geformuleerd: 'De vergunning wordt geweigerd (wordt ingetrokken) als ...'.

29 Indien en voor zover; en/of; geen haakjes; tot en met

1. Gebruik niet 'indien en voor zover' maar alleen 'voor zover'.
2. Het koppel 'en/of' wordt niet gebruikt; doorgaans kan met 'of' worden volstaan.
3. De woorden 'al of niet' zijn meestal overbodig.
4. Plaats geen zinnen, zinsdelen, woorden of woorddelen tussen haakjes. Haakjes kunnen de betekenis onduidelijk maken.
5. Het einde van een periode of reeks wordt aangeduid met 'tot en met'
6. Voor meet- en munteenheden worden de wettelijk vastgestelde aanduidingen gebruikt. De meeste zijn te vinden in het Meeteenhedenbesluit 2006.

Lid 1

Als subsidie kan worden toegekend aan een vereniging 'indien en voor zover deze actief is in de gemeente', dan is al spoedig duidelijk dat het 'indien en' best kan worden gemist. De woorden 'voor zover' duiden onmiskenbaar aan dat alleen activiteiten in de gemeente aanleiding voor subsidie in aanmerking kunnen komen.

Lid 2

Héél soms is 'en/of' nét iets duidelijker en dan wel bruikbaar. Dat komt echter zo weinig voor dat ik geen voorbeeld kon verzinnen.

Lid 3

In plaats van 'de beslissing tot het al of niet verlenen' is 'de beslissing over de verlening' of 'de beschikking op de aanvraag' strakker en beter.

Lid 4

Als in een verordening wordt gerept van '(geluid)hinder door schepen', kunnen daarmee drie verschillende zaken zijn bedoeld: (a) uitsluitend geluidhinder door schepen, (b) hinder door schepen, zoals geluidhinder, en (c) hinder door schepen, in het bijzonder geluidhinder. Een regeling moet duidelijk zijn en mag geen raadsels bevatten zoals het onderhavige.

Een enkele keer kunnen haakjes wel functioneel zijn; maar dan zaaien ze ook geen twijfel. Als verboden wordt een terras te exploiteren 'zonder vergunning van burgemeester en wethouders (terrasvergunning)', dan is daarmee duidelijk dat 'terrasvergunning' de roepnaam is voor deze vergunning. Het is heel nuttig de verschillende vergunningen en ontheffingen die bij gemeentelijke verordening in het leven worden geroepen, van een officiële roepnaam te voorzien, en dat kan op terloopse maar duidelijke wijze gebeuren op de wijze van de terrasvergunning.

Lid 5

Spreeken in termen van 'tot' kan tot misverstanden leiden. 'Een aanvraag kan worden ingediend tot 1 februari' betekent waarschijnlijk dat de aanvraag op zijn laatst op 31 januari kan worden ingediend, maar misschien toch ook nog op 1 maart? Om elk misverstand te voorkomen is het duidelijker om 'tot en met 31 december' te gebruiken. 'Tot en met' wordt hierbij voluit geschreven, dus niet als 't/m'.

30 Respectievelijk en c.q.

1. Als dat nodig is, gebruik de term 'respectievelijk' dan overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Als het de verkiezing van de leden van provinciale staten of van de raad betreft, vindt de kennisgeving plaats op de in de provincie, respectievelijk de gemeente, gebruikelijke wijze.

Maar probeer de term te vermijden; meestal kan gewoon 'of' worden gebruikt.

2. Gebruik nooit het meerzinnige 'c.q.' of 'casu quo'; meestal is 'of' aan te bevelen.

Het woord 'respectievelijk' kan vaak worden vervangen door 'of'. Wanneer eerst is bepaald in welke gevallen B&W vergunningverlenend gezag zijn en in welke gevallen de burgemeester dat is, kan vervolgens wel worden gesproken over 'de vergunning van burgemeester en wethouders of van de burgemeester'.

31 Overeenstemming en overleg

1. De uitdrukking dat een bevoegdheid wordt uitgeoefend 'in overeenstemming met A' (of: 'met instemming van A') wordt gebruikt als vereist is dat het overleg met A tot overeenstemming leidt.
2. In de overige gevallen wordt 'na overleg met' gebruikt, nooit 'in overleg'.

Als *overeenstemming* tussen een aantal instanties is vereist, betekent dit dat elke instantie vetorecht heeft en de zaak dus kan blokkeren. Soms is die algemene overeenstemming echter echt noodzakelijk om het gewenste doel te kunnen bereiken; dan kan dus de formule 'in overeenstemming met P, Q en R' worden gebruikt. Let er echter op dat de formule riskant is: als aan een 'derde' een vetorecht wordt toegekend – daar komt de formule 'in overeenstemming met' op neer –, dan kan dat soms worden beschouwd als delegatie van bevoegdheid, en dat is lang niet altijd mogelijk.

Een normale opzet is dat één instantie uiteindelijk de knoop kan doorhakken, maar dat ze eerst overleg moet voeren met anderen; dan handelt de instantie 'na overleg' met die anderen. Wil men beklemtonen dat het overleg niet als een formaliteit mag worden gezien, dan kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de toelichting op het besluit de resultaten van het overleg vermeldt, eventueel met toevoeging dat daarbij ook wordt aangegeven wanneer en waarom van andermans visie is afgeweken. In deze trant ook Igr 9, tweede lid, met betrekking tot wettelijk verplichte adviezen. In de wetgeving komt men ook wel formules tegen als 'na op overeenstemming gericht overleg' en 'na goed overleg'. Beide formuleringen betekenen dat het om serieus overleg moet gaan.

In lid 2 is 'in overleg' in de ban gedaan omdat het onduidelijk is: het zou zowel 'in overeenstemming' als 'na overleg' kunnen betekenen. Daarom zal voor één van deze twee moeten worden gekozen.

d. Verwijzen en aanhalen

32 Verwijzingen; overschrijfverbod

1. Vermijd verwijzing naar andere artikelen zoveel mogelijk. Vermijd in elk geval verwijzing naar bepalingen die zelf al een verwijzing inhouden.
2. De verwijzing naar een andere regeling wordt zo mogelijk verbijzonderd tot verwijzing naar de betrokken artikelen. Als dat de duidelijkheid van de verwijzing vergroot, kan de verwijzing worden verbijzonderd tot verwijzing naar een artikellid of ander onderdeel van een artikel.
3. Een bepaling uit een hogere regeling wordt niet herhaald in een lagere.

Verwijzingen zijn hinderlijk voor de lezer: hij kan niet doorlezen maar moet terug (of vooruit) naar de bepaling waarnaar wordt verwezen. Er bestaat een reëel risico dat hij dat teveel moeite vindt en daardoor de boodschap niet helemaal juist of volledig tot zich neemt. Dat is een goede reden om verwijzingen zoveel mogelijk te vermijden.

Heel vaak kan dat ook gemakkelijk. Wanneer in artikel 4 van een verordening wordt gesproken over 'de vergunning, bedoeld in artikel 3', dan kan dat op twee manieren zonder verwijzing. Heeft de vergunning van artikel 3 een naam gekregen, bijv. terrasvergunning, dan kan in artikel 4 (en in volgende artikelen) eenvoudig over de terrasvergunning worden gesproken. Komt in de verordening of in het betrokken hoofdstuk of de paragraaf slechts één vergunning voor, die in het begin wordt geïntroduceerd door een formule als 'Het is verboden x te doen zonder vergunning van burgemeester en wethouders of in afwijking daarvan', dan kan daarna eenvoudig van 'de' vergunning worden gesproken: een andere dan 'de' bedoelde vergunning kan eenvoudig niet aan de orde zijn.

Een verwijzing heeft meestal betrekking op een begrip of op een rechtsnorm. In artikel 3:1 van een APV komt deze definitie voor:

1. *In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:*
 - (a - f)
 - g. *beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent dan wel uitoefenen in een seksinrichting of escortbedrijf;*
 - (h enz.).

In het citaat uit artikel 3:1 is 'beheerder' een begrip. Het complete citaat, dat wordt aangeduid als *eerste lid, aanhef en onderdeel g* (of: ... en onder g) bevat een rechtsnorm, te weten een definitiebepaling; zie de volgende aanbeveling. Zonder de aanhef is onderdeel g geen rechtsnorm maar een betrekkelijk betekenisloze hoeveelheid woorden. Het belang van de aanhef wordt duidelijk als men zich voorstelt hoe de rechtsnorm zou luiden als we de woorden 'In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:' vervangen door 'Strafbaar zijn:' – daarmee krijgen we een heel andere *rechtsnorm*, terwijl het *begrip* onder g gelijk is gebleven. (NB, dat de definities ten onrechte zijn geletterd – zie Igr 47 – laat ik hier maar buiten beschouwing.)

Wie (in een ander APV-hoofdstuk dan hoofdstuk 3, waar de definitie dus niet geldt) alleen naar het begrip wil verwijzen, doet het bijvoorbeeld zo: *Deze bepaling is van toepassing op beheerders als bedoeld in artikel 3:1, eerste lid, onderdeel g*. Wil men naar de begripsbepaling als zodanig, dus de complete rechtsnorm, verwijzen, dan kan het als volgt: *Artikel 3:1, eerste lid, aanhef en onderdeel g, is van toepassing*. Daarmee 'geldt' de definitie ook op de plek waar de verwijzing staat. Maar in beide gevallen zou het beter zijn dit onderdeel van het toepassingsbereik gewoon uit te schrijven, bijvoorbeeld ongeveer aldus: *Deze bepaling/Dit hoofdstuk is ook van toepassing op degenen die feitelijk leidinggeven aan een seksinrichting of escortbedrijf*. Voor deze laatste begrippen kan desgewenst zonder bezwaar naar art. 3:1 worden verwezen, omdat de termen in hoofdzaak wel duidelijk zijn, en de definities in genoemd artikel alleen een nadere precisering geven.

Dynamisch of statisch verwijzen?

'Dynamisch' verwijzen betekent dat verwezen wordt naar een bepaling zoals die luidt op het moment waarop de regeling die de verwijzing bevat, wordt toegepast. Wijzigingen van die

bepaling in de loop van haar bestaan worden dan meegenomen. Dat is het normale geval: als niet anders is bepaald dan is een verwijzing automatisch dynamisch.

Bij een 'statische' verwijzing wordt verwezen naar de bepaling zoals die luidt of luidde op een bepaalde datum. Dat kan van belang lijken als wordt verwezen naar een andere regeling: misschien wordt de betrokken bepaling wel gewijzigd (of zelfs ingetrokken). Maar nu wordt de lezer pas echt geplaagd: hij moet niet alleen de bepaling opzoeken waarnaar verwezen wordt, maar moet bovendien proberen uit te vinden of de bepaling die hij gevonden heeft, ook precies zo luidde op de aangegeven datum. Daarom is een statische verwijzing in beginsel uit den boze en moet men de begripsaanduiding maar in de regeling zelf opnemen en helemaal niet verwijzen.

In één geval is statisch verwijzen echter niet bezwaarlijk en soms echt nodig. Als een verordening wordt gewijzigd, wordt soms bepaald dat de 'oude' versie van toepassing blijft op oude gevallen, bijv. op reeds ingediende aanvragen. Dan kan bijvoorbeeld deze formule worden gebruikt: *Deze verordening zoals ze luidde op ...* [dag voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van de wijziging in beginsel] *blijft van toepassing op ...* [aanduiding van de gevallen waarvoor dit geldt]. Zie verder bij Igr 66 en 70. Verwijzingen naar een andere regeling vinden meestal plaats omdat men wil zorgen voor een nauwe aansluiting daaraan, ook aan eventuele jurisprudentie op de genoemde bepaling. Een bekende verwijzing van deze soort is die naar de omschrijving van 'weg' in de Wegenwet of de Wegenverkeerswet 1994. Dan ligt een dynamische verwijzing voor de hand.

Opletten is ook geboden als wordt verwezen naar 'particuliere' standaarden die niet de status hebben van de bekende NEN-normen e.d., en waarvan niet zeker is dat een volgende, gewijzigde versie ook aan de gemeentelijke wensen voldoet. Dan kan het wenselijk zijn om statisch te verwijzen, en de verwijzing aan te passen als de 'normen' worden gewijzigd en is geconstateerd dat de nieuwe versie ook oké is.

ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837, Gst. 2016/7 (parkeernormen Utrecht) accepteerde in een bijzonder geval zelfs een dynamische verwijzing naar beleidsregels.

Meer over dynamisch of statisch verwijzen bij Zijlstra c.s., *Wetgeven* (2012), blz. 531.

Verwijzen naar NEN-normen e.d.

Heel veel komt verwijzing naar een NEN-norm o.i.d. niet voor, maar als het gebeurt rijst soms de vraag of de gemeente er dan voor moet zorgen dat geïnteresseerden die normen bij haar ergens moeten kunnen inzien. Artikel 14a van de Bekendmakingswet geeft daarvoor een regeling die erop neerkomt dat kosteloze inzage verzekerd moet zijn; zo nodig moet van gemeentewege aan eenieder op verzoek kosteloos inzage worden verleend.

33 Modellen verwijzing

1. Verwijzing naar een lid van een artikel vindt plaats overeenkomstig de volgende voorbeelden:

Artikel 5, tweede lid, is van toepassing.

Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder d, is van toepassing

2. Verwijzing naar een onderdeel van een opsomming vindt plaats met behulp van de aanduidingen 'onderdeel' of 'onder'. Verwijzing naar een verdere onderverdeling geschiedt met een combinatie van deze aanduidingen. Bijvoorbeeld:

Artikel 6, tweede lid, aanhef en onderdeel 1, aanhef en onder 3°, is van overeenkomstige toepassing.

3. Bij verwijzing naar een bepaling van de verordening waarin de verwijzing staat, wordt volstaan met het noemen van dat artikel of artikelonderdeel.

4. Bij verwijzing naar een andere, vlak daarvoor genoemde regeling of bepaling van een andere regeling kan vaak 'die/de regeling/bepaling' o.i.d. worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor begrippen.

Lid 1

Zie de toelichting bij Igr 32, tweede alinea na het citaat uit art. 3:1 APV.

Lid 2

Artikel 2.2, eerste lid, Wabo luidde (sterk verkort):²¹

1. Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om:
 - a. (...);
 - b. een monument als bedoeld in een zodanige verordening:
 - 1°. te slopen, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen of
 - 2°. te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;
 - c. een bouwwerk te slopen in een krachtens een zodanige verordening aangewezen stads- of dorpsgezicht, geldt een zodanige bepaling als een verbod om een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, uit te voeren zonder omgevingsvergunning.

Voor elk geletterd onderdeel van het eerste lid golden de woorden 'Voor zover ingevolge... is vereist om: als aanhef van het onderdeel. En de 'staarttekst' van het lid, de woorden 'geldt een zodanige bepaling als ...', hoorde er evenzeer bij. Maar voor de genummerde subonderdelen van onderdeel b gold het zinsdeel 'een monument als bedoeld in zodanige verordening' ook weer als aanhef. Is in een verwijzing alleen het vereiste van omgevingsvergunning van belang met betrekken tot het slopen van een gemeentelijk monument, dan moet dus worden verwezen naar *artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, aanhef en onder 1°, en laatste zinsdeel, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*.

²¹ De Wabo vervalt weliswaar per 1 januari 2024, maar dat doet niet af aan de illustratieve waarde van het voorbeeld.

Dit is overigens buitengewoon ingewikkeld, en (dus) moeilijk leesbaar. Probeer daarom liever zulke complexe structuren te vermijden; de wetgever in formele zin geeft lang niet altijd het goede voorbeeld ...

Lid 3

Als in een verordening of andere regeling moet worden verwezen naar een bepaling uit diezelfde verordening, gebeurt dat door enkel het nummer van de bepaling: 'Artikel 8, derde lid, is van overeenkomstige toepassing'; niet: 'Artikel 8, derde lid, van deze verordening is ...'..

Lid 4

Uit een vorige model-APV:

Artikel 2:11 (Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg

1. *Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van het bevoegde bestuursorgaan een weg aan te leggen, de verharding daarvan op te breken, in een weg te graven of te spitten, aard of breedte van de wegverharding te veranderen of anderszins verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg.*
(...)
5. *Op de vergunning, bedoeld in het eerste lid, is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.*

In heel artikel 2:11 komt maar één vergunningsfiguur voor. Daarom kunnen in het vijfde lid de woorden ' , bedoeld in het eerste lid, ' worden gemist en zijn ze in het voorbeeld doorgestreept. Zie ook de toelichting bij Igr 32 (eerste tekstblok, tweede alinea), waar iets vergelijkbaars werd signaleerd.

34 Aanhaling zin en zinsdeel

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

Lid 2

Voorbeelden:

- het zinsdeel 'wanneer hij daarin heeft toegestemd'
- het zinsdeel beginnende met 'tenzij de voorzitter' en eindigend met 'heeft verklaard' of: het zinsdeel 'tenzij de voorzitter (...) heeft verklaard'.

35 (Als) genoemd en bedoeld

1. Met de uitdrukking ' , genoemd ' wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die specifiek zijn aangeduid.
2. Met de aanduiding ' , bedoeld ' wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die in algemene of omschrijvende zin zijn aangeduid.

3. De aanduiding ‘als bedoeld’ wordt gebruikt als het voorafgaande begrip een onbepaald lidwoord of geen lidwoord heeft.

4. Vaak is ‘als bedoeld’ of iets dergelijks helemaal niet nodig maar blijkt uit de context voldoende om welk begrip het gaat.

Voorbeelden

Lid 1: de organen, genoemd in artikel 5.

Lid 2: het in artikel 3 bedoelde register.²²

Lid 3: omstandigheden als bedoeld in artikel 8; een aantekening als bedoeld in artikel 15.

Lid 4: de aanvraag om vergunning (nl. van de vergunning waarvan kort daarvóór sprake was).

Let hierbij ook op de *komma*: die wordt alleen gebruikt in het voorbeeld bij lid 1, niet in de voorbeelden bij 3 en 4.

36 Van (overeenkomstige) toepassing

1. De uitdrukking ‘is van toepassing’ wordt gebruikt als de bepaling waarnaar wordt verwezen, letterlijk kan worden toegepast.

2. De uitdrukking ‘is van overeenkomstige toepassing’ wordt gebruikt als de bepaling waarnaar wordt verwezen, niet geheel letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de overeenkomstig toe te passen tekst uitgesloten is.

Enkele voorbeelden uit bestaande wetten kunnen deze aanbeveling het best illustreren.

‘Is van toepassing’:

Artikel 25 Huisvestingswet 2015 (verlening huisvestingsvergunning)

5. *Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.*

(Par. 4.1.3.3 Awb bevat de *silencio-positivoregeling*)

‘Is van overeenkomstige toepassing’:

Artikel 81h Gemeentewet [leden rekenkamer: verboden handelingen]

Artikel 15, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de leden van de rekenkamer.

²² Maar als dat register een naam heeft (wat voor de duidelijkheid bijna altijd beter is), wordt het met die naam aangeduid en is de bedoeld-verwijzing niet meer nodig.

(Art. 15 Gemw somt de handelingen op die een raadslid niet mag verrichten. Dankzij artikel 81h gelden die verboden nu ook voor de leden van de rekenkamer.)

‘Is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat’:

Artikel 8:83, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (zitting bij verzoek om voorlopige voorziening)

(...) Artikel 8:58 is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat tot één dag voor de zitting nadere stukken kunnen worden ingediend. (...)

(Art. 8:58 geeft een termijn tot tien dagen voor de zitting.)

37 Voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 Awb

Als het wenselijk is de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren, wordt het volgende model gebruikt:

Op de voorbereiding van het besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing.

Deze formule zal zeker moeten worden gebruikt in de inspraakverordening op grond van art. 150 Gemw, waarin is bepaald welke voorgenomen besluiten aan inspraak moeten worden onderworpen. De wet staat ook een andere inspraakregeling dan die van afdeling 3.4 Awb toe, maar het lijkt niet verstandig om van die mogelijkheid gebruik te maken.

38 Onverminderd, in afwijking van

De uitdrukkingen ‘onverminderd artikel...’ en ‘in afwijking van artikel...’ worden alleen gebruikt als dat nodig is om de onderlinge verhouding tussen de ene en de andere bepaling duidelijk te maken. Vaak kunnen ze worden gemist.

De Algemene wet bestuursrecht biedt enkele illustratieve voorbeelden.

Artikel 3:25 begint met ‘Onverminderd artikel 3:24, derde en vierde lid,’ om duidelijk te maken dat de genoemde bepalingen gelden naast artikel 3:25; zonder deze beginwoorden zou daarover twijfel kunnen rijzen.

Artikel 3:25 Awb

Onverminderd artikel 3:24, derde en vierde lid, vangt de termijn voor het nemen van de besluiten aan met ingang van de dag waarop de laatste aanvraag is ontvangen.

(Artikel 3:24, derde en vierde lid:

- 3. Indien een aanvraag voor een van de besluiten ontbreekt, stelt het coördinerend bestuursorgaan de aanvrager in de gelegenheid de ontbrekende aanvraag binnen een*

door het coördinerend bestuursorgaan te bepalen termijn in te dienen. Indien de ontbrekende aanvraag niet tijdig wordt ingediend, is het coördinerend bestuursorgaan bevoegd om deze paragraaf ten aanzien van bepaalde besluiten buiten toepassing te laten. In dat geval wordt voor de toepassing van bij wettelijk voorschrift geregelde termijnen het tijdstip waarop tot het buiten toepassing laten wordt beslist, gelijkgesteld met het tijdstip van ontvangst van de aanvraag.

4. Bij het in artikel 3:21, eerste lid, onderdeel a, bedoelde wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat de aanvraag voor een besluit niet wordt behandeld indien niet tevens de aanvraag voor een ander besluit is ingediend.)

Artikel 5:26 van een vorige model-APV – waarin de term ‘onverminderd’ doorgaans juist werd gebruikt – liet een overbodig ‘onverminderd’ zien:

Artikel 5:26 [aanwijzingen ligplaats]

1. Onverminderd het krachtens het tweede lid van artikel 5:25 bepaalde kan het college aan de rechthebbende op een vaartuig aanwijzingen geven met betrekking tot het innemen, veranderen of gebruik van een ligplaats in het belang van de openbare orde, volksgezondheid, veiligheid, de milieuhygiëne en het aanzien van de gemeente.

(Artikel 5:25, tweede lid [ligplaats vaartuigen]):

2. Het college kan aan het innemen, hebben of beschikbaar stellen van een ligplaats met dan wel voor een vaartuig op niet krachtens het eerste lid aangewezen gedeelten van openbaar water:
 - a. nadere regels stellen in het belang van de openbare orde, volksgezondheid, veiligheid, milieuhygiëne en het aanzien van de gemeente;
 - b. beperkingen stellen naar soort en aantal vaartuigen.)

Omdat artikel 5:25 ging over de bevoegdheid om algemene regels te geven en artikel 5:26 over individuele aanwijzingen, ‘beten’ deze bevoegdheden elkaar niet en zou de gedachte niet snel rijzen dat een aanwijzing krachtens artikel 5:26 niet zou kunnen bestaan naast een nadere regel krachtens artikel 5:25 als er niet dat ‘onverminderd’ had gestaan in 5:26.

Art. 5:26, eerste lid, had dus eenvoudig kunnen beginnen met *Het college kan/Burgemeester en wethouders kunnen aan de rechthebbende op een vaartuig ... (enz.).*

39 Verwijzing naar regeling met en zonder citeertitel

1. Bij verwijzing naar een regeling die een citeertitel heeft, wordt alleen de citeertitel gebruikt, zonder vermelding van het Staatsblad, de Staatscourant, het provinciaal blad of het gemeenteblad waarin de regeling is geplaatst. Ook de datum van vaststelling of van inwerkingtreding wordt niet vermeld.

2. Naar een regeling zonder citeertitel wordt verwezen overeenkomstig het volgende model:

Het besluit van de raad van 12 oktober 2002, nr. 341, tot wijziging van de Verordening op de hondenbelasting (Gemeentebblad 2002, 154).

3. Als vermelding van een vindplaats in het Staatsblad, de Staatscourant, het provinciaal blad of het gemeentebblad nodig is, gebeurt dat door toevoeging van een aanduiding overeenkomstig de volgende voorbeelden:

Stb. 2009, 35

Stcrt. 2010, 247

Provinciaal blad 2010, 175

Gemeentebblad 2011, 127

Als een wet, een algemene maatregel van bestuur, een verordening of welke regeling dan ook een officiële citeertitel heeft, wordt de regeling door die citeertitel geïdentificeerd.

Verwijzing naar een regeling impliceert verwijzing naar de regeling zoals die geldt op de dag waarop ze moet worden toegepast, ze is dus 'dynamisch' (tenzij anders is bepaald natuurlijk, zie Igr 32). De teksten van deze regelingen zijn op het internet te vinden via www.wetten.nl.

Zie verder deel I, hoofdstuk 6, § 10, 'Bekendmaken en beschikbaar stellen van regelingen'.

§ 3. Bestanddelen van een regeling

Zie over de materie van deze paragraaf ook deel I, hoofdstuk 3, § 3, 'Elementen van een vaststellings- of instellingsbesluit'.

a. Opschrift en aanhef

40 Opschrift, citeertitel

1. De citeertitel van een regeling wordt tevens gebruikt als opschrift van de regeling.

2. Uit het opschrift blijkt om welk type regeling het gaat. Dit geldt ook voor nadere regels en voor beleidsregels.

3. Bij regelingen met een tijdelijke werkingsduur blijkt dit uit het opschrift.

Het opschrift van de erfgoedverordening kan dus luiden *Erfgoedverordening ... [naam gemeente]*.

Lid 3

Zie ook Igr 78, over tijdelijke regelingen.

41 Model aanhef vaststellingsbesluit verordening en wijzigingsbesluit

1. Voor de aanhef van het raadsbesluit waarbij een nieuwe verordening wordt vastgesteld, wordt het volgende model gebruikt:

De raad van de gemeente ...;

*gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van ... (datum), nr. ...;
gelet op artikel ... van de Wet ...;
gezien het advies/verslag van ...;*

besluit de volgende verordening vast te stellen:

2. Gaat het om de wijziging van een verordening, dan luidt de laatste regel **'besluit:'** of **'besluit de [naam verordening] als volgt te wijzigen:'**.

Lid 1

Alleen als een nieuwe verordening wordt vastgesteld luidt de slotregel *besluit de volgende verordening vast te stellen*.. Daarna volgen dan de citeertitel (vet gedrukt) en de tekst van de nieuwe verordening. Zie deel I, hoofdstuk 3, § 3, 'Elementen van een vaststellings- of intrekingsbesluit'.

Wordt een considerans gebruikt ('overwegende dat ...'), dan komt die direct vóór de besluit-regel; zie Igr 44.

Lid 2

Betreft het, bijvoorbeeld, de wijziging van de Erfgoedverordening, van volgt op het slotwoord van de aanhef **'besluit:'**: **'De Erfgoedverordening ... (naam gemeente) wordt als volgt gewijzigd:'**. Dit kan desgewenst worden samengetrokken met de besluitregel. Dan krijgen we: **'besluit de Erfgoedverordening... als volgt te wijzigen:'**.

Zie ook de in deel I, hoofdstuk 3, § 3 gegeven voorbeelden.

42 'Gelet op'

1. De uitdrukking **'gelet op'** wordt gebruikt om te verwijzen naar de regeling waarop de verordenende bevoegdheid berust. Daarbij wordt verwezen naar een of meer afzonderlijke artikelen van die regeling, behalve als dat vanwege het grote aantal artikelen te bezwaarlijk is.

2. Bij een regeling die krachtens delegatie wordt vastgesteld, wordt tevens **'gelet op'** de delegerende verordening of het delegatiebesluit gebruikt.

Bij een gewone 'autonome' gemeentelijke verordening wordt 'gelet op' artikel 149 van de Gemeentewet.

Men vindt soms ook wel verwijzing naar 'de artikelen 108 en 147'. Dat is op zichzelf niet echt fout; maar artikel 149 is voldoende als basis, daarom kan daarmee worden volstaan. (Art. 147 alleen zou onvoldoende zijn: die bepaling verdeelt alleen de uit artikel 108 voortvloeiende bevoegdheden over de daar genoemde organen, maar roept die bevoegdheden niet in het

leven. Art. 149 bevat echter een complete competentiebepaling.) Voor belastingverordeningen wordt verwezen naar art. 216 of naar het artikel waarop de specifieke belasting berust. Zie ook deel I, hoofdstuk 1, § 4, Bevoegdheid tot regelgeven.

Een noodverordening van de burgemeester berust op art. 176 van de Gemeentewet, een organisatieverordening of -regeling van burgemeester en wethouders op art. 160, eerste lid, aanhef en onder c, Gemw.

Bij een medebewindsverordening wordt 'gelet op' het artikel of de artikelen van de medebewindswet – soms algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening – die de plicht of de bevoegdheid tot het vaststellen van de verordening in het leven roept; bijv. artikel 4 van de Alcoholwet, de artikelen 8 en 8a) van de Participatiewet.

Het *gelet op artikel ... van de Wet ...* is geschikt als de verordening of het wijzigingsbesluit op één wet berust. Dat is meestal het geval. Bij de APV, en misschien ook wel bij een enkele andere verordening, gaat het echter om een mengsel van 'autonome' bepalingen, die berusten op art. 149 Gemeentewet, én medebewindsbepalingen, die berusten op de betrokken medebewindswetten. Dan zou kunnen worden *gelet op de bij de verschillende hoofdstukken of paragrafen aangeduide wetsbepalingen*. Achter het opschrift van elk hoofdstuk, of de paragrafen van een hoofdstuk, wordt dan tussen haakjes het wetsartikel of de wetsartikelen vermeld waarop het hoofdstuk of de paragraaf berust.

43 'Gezien'

- 1. De uitdrukking 'gezien' wordt gebruikt bij gevraagde externe rapporten en adviezen.**
- 2. Gevraagde rapporten en adviezen worden in de aanhef van een regeling vermeld. Andere worden daar alleen vermeld als daar een bijzondere reden voor is.**
- 3. Bij 'gezien' kan ook worden verwezen naar het verslag van een inspraak- of openbare voorbereidingsprocedure.**

Als de aanhef een 'gezien'-regel kent, moet in de toelichting serieus worden ingegaan op de daar vermelde adviezen, rapporten of inspraakresultaten enz.

Soms wordt 'gelezen' gebruikt in plaats van 'gezien'; dat betekent hetzelfde. Wees binnen de gemeente echter consistent en gebruik *altijd* of de ene of de andere uitdrukking; vergelijk lgr 23.

Als advies is gevraagd aan een juridisch adviseur of andere technische instantie, wordt dat hier niet vermeld, zulke adviezen worden beschouwd als intern. Zo nodig kan daar in de toelichting wel melding van worden gemaakt.

44 Considerans?

- 1. In de aanhef van het besluit tot vaststelling van een verordening wordt alleen een considerans of beweegreden opgenomen als het plaatselijk gebruik dat voorschrijft.**
- 2. Is er een considerans, dan worden daarin het motief en de eventuele aanleiding tot het vaststellen van de verordening of van de wijziging kort aangeduid.**

3. De considerans wordt ingeleid met de woorden 'overwegende dat' en geplaatst tussen de gezien-regel en de besluit-regel.

Een considerans is niet verplicht, ze is evenmin verboden. Daarom kan bij verordeningen (raadsverordeningen of noodverordeningen van de burgemeester) aan de plaatselijke traditie of voorkeur worden overgelaten of een considerans wordt opgenomen. Bij uitvoeringsregelingen wordt nooit een considerans gebruikt.

Omdat de considerans juridisch niet nodig is, wordt ze in elk geval beknopt gehouden. Bijvoorbeeld:

overwegende dat het wenselijk is de Monumentenverordening te vervangen door een Erfgoedverordening;

of:

overwegende dat het wenselijk is de Algemene plaatselijke verordening uit te breiden met enkele bepalingen ter regulering van prostitutie;

of, bij een verplichte medebewindsverordening:

overwegende dat de Participatiewet voorschrijft verschillende onderwerpen bij gemeentelijke verordening te regelen.

De redenen om de regeling vast te stellen blijken duidelijker uit de toelichting; zie Igr 8, tweede lid, aanhef en de eerste twee onderdelen.

Bij een raadsverordening maakt de considerans deel uit van het raadsbesluit, ze kan dus worden geamendeerd.

b. Definities

45 Definities; geen materiële regels

1. Termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben en die meermalen in de regeling voorkomen, worden gedefinieerd, doorgaans in het eerste artikel. Komt zo'n term slechts eenmaal of een heel beperkt aantal keren voor, dan kan de term – indien al nodig – waarschijnlijk het best daar worden verduidelijkt waar ze voor het eerst wordt gebruikt.

2. In een definitiebepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.

3. Materiële regels horen niet thuis in een definitiebepaling maar elders in de regeling.

4. De verouderde aanduiding 'begripsbepalingen' wordt niet meer gebruikt.

5. Definieer begrippen die in wetten betreffende basisregistraties zijn gedefinieerd, niet anders dan daar is gedaan.

Voor de leden 1 tot en met vier, zie deel I, hoofdstuk 6, § 2, 'Definities', voor een toelichting op deze aanbevelingen.

Lid 5

Er zijn (naar de stand van zomer 2023) tien basis registraties. De bekendste is de Basisregistratie personen. De overige betreffen: adressen en gebouwen, topografie, voertuigen, inkomen, waarde onroerende zaken, grootschalige topografie en ondergrond; ook het handelsregister en het kadaster zijn basisregistraties. De in deze registraties gebruikte begrippen worden gebruikt bij digitale gegevensuitwisseling en vormen daarmee een soort terminologische ruggengraat. Daarom is het verstandig, zich ook bij de regelgeving daaraan te conformeren.

46 Verkorte aanduidingen

Veelvuldige herhaling van omvangrijke omschrijvingen kan soms worden vermeden door in de definitiebepalingen een verkorte aanduiding op te nemen.

Voorbeelden:

- *identiteitscommissie: de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 17d van de Wet op het primair onderwijs;*
- *feestdag: Nieuwjaarsdag, de dag waarop de verjaardag van de Koning wordt gevierd, de vijfde mei, eerste en tweede Kerstdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag en tweede Pinksterdag.*

N.B.

Als we de substitutieregels uit de algebra zouden volgen, zou het begin van de definitie van de identiteitscommissie moeten luiden: ' – identiteitscommissie: identiteitscommissie, bedoeld in ...'. Maar wetgeven is geen algebra en het 'de' in de omschrijving levert een beter leesbare bepaling op; daarom heeft deze vorm de voorkeur.

47 Formulering definitiebepalingen

1. Voor een definitie in een verordening wordt het volgende model gebruikt:

In deze verordening (eventueel: en de daarop berustende besluiten) wordt (eventueel: mede) verstaan onder

- ...: ...;
- ...:

2. De term 'verstaan' wordt gebruikt wanneer een begrip in algemene zin wordt gedefinieerd.

3. De term 'mede verstaan' wordt gebruikt als aan de betekenis van een begrip een zekere uitbreiding wordt gegeven (onder bromfietsen worden mede verstaan snorfietsen).

4. In een definitiebepaling worden geen aanhalingstekens gebruikt.

5. De te definiëren begrippen worden ongeletterd in alfabetische volgorde geplaatst, voorafgegaan door een gedachtestreep ('–') en een spatie.

Lid 1

De toevoeging 'en de daarop berustende besluiten' wordt alleen gebruikt als de regeling ook uitvoeringsregelingen kent, die krachtens delegatie worden vastgesteld.

Lid 4

Dus bijvoorbeeld niet:

- 'bromfiets': hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

Het te definiëren begrip wordt niet tussen aanhalingstekens geplaatst.

Lid 5

Tot voor betrekkelijk kort was het gebruik om de te definiëren begrippen te letteren en ze te plaatsen in volgorde van belangrijkheid of een andere doordachte volgorde. Bij een tamelijk groot aantal begrippen betekende dat soms een heel zoektocht. En wordt bij wijziging van de regeling een nieuw begrip toegevoegd, dan kan soms tot lastige capriolen leiden om het begrip een passende plaats te geven; soms moet dan worden verletterd. Daarom is hier (en intussen ook al enige tijd in de Aanwijzingen voor de regelgeving van het rijk) gekozen voor een eenvoudig systeem: alfabetische volgorde, zonder letteraanduiding. Wel is het verstandig elke te definiëren term laten te voorafgaan door een gedachtestreep met spatie: dat bevordert de overzichtelijkheid.

Voorbeeld: (deels een bewerking van het begin van artikel 1:1 model-APV)

1. In deze verordening wordt verstaan onder:
 - bebouwde kom: het gebied binnen de grenzen die zijn vastgesteld op grond van artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994;
 - bouwwerk: wat daaronder wordt verstaan in de Omgevingswet;
 - gebouw: wat daaronder wordt verstaan in de Omgevingswet;
 - handelsreclame: iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten waarmee kennelijk wordt beoogd een commercieel belang te dienen;
 - (enz.).
2. In deze verordening worden onder bromfietsen mede verstaan snorfietsen.

Moet hier later ergens een nieuwe definitie worden ingevoegd, dan kan dat door in het wijzigingsbesluit te bepalen:

In artikel 1:1 van de Algemene plaatselijke verordening ... wordt na de definitie van 'bouw-
werk' ingevoegd:

- buurtgebouw: het gebouw dat in een bepaalde wijk wordt gebruikt voor buurt- en clubhuiswerk.

Het kan ook zo:

In artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening wordt in alfabetische
volgorde van de begrippen ingevoegd:

- geluidsmeting: (enz.);
- kamerbewoner: (enz.).

c. Mandaat en delegatie

48 Modellen mandaatverlening en verbod van mandaat

1. Wanneer het van belang is uitdrukkelijk te bepalen dat een bevoegdheid kan worden gemandateerd, gebeurt dat als volgt:

Van de bevoegdheid tot ... kan mandaat worden verleend aan

2. Als daar dringende redenen voor zijn, kan in een verordening worden bepaald dat een aan burgemeester en wethouders of de burgemeester toegekende bevoegdheid niet mag worden gemandateerd. Dit gebeurt als volgt:

Van de bevoegdheid tot ... kan geen mandaat worden verleend.

3. Het mandaatverbod kan desgewenst worden beperkt tot 'geen mandaat aan een ambtenaar', zodat mandaat aan een collegelid ('portefeuillehoudersmandaat') wel mogelijk blijft.

Art. 10:3, tweede lid, Awb bevat enkele mandaatverboden. Die hoeven dus niet in een gemeentelijke regeling te worden herhaald; sterker: ze mogen niet worden herhaald, zie Igr 11, derde lid.

49 Begrenzen delegatie; regels of nadere regels

1. Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt in de delegerende regeling zo nauwkeurig mogelijk omschreven.

2. Bij delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt over de bevoegdheid tot het geven van 'regels' gesproken als in de delegerende regeling over het betrokken onderwerp nog niets is geregeld. Is dat wel het geval, dan gaat het om 'nadere regels'.

3. Zie verder de aanbevelingen Igr 2 en 3.

Lid 1

Bij 'zo nauwkeurig mogelijk omschrijven' kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het noemen van de onderwerpen (zoals procedure voor elektronisch indienen van aanvragen of verstrekken van inlichtingen) of de doelen van de krachtens delegatie vast te stellen regeling of de belangen die met de regeling moeten worden beschermd.

Wordt een bepaalde regelingsbevoegdheid geheel gedelegeerd, bijvoorbeeld aan een commissie, dan zullen dergelijke bijzonderheden wel niet aan de orde zijn.

Lid 2

Het juridische verschil tussen regels en nadere regels is met name van belang bij delegatie krachtens 'verordeningen, door straf of bestuursdwang te handhaven'. Zie art. 156, derde lid, Gemeentewet, geciteerd bij Igr 2.

In de praktijk wordt bij de *benaming* van uitvoeringsregelingen geen verschil gemaakt; daar wordt altijd van 'nadere regels' gesproken, behalve bij de nadere regels op grond van de Algemene subsidieverordening: daar plegen ze 'Subsidieregeling' te heten. Zie deel I, hoofdstuk 1, § 3, 'Terminologie: regelingen, verordeningen, en dergelijke'.

d. Bijzondere besluiten

50 Vergunning, ontheffing, vrijstelling en melding; model

1. De term 'vergunning' wordt gebruikt voor een beschikking waarbij in een individueel geval een bepaalde handeling wordt toegestaan die anders verboden zou zijn maar waarvan de toelaatbaarheid van geval tot geval moet worden beoordeeld of waarbij het aangewezen kan zijn, voorschriften of beperkingen op te leggen. Vaak is het handig, de vergunning een naam te geven. Als het de bedoeling is dat de vergunning kan worden overgedragen, wordt dat uitdrukkelijk bepaald.

2. Voor een beschikking waarbij in een individueel, uitzonderlijk geval een uitzondering wordt gemaakt op een in de verordening opgenomen verbod of gebod, wordt de term 'ontheffing' gebruikt.

3. Voor een besluit waarbij een uitzondering op een in de verordening opgenomen verbod of gebod wordt gemaakt voor een categorie gevallen, wordt de term 'vrijstelling' gebruikt.

4. Wordt een meldingsplicht ingevoerd, dan moet uit de verordening blijken wat het rechtsgevolg van het doen van de melding en van het nalaten daarvan is.

5. Voor het invoeren van een vergunningsplicht (enz.) wordt uitgegaan van het volgende model:

Het is verboden x te doen zonder vergunning van burgemeester en wethouders of in afwijking daarvan.

Heeft de verboden activiteit betrekking op de openbare orde of veiligheid, dan zal het moeten gaan om vergunning (enz.) van de burgemeester.

Voor de toelichting op deze aanbeveling, zie allereerst deel I, hoofdstuk 6, § 3, 'Vergunning, ontheffing, melding en vrijstelling'. Hier volgen nog enkele meer specifieke opmerkingen.

Lid 1

Vergunningen met een naam zijn in de praktijk erg handig. Dat geldt al helemaal bij verordeningen die verschillende soorten vergunningen kennen, zoals de APV en de Huisvestingsverordening.

Voor overdraagbaarheid van een vergunning kan plaats zijn bij een zaaksgebonden vergunning, waarbij de vraag of de vergunning kan worden verleend niet afhangt van de persoon van de aanvrager maar alleen van de vergunde activiteit. Spelen beide een rol, dan kan het van belang zijn, duidelijk te maken dat bij de aanvraag om overdracht ook zal worden gelet op de persoon van de beoogde nieuwe vergunninghouder. Bij ontheffingen zal vrijwel nooit sprake kunnen zijn van overdraagbaarheid.

Lid 5

Als verboden is, bepaalde handelingen te doen 'zonder vergunning', volgt daaruit nog niet dat handelen in strijd met een aan de vergunning verbonden voorschrift ook een overtreding oplevert. Zegt de verordening met zoveel woorden dat het verboden is om 'zonder vergunning *of in afwijking daarvan*' te handelen, dan levert het niet-nakomen van een vergunningvoorschrift duidelijk een overtreding op. Zie ook Igr 56, eerste lid.

Een omslachtiger methode is, aan de bepaling die zegt dat aan de vergunning voorschriften (of voorschriften en beperkingen) kunnen worden verbonden, toe te voegen dat de voorschriften moeten worden nageleefd, en dan in de lijst met artikelen waarvan overtreding strafbaar is, ook dat artikel op te nemen. Omslachtiger, dus niet aan te bevelen.

51 Schaarre vergunningen

Als een vergunningenstelsel onder het regime van de Dienstenwet valt en het aantal beschikbare vergunningen beperkt is, voorziet de verordening in een selectieprocedure die voldoet aan de eisen van transparantie en onpartijdigheid van de toekenning van de vergunningen en in voldoende bekendmaking van de opening, de uitvoering en de afsluiting van de procedure. Beperkt beschikbare vergunningen mogen niet voor onbepaalde tijd worden verleend.

Voor de gevolgen van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet, zie allereerst deel I, hoofdstuk 6, § 4, 'Dienstenwet, Dienstenrichtlijn en schaarre vergunningen'.

De eis van deze aanbeveling speelt bij zgn. 'schaarse vergunningen'. Ze vloeit voort uit artikel 12 van de Dienstenrichtlijn. Zie daarover verder de Handreiking Dienstenrichtlijn (2013) van 'Europa Decentraal' (europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2013/01/Handreiking-Dienstenrichtlijn.pdf) en de update (europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2020/04/Factsheet-Dienstenrichtlijn-Update-2020-Online.pdf) en de Handleiding schaarre vergunningen (2018) van de VNG (vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/handreiking_schaarse_vergunningen.pdf).

1. Voor verplichtingen die bij het geven van een beschikking kunnen worden opgelegd, wordt de term 'voorschriften' gebruikt. Bij subsidies wordt gesproken van 'verplichtingen'.
2. Als het de bedoeling is dat overtreding van een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift strafbaar zal zijn, wordt de strafbaarstelling uitdrukkelijk geregeld. Overtreding van een subsidieverplichting kan niet strafbaar worden gesteld.
3. Als de bevoegdheid wordt toegekend om bij een vergunning, ontheffing of vrijstelling een begrenzing naar tijd of plaats of anderszins aan te brengen, wordt daarvoor de term 'beperking' gebruikt.
4. De term 'voorwaarden' wordt alleen gebruikt voor opschortende en ontbindende voorwaarden

Leden 1 en 3

Een bepaling die het mogelijk maakt voorschriften of beperkingen te verbinden aan een vergunning enz. kan luiden:

Aan de vergunning [enz.] kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Iets chiquer is de ouderwetse formule 'Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Ze kan onder beperkingen worden verleend', maar de kortere formule van het model kan ook heel goed.

Soms wordt toegevoegd: '*die slechts kunnen strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is vereist*'. Zo bijv. art. 1:4, eerste lid, van de model-APV. De toevoeging is echter overbodig: het 'slechts' vloeit rechtstreeks voort uit het détournement de pouvoir-verbod van art. 3:3 Awb. Niet doen, dus.

De term 'verplichtingen' bij subsidiebeschikkingen gaat terug op artikel 4:37 Awb.

Lid 2

Een aan een subsidiebeschikking verbonden 'verplichting' omschrijft alleen een voorwaarde om daadwerkelijk voor de toegekende subsidie in aanmerking te kunnen komen. Het gaat niet om een 'absolute' plicht, en daarom kan het niet voldoen aan zo'n verplichting niet strafbaar worden gesteld. Wordt een subsidieverplichting niet nagekomen, dan is de eventuele sanctie: geen of minder subsidie. Dat gebeurt bij de beschikking waarbij de subsidie wordt vastgesteld.

Lid 4

Voorbeeld van een opschortende voorwaarde: vóór een bepaalde datum moet dit of dat gebeuren, anders gaat het feest niet door. Ontbindende voorwaarde: als dit gebeurt, vervalt de tot dan geldende begunstiging; maar vaak is dan intrekking of wijziging van de begunstigende beschikking aantrekkelijker uit een oogpunt van rechtszekerheid.

'Voorwaarden' komen in de praktijk bijna alleen voor bij subsidies.

1. Als in de regeling weigeringsgronden worden opgenomen, wordt duidelijk gemaakt of de weigeringsgronden aanleiding móeten geven tot weigering (*De vergunning wordt geweigerd als...*) of daartoe aanleiding kúnnen geven (*De vergunning kan worden geweigerd als...*).

2. Bovendien wordt duidelijk gemaakt of de genoemde weigeringsgronden uitputtend zijn bedoeld (*De vergunning wordt alleen/kan alleen worden geweigerd ...*) dan wel slechts voorbeelden van mogelijke weigeringsgronden zijn (*De vergunning kan in elk geval worden geweigerd ...*).

Bij Igr 20 werd al gewezen op het belang om bij opsommingen duidelijkheid te verschaffen over de bedoeling daarvan. Soms spreekt die bedoeling vanzelf. Als artikel 2:3 van de model-APV in het tweede lid bepaalt 'De kennisgeving [van het voornemen een betoging te houden] bevat: (a tot en met f)' en het daarbij om een kale opsomming van zes elementen gaat, zonder voegwoorden als en, of, dan wel, alsmede, enz., dan is niettemin wel duidelijk dat een kennisgeving elk van deze elementen dient te bevatten.

En als in een verordening wordt bepaald dat een vergunning of ontheffing kan worden geweigerd 'in het belang van (a tot en met d)', ook dan hoeft er weinig twijfel over te bestaan dat elk van de genoemde belangen aanleiding kan geven tot afwijzing van een aanvraag om vergunning. Wat in het laatste geval echter onduidelijk blijft, is of alléén de genoemde belangen grond voor weigering kunnen vormen dan wel dat het gaat om een 'in elk geval'-lijstje, wat zou betekenen dat ook op andere gronden – na belangenafweging bijvoorbeeld – een afwijzing kan volgen. De jurisprudentie gaat ervan uit dat een lijstje als dat uit ons voorbeeld limitatief moet worden opgevat: alleen de belangen a tot en met d worden door de bepaling beschermd, alleen die kunnen grond vormen voor weigering. Maar soms is aarzeling mogelijk of dat echt de bedoeling was.

Daarom is het van belang, op beide punten klare wijn te schenken: maak duidelijk of de weigeringsgronden (a) als cumulatief zijn bedoeld dan wel als alternatief, en (b) uitputtend of 'enumeratief.' Deze termen zijn in de toelichting op Igr 21 uitgelegd en toegelicht.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van de genoemde typen opsommingen van weigeringsgronden. (De voorbeelden zijn ontleend aan de model-APV maar zijn om didactische redenen soms een beetje veranderd.)

Cumulatief: Aan alle genoemde condities moet worden voldaan. Dat komt bij weigeringsgronden niet of nauwelijks voor, het speelt vooral bij vereisten waaraan een aanvraag moet voldoen.

Alternatief: Er hoeft maar één van de elementen in het spel te zijn, dan kan al worden geweigerd. Zie bijv. art. 4:18, vierde lid, model-APV (hier iets vereenvoudigd):

4. *De ontheffing [van het verbod om te kamperen buiten een gebied dat een planologische kampeerbestemming heeft] kan worden geweigerd in het belang van de bescherming van:*

- a. *natuur en landschap; of*
- b. *een stadsgezicht.*

Uitputtend: Er kan alleen worden geweigerd als één van de genoemde punten aan de orde is. Zie bijv. artikel 2:12, tweede lid, model-APV (tweede variant, vergunningplicht):

- 2. *In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 wordt de vergunning slechts geweigerd:*
 - a. *ter voorkoming van gevaar voor het verkeer op de weg;*
 - b. *als de uitweg zonder noodzaak ten koste gaat van een openbare parkeerplaats;*
 - c. *als door de uitweg het openbaar groen op onaanvaardbare wijze wordt aangetast;*
of
 - d. *als er sprake is van een uitweg van een perceel dat al door een andere uitweg wordt ontsloten, en de aanleg van deze tweede uitweg ten koste gaat van een openbare parkeerplaats of het openbaar groen.*

Enuntiatief: Dan gaat het slechts om voorbeelden van zaken die van belang kunnen zijn. Bijvoorbeeld artikel 1:8, eerste lid, model-APV:

- 1. *Een vergunning of ontheffing kan in ieder geval worden geweigerd in het belang van:*
 - a. *de openbare orde;*
 - b. *de openbare veiligheid;*
 - c. *de volksgezondheid;*
 - d. *de bescherming van het milieu.*

In een verzamelverordening als de APV worden in het eerste hoofdstuk vaak algemene weigerings- en intrekingsgronden voor vergunningen en ontheffingen gegeven. In andere hoofdstukken kunnen daaraan specifieke gronden worden toegevoegd, of kan worden bepaald dat alleen de daar genoemde weigerings- of intrekingsgronden gelden. De samenhang tussen de algemene bepalingen en de bijzondere moet duidelijk zijn, ze mag niet aanleiding geven tot twijfels. Dat kan bijvoorbeeld op de volgende manier worden bereikt.

In het eerste hoofdstuk wordt (bijv. in art. 1:8) bepaald dat de daar genoemde gronden *'in elk geval'* tot weigering of tot intrekking kunnen leiden. Wil men in een volgend hoofdstuk extra weigerings- of intrekingsgronden opnemen, dan wordt dat gedaan *'naast artikel 1:8':* *Behalve op de gronden, genoemd in artikel 1:8, kan de vergunning worden geweigerd* Wil men daarentegen bereiken dat in een bepaald geval uitsluitend de daar genoemde gronden gelden, dan kan daar een formule worden gebruikt à la *'De vergunning kan uitsluitend worden geweigerd (of ingetrokken, eventueel beide) als...'*, desgewenst *'In afwijking van artikel 1:8 kan de vergunning uitsluitend ...'*, De toevoeging *'in afwijking van'* is niet per se nodig.

Soms is het beter geen strikte weigeringsgronden op te nemen maar te volstaan met een meer indicatieve aanduiding van relevante gezichtspunten. Men kan denken aan formules als *'De vergunning kan alleen worden geweigerd in het belang van ...'*, of *'Bij de beschikking op de aanvraag wordt in elk geval gelet op de volgende belangen: ...'*

Zie ook deel I, hoofdstuk 5, § 4, 'Bevoegdheidsnormen: het toekennen en reguleren van beschikkingsbevoegdheden', alsmede de toelichting bij Igr 21.

54 Beslistermijn; silencio positivo?

1. **Neem een beslistermijn op voor op aanvraag te nemen beschikkingen.**
2. **Ga na of er reden is de silencio-positivoregeling van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Daarvoor wordt dan het volgende model gebruikt:**

§ 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is van toepassing.

Dit blijft achterwege als de medebewindswet daar al in heeft voorzien.

3. **Verklaar de regeling in elk geval niet van toepassing als de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb of een andere inspraakprocedure wordt gevolgd.**

Een *beslistermijn* is van belang; vgl. art. 4:13 Awb, waarin is bepaald dat moet worden beschikt binnen de wettelijke termijn of, bij gebreke daarvan, binnen een redelijke termijn van hooguit acht weken. De verordening kan een termijn geven die enerzijds recht doet aan het belang van de aanvrager om een zo spoedig mogelijke beslissing te krijgen, en anderzijds aan het belang van een zorgvuldige beslissing en de termijn die daarvoor nodig is. De termijn kan meer of minder dan acht weken zijn; maak hem nooit langer dan strikt nodig is.

Het *silencio-positivostelsel* houdt in (in de woorden van artikel 4:20b, eerste lid, Awb): 'Indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, is de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven'. De artikelen 4:20b tot en met 4:20f Awb geven het rechtsregime voor deze beschikkingen-van-rechtswege.

Het *voordeel* van het stelsel is dat de aanvrager na ommekomst van de (eventueel verlengde, als de verordening dat mogelijk maakt) beslistermijn weet waar hij aan toe is: hij heeft nu wat hij had gevraagd – behoudens de onzekerheid welke altijd voortvloeit uit de mogelijkheden van bezwaar en beroep door derdenbelanghebbenden. Het *nadeel* is, dat derden die niet op de hoogte waren van de aanvraag, maar die wel belang hebben bij de uitslag, overvallen kunnen worden door de beschikking-van-rechtswege. (Ze kunnen ervan op de hoogte raken als het gemeentebestuur doet wat artikel 4:20c hem opdraagt: de beschikking binnen twee weken bekendmaken.) Daarom ligt het van toepassing verklaren van de silencio-positivoregeling niet voor de hand als de beschikkingen doorgaans belangen van derden zullen raken; vandaar ook het derde lid.

Voor de vraag of de Dienstenwet wellicht meebrengt dat het silencio-positivostelsel van toepassing is, zie de toelichting op Igr 51.

55 Intrekken en wijzigen beschikking

1. **Als het mogelijk moet zijn een op de regeling berustende beschikking te wijzigen of in te trekken, wordt de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk geregeld.**

2. De gronden die kunnen of moeten leiden tot de intrekking of wijziging worden zoveel mogelijk in de regeling gespecificeerd.

Het voordeel van uitdrukkelijke regeling van de bevoegdheid tot het intrekken of wijzigen van een beschikking is de rechtszekerheid die erdoor wordt geschapen: alle partijen zijn ervan op de hoogte, en als bovendien het tweede lid is gevolgd, dan is er tevens duidelijkheid over de vraag wanneer tot intrekking of wijziging kan worden besloten.

Uitdrukkelijke regeling betekent dat ook intrekking bij wege van sanctie – bijvoorbeeld vanwege het niet naleven van een vergunningsvoorschrift – mogelijk kan worden gemaakt. Weliswaar is de jurisprudentie geneigd intrekking van een begunstigende beschikking vaak ook mogelijk te achten zonder dat de regeling daarin uitdrukkelijk voorziet, maar voor intrekking bij wege van sanctie is op grond van het zgn. nulla-poenabeginsel altijd een 'bij of krachtens de wet' (dus bijvoorbeeld bij verordening) verleende bevoegdheid tot het opleggen van de sanctie vereist.

e. Sancties

Zie allereerst het overzicht in deel I, hoofdstuk 6, § 6, 'Mogelijke sancties'.

Bestuurlijke sancties worden opgelegd door een bestuursorgaan, *strafsancties* door de strafrechter, of door de officier van justitie d.m.v. een strafbeschikking.

Bestuurlijke sancties worden onderverdeeld in *herstelsancties* (die strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, of tot het wegnemen of beperken van de gevolgen een overtreding) en *bestraffende sancties* (zo'n sanctie beoogt de overtreder 'leed toe te voegen'). Zie art. 5:2 Awb. Een bestuurlijke sanctie als het intrekken van een vergunning kan ook een gemengd karakter hebben: herstelsanctie én bestraffend.

Van een sanctie kan alleen sprake zijn na een overtreding of in verband met een dreigende overtreding; zie art. 5:2 Awb.

56 Sanctiebevoegdheid regelen

1. Als het de bedoeling is dat overtreding van een bepaling van een verordening of van een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift, of van een bindende aanwijzing o.i.d. kan leiden tot het opleggen van een bestraffende sanctie, wordt dat in de verordening uitdrukkelijk geregeld. Dit geldt niet voor de sanctie van het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom: zie aanbeveling 58.

2. Als in een medebewindswet al is bepaald dat de overtreding van een op die wet steunend voorschrift strafbaar is of dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, worden daarover in de verordening alleen bepalingen opgenomen als de wet het boetestelsel niet zelf heeft uitgewerkt.

3. Een bepaling op overtreding waarvan een sanctie is gesteld, wordt zo nauwkeurig mogelijk geformuleerd.

Leden 1 en 2

Behalve de in de leden 1 en 2 genoemde sancties (straf, last onder bestuursdwang of onder dwangsom, bestuurlijke boete) is voornamelijk tijdelijke of definitieve intrekking van een vergunning of ontheffing denkbaar als sanctie. Wil zo'n intrekking mogelijk zijn, dan zal dat derhalve uitdrukkelijk in de betrokken verordening moeten worden bepaald; zie deel I, hoofdstuk 6, § 6, 'Mogelijke sancties', en de toelichting bij Igr 55, tweede alinea.

Lid 1

Art. 5:4 Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een (bestuurlijke) sanctie slechts bestaat voor zover die bevoegdheid 'bij of krachtens de wet is verleend'. Deze bepaling is *rechtstreeks* alleen van toepassing op de in de Awb zelf geregelde sancties, maar op grond van het rechtszekerheidsbeginsel en het nulla-poenabeginsel ('geen sanctie zonder voorafgaande sanctiebepaling') geldt hetzelfde ook voor andere sancties. Daarom moet uit de sanctiebepalingen duidelijk blijken, overtreding van welke regels (zoals bepalingen van de verordening, van een nadere regeling, van vergunningsvoorschriften) aanleiding kan vormen tot het opleggen van een sanctie. Om duidelijk te maken dat bij een vergunningstelsel niet alleen het handelen zonder vergunning maar ook het handelen in strijd met een daaraan verbonden voorschrift een overtreding oplevert, beveelt Igr 50, vijfde lid, aan om een vergunningstelsel altijd in het leven te roepen volgens het daar gegeven model.

Lid 2

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete volgt of uit de medebewindswet, of uit een verordening krachtens art. 154b Gemw (boete bij overlast of bij overtreding van de gemeentelijke milieuverordening). In het eerste geval regelt de wet soms zelf het boetestelsel (bijv. art. 18, tweede lid, Leegstandwet), soms wordt het aan een gemeentelijke verordening overgelaten (datzelfde artikel, eerste lid). In het laatste geval, en natuurlijk ook bij de bestuurlijke boete ex art. 154b Gemw, moet de gemeentelijke verordening zelf de boetebepalingen bevatten. Zie ook deel I, hoofdstuk 6, § 6, 'Mogelijke sancties'.

Lid 3

Voor alle regelingen geldt de wenselijkheid dat de erin opgenomen regels duidelijk zijn. Voor regels waarvan de overtreding tot een sanctie kan leiden, klemmt dat eens te meer; bijvoorbeeld omdat voor bestraffende sancties op grond van art. 6 EVRM het *lex certa* beginsel geldt, het beginsel dat strafbepalingen duidelijk moeten zijn. Is de overtreden bepaling onvoldoende duidelijk, dan kan dat leiden tot ontslag van rechtsvervolging of tot vernietiging van een opgelegde bestuurlijke sanctie. Zie bijv. HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7954 (krulsla) en CBB 9 juli 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ2684 (niet geijkt weegwerktuig).

57 Strafsanctie: overleg met OM; ook bij bestuurlijke boete bezinning vooraf

1. Als overwogen wordt een strafsanctie op te nemen, is het van belang vooraf met het openbaar ministerie te overleggen over de vraag of aan de strafrechtelijke handhaving van de verordening voldoende aandacht kan worden besteed, bijvoorbeeld in de vorm van een strafbeschikking van het openbaar ministerie (artikelen

257a e.v. van het Wetboek van Strafvordering). Ook over de formulering van de strafbepalingen is zulk overleg nuttig.

2. Als bepaalde handelingen in een verordening strafbaar worden gesteld, wordt in de verordening duidelijk bepaald welke straf als hoogste kan worden opgelegd bij welke overtreding. Van de bevoegdheid om hechtenis te kunnen opleggen of het vonnis van de strafrechter openbaar te kunnen maken, wordt alleen gebruik gemaakt als daarvoor een bijzondere reden bestaat.

3. Als de gedachte rijst het opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk te maken, ga dan eerst na of er voldoende mogelijkheden zijn tot het instellen van vervolging en het opleggen en innen van de boetes. Ontbreken die, dan kan wellicht beter worden volstaan met de bestuursrechtelijke sanctiebevoegdheden die voortvloeien uit de Gemeentewet (last onder bestuursdwang of onder dwangsom) of ook met een bestuurlijke sanctie als intrekking van een begunstigende beschikking.

4. Voor het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgegaan van het volgende model:

In geval van overtreding van... kunnen burgemeester en wethouders/kan de burgemeester een bestuurlijke boete opleggen van hoogstens €

Leden 1 en 2

Het overleg met het OM kan dus op twee aspecten betrekking hebben. Allereerst op de vraag of het dreigen met een strafsancie enig praktisch nut kan hebben: is de politie voldoende in staat om de strafbare feiten op te sporen, is het OM genegen om tot vervolging over te gaan of een strafbeschikking te nemen? In de tweede plaats op de formulering van de strafbepalingen: is die voldoende duidelijk, en kan een overtreding met voldoende zekerheid worden geconstateerd? Legt de bepaling geen onnodig zware bewijslast op aan het OM (de overtreding moet kunnen worden bewezen) of aan de overtreder, als deze aannemelijk moet maken dat hem niets valt te verwijten? Vergelijk voor het laatste bijv. artikel 2.4.3 uit een vroegere editie van de model-APV, over verboden plakmiddelen: 'tenzij de overtreder aannemelijk weet te maken dat die middelen niet gebezigd of bestemd zijn om op verboden plaatsen aanplakbiljetten aan te plakken'.

De gewone strafsancie is een boete. Voor de hoogte van de strafboete geeft art. 154 Gemw als maximum een boete van de tweede categorie (sinds 1 januari 2022 is dat € 4.500 voor natuurlijke personen en € 8.700 voor rechtspersonen). Hetzelfde artikel geeft voor hechtenis een maximum van drie maanden. Wordt de mogelijkheid van hechtenis of van openbaarmaking van het vonnis voorgesteld, dan wordt in de voordracht gemotiveerd waarom dat nodig wordt geacht.

Lid 3

Het derde lid adviseert om eveneens na te denken over reële handhaafbaarheid. De formulering luistert hier overigens even nauw als bij 'gewone' strafbepalingen. Ook voor de hoogte van de bestuurlijke boete geeft art. 154b Gemw een algemeen maximum van de eerste

categorie voor natuurlijke personen (sinds 1 januari 2022 is dat € 450) en voor rechtspersonen € 2.250. Het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte bevat daarnaast een groot aantal specifieke bedragen voor diverse overtredingen.

58 Geen bepalingen over last onder bestuursdwang of dwangsom

Bepalingen over last onder bestuursdwang of onder dwangsom worden niet in een verordening opgenomen: de bevoegdheid tot het opleggen van die sancties vloeit rechtstreeks voor uit artikel 125 van de Gemeentewet, wat de last onder dwangsom betreft in verbinding met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

59 Intrekken, schorsen of wijzigen van beschikking als sanctie

1. Wil men een begunstigende beschikking kunnen schorsen of intrekken naar aanleiding van een overtreding, dus bij wege van sanctie, dan moet dat uitdrukkelijk worden geregeld, tenzij de medebewindswet daar al in voorziet.

2. De gronden die kunnen of moeten leiden tot intrekking of tot wijziging, worden in de verordening gespecificeerd.

Lid 1

Intrekking *bij wege van sanctie* wil zeggen: intrekking naar aanleiding van de overtreding van een gebod of van een verbod. Dat ge- of verbod kan in de verordening zelf te vinden zijn, maar het kan ook om een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift gaan, een bevel of een aanwijzing, als de verordening dat bepaalt. Sancties moeten volgens art. 5:4 Awb een wettelijke grondslag hebben, dus bijvoorbeeld in een gemeentelijke verordening.

De Huisvestingswet 2014 is een voorbeeld van een medebewindswet die de mogelijkheden regelt tot intrekking van vergunningen welke berusten op een gemeentelijke verordening; zie artikel 18.

Lid 2

Gronden die tot intrekking of wijziging van een begunstigende beschikking *kunnen* leiden: dat wil zeggen dat de sanctiebevoegdheid niet strikt gebonden is. De formule is dan vaak: *Burgemeester en wethouders kunnen de vergunning intrekken* (enz.); dan volgen de intrekkinggronden.

Wijzigingsgronden zijn nooit verplichtend. Hier is de formule dus *Burgemeester en wethouders kunnen de vergunning* (enz.) *wijzigen ...* of *De vergunning* (enz.) *kan worden gewijzigd ...* De wijzigingsgronden zullen bijna nooit geheel gelijk zijn aan de intrekkinggronden.

f. Toezicht en opsporing

De aanbevelingen 60 en 61 hebben geen toelichting nodig. Voor een deel vloeien de aanbevelingen van deze paragraaf voort uit de Algemene wet bestuursrecht.

60 Onderscheid toezicht en opsporing

1. De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd, worden aangeduid als 'toezicht op de naleving' van die voorschriften.

2. Onder opsporing worden verstaan de werkzaamheden om in concrete gevallen vast te stellen of een feit is gepleegd of een overtreding is begaan waarop straf staat, een bestuurlijke boete of een andere bestraffende sanctie, op basis van een redelijk vermoeden dat dit het geval is.

61 Gebruik van modelbepalingen voor toezicht en opsporing

De modelbepalingen van de aanbevelingen Igr 62 en 63 worden uitsluitend in een regeling opgenomen als noch de wettelijke regeling waarop de regeling berust, noch een andere wettelijke regeling in het betrokken onderwerp voorziet.

62 Model aanwijzing toezichthouders

Als de aanwijzing van toezichthouders moet worden geregeld, wordt het volgende model gebruikt:

Burgemeester en wethouders wijzen/De burgemeester wijst de personen aan die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze verordening bepaalde.

Als de uitvoering van de verordening een zaak van B&W is, moeten zij de bevoegdheid krijgen tot het aanwijzen van toezichthouders. Is de burgemeester degene die de verordening uitvoert, dan krijgt hij de aanwijzingsbevoegdheid. Valt een deel van de verordening onder de uitvoeringsbevoegdheid van het ene orgaan en een ander deel van het andere, dan zal moeten worden gesplitst. Bijvoorbeeld zo:

De burgemeester wijst de personen aan die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de artikelen ... bepaalde. Burgemeester en wethouders wijzen de personen aan die zijn belast met het toezicht op het bij of krachtens de overige artikelen van deze verordening bepaalde.

In de praktijk zal het aanwijzingsbesluit dan vaak wel een dubbelbesluit zijn:

Burgemeester en wethouders en de burgemeester, ieder voor zover het hun of zijn bevoegdheid betreft, wijzen ... aan als de personen die zijn belast met het toezicht op de naleving van de [citeertitel verordening]:

- 1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de artikelen ... van de [citeertitel verordening] zijn belast ...*
- 2. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de artikelen ... van de [citeertitel verordening] zijn belast ...*

Volgens artikel 6 van de Bekendmakingswet moeten de aanwijzingsbesluiten worden bekendgemaakt in het Gemeenteblad.

Zie ook de toelichting bij Igr 64.

63 Model beperking toezichtsbevoegdheden

1. Als het niet nodig is dat de toezichthouders over alle in hoofdstuk 5, § 2, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde bevoegdheden beschikken, worden deze bevoegdheden bij verordening ingeperkt. Daarvoor kan het volgende model worden gebruikt:

Een toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheid/bevoegdheden, bedoeld in artikel/de artikelen ... van de Algemene wet bestuursrecht (... [korte aanduiding van de uitgezonderde bevoegdheid]).

2. Bij gemeentelijke verordening kunnen alleen aanvullende toezichtsbevoegdheden in het leven worden geroepen als de wet daarvoor een uitdrukkelijke grondslag geeft.

Lid 1

De Awb geeft toezichthouders de volgende bevoegdheden:

- art. 5:15, plaatsen betreden (uitgezonderd woningen zonder toestemming van de bewoner: dat is alleen mogelijk als de Algemene wet op het binnentreden die bevoegdheid toekent)
- art. 5:16, inlichtingen vorderen
- art. 5:16a, identiteitsbewijs vorderen
- art. 5:17, zakelijke gegevens en bescheiden vorderen
- art. 5:18, zaken onderzoeken
- art. 5:19, vervoermiddelen onderzoeken.

Als een toezicht bevoegdheid wordt uitgezonderd met toepassing van het eerste lid van deze aanbeveling, wordt tussen haakjes een korte aanduiding van de uitgezonderde bevoegdheid toegevoegd zoals in bovenstaand rijtje. Dus bijvoorbeeld:

Een toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheid, bedoeld in artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht (plaatsen betreden).

Met die toevoeging ziet de lezer direct waar het over gaat.

Lid 2

Zie art. 149a Gemw:

Artikel 149a

Indien het toezicht op de naleving van een overtreding of de opsporing van een overtreding van een voorschrift van een verordening, dat strekt tot handhaving van de openbare

orde of veiligheid of tot bescherming van het leven of de gezondheid van personen vereist dat met het toezicht op de naleving of de opsporing belaste personen bevoegd zijn binnen te treden in een woning zonder toestemming van de bewoner, kan de raad desgewenst deze bevoegdheid bij verordening verlenen.

Dat zou dan kunnen volgens het volgende model:

De personen die belast zijn met het toezicht op de naleving van ... (het betrokken voorschrift of de voorschriften) zijn bevoegd om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner (eventueel; met medeneming van de benodigde apparatuur).

Zo mogelijk worden de bedoelde woningen nader gespecificeerd.

64 Geen aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren

In een gemeentelijke verordening worden geen bepalingen opgenomen waarbij buitengewone opsporingsambtenaren worden aangewezen.

De vraag wie is of kan worden belast met de opsporing van strafbare feiten, is uitputtend geregeld in de artikelen 141 e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

De overeenkomstig lgr 62 aangewezen toezichthouders zijn van rechtswege, dus automatisch, tevens buitengewoon opsporingsambtenaar, mits ze als boa zijn beëdigd. Dit volgt uit art. 142, eerste lid, Wetboek van Strafvordering.

g. Overgangs- en slotbepalingen

65 Volgorde slotbepalingen

1. De hierna genoemde bepalingen van een regeling worden, voor zover nodig, aan het slot van een regeling opgenomen in de aangegeven volgorde:

- a. wijziging van andere regelingen;
- b. overgangsbepalingen;
- c. intrekken van de oude regeling;
- d. inwerkingtreding en eventueel de periode waarvoor de regeling zal gelden
- e. vaststelling van de citeertitel.

2. Kent de regeling hoofdstukken of paragrafen, dan worden de bepalingen in het slothoofdstuk of de slotparagraaf geplaatst; dat of die kan dan 'Overgangs- en slotbepalingen' of 'Slotbepalingen' heten.

Voor de wijziging van andere regelingen (a) wordt in beginsel één artikel per te wijzigen regeling gebruikt. Houd de alfabetische volgorde van de citeertitels van de verordeningen aan.

Als een regeling wordt vervangen door een nieuwe, dan wordt de te vervangen regeling uitdrukkelijk ingetrokken (c).

Inwerkingtreding en citeertitel (d en e) hoeven niet per se in afzonderlijke artikelen; ze kunnen vaak heel goed in twee afzonderlijke leden van het slotartikel.

66 Noodzaak en plaats overgangsrecht

- 1. Overweeg bij een nieuwe regeling of bij wijziging van een regeling altijd, of overgangsbepalingen nodig zijn. Dit geldt ook voor beleidsregels.**
- 2. Het overgangsrecht wordt in de nieuwe of de gewijzigde verordening zelf opgenomen, niet in een afzonderlijk onderdeel van het vaststellings- of het wijzigingsbesluit.**
- 3. Als geen overgangsbepalingen worden voorgesteld, wordt in de toelichting op het voorstel tot vaststelling van de nieuwe regeling uiteengezet waarom daaraan geen behoefte bestaat.**
- 4. Het overgangsrecht heeft bijna altijd een duidelijke toelichting nodig, voorzien van de nodige voorbeelden.**

In deel I, hs. 6, § 9, 'Overgangsrecht', is deze aanbeveling in hoofdzaak toegelicht.

Lid 2

Tot voor betrekkelijk kort was het bij wijziging van een bestaande verordening de gewoonte eventuele overgangsbepalingen als afzonderlijk Romeins genummerd artikel op te nemen in het wijzigingsbesluit. (Voor een voorbeeld van een wijzigingsbesluit, zie de toelichting bij Igr 84.) Die aanpak geeft problemen met de vindbaarheid van het overgangsrecht: een wijzigingsbesluit staat weliswaar in het Gemeenteblad, maar wie de tekst van een verordening opslaat via wetten.overheid.nl of via de website van de gemeente, ziet niet direct wat gewijzigd is sinds de oorspronkelijke versie van de verordening en komt dus al helemaal niet op de gedachte dat een bepaling voor hem misschien nog niet geldt.

Wordt het overgangsrecht in de verordening zelf opgenomen, dan is de kans dat de lezer dat vindt en er zo nodig naar kan handelen, veel groter. Vandaar het tweede lid.

Lid 4

Overgangsrecht is vaak een ingewikkelde materie, daarom is een duidelijke toelichting heel belangrijk. Door daarin de verschillende gevallen die zich kunnen voordoen, 'uit te tekenen' en met voorbeelden te illustreren, wordt het inzicht voor de gebruikers sterk bevorderd. Voor de opsteller betekent het tevens een controlemogelijkheid om na te gaan of alles klopt, of alle relevante gevallen goed zijn geregeld, en of het wel zo eenvoudig mogelijk is geregeld.

67 Onmiddellijke werking, tenzij anders geregeld

- 1. Voor zover niet anders geregeld, is een nieuwe regeling niet alleen van toepassing op wat na haar inwerkingtreding voorvalt maar ook op wat bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande situaties, rechtsposities en verhoudingen ('onmiddellijke werking').**

2. Als het niet de bedoeling is dat de regeling onmiddellijke werking zal krijgen, althans niet in alle gevallen, zal dit uitdrukkelijk moeten worden geregeld in een of meer bepalingen van overgangsrecht.

Soms is *uitgestelde werking* voor sommigen dan voldoende: voor nieuwe gevallen treedt de regeling (of de wijziging van de bestaande regeling) op een bepaalde datum in werking, voor bestaande gevallen pas enige tijd later. Zie deel I, hs. 6, § 9, 'Overgangsrecht', eerste alinea. Zie ook Igr 70.

68 Terugwerkende kracht

1. Door het verlenen van terugwerkende kracht worden de in de regeling voorziene rechtsgevolgen van kracht op de dag van inwerkingtreding maar werken ze terug tot een in de regeling aangeduid tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling.

2. Aan een regeling wordt alleen terugwerkende kracht verleend als daar een bijzondere reden voor is.

3. Aan belastende bepalingen kan slechts in uitzonderlijke gevallen terugwerkende kracht worden verleend. Dat kan dan hooguit tot de dag waarop het van kracht worden van de bepalingen voldoende duidelijk door de betrokkenen kon worden voorzien.

4. Een feit dat vóór de inwerkingtreding van de verordening of de wijziging heeft plaatsgehad, mag niet worden verboden of zwaarder 'strafbaar' worden gesteld.

Bij begunstigende regelingen, zoals een nieuwe subsidieregeling of verlaging van een belastingtarief, zal terugwerkende kracht technisch gesproken meestal zonder bezwaar mogelijk zijn. Hooguit hoeft er dan op te worden gelet dat de betrokkenen voldoende gelegenheid hebben om van de nieuwe regels te profiteren.

Maar een belastende regeling, zoals de verlaging van subsidiebedragen, de verhoging van een belastingtarief of de invoering van een nieuw verbod (eventueel een verbod-behoudens-vergunning), kan normaliter niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd; dat levert strijd op met de rechtszekerheid, wat de verboden betreft zelfs met bepalingen als art. 16 van de Grondwet ('Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling').

Bij nieuwe belastingen en bij belastingverhogingen hebben praktijk en jurisprudentie een middenweg aanvaard die verenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel: die mogen ingaan vanaf de dag waarop er voldoende rekening mee kon worden gehouden, bijv. vanaf de dag waarop de daarop betrekking hebbende raadsvoordracht in de pers is gepubliceerd, of waarop over het voornemen is overlegd met de betrokkenen (toeristenbelasting bijvoorbeeld: overleg met de hotelhouders, campinghouders en andere betrokkenen).

Lid 4

Met 'strafbaar' worden gesteld wordt hier bedoeld dat overtreding kan leiden tot het opleggen van een strafsancie of een bestraffende bestuurlijke sancie zoals een bestuurlijke boete.

69 Model terugwerkende kracht

1. Voor het verlenen van terugwerkende kracht wordt het volgende model gebruikt:

Deze verordening treedt in werking op ... en werkt terug tot en met

2. Voor een besluit tot wijziging van een verordening luidt het model:

Dit besluit treedt in werking op ... en werkt terug tot en met

Uit deze formuleringen blijkt het mechanisme van 'terugwerkende kracht' duidelijk: tot de inwerkingtreding verandert er niets in het recht, pas daarna worden aan wat er in de periode van terugwerkende kracht is voorgevallen dezelfde rechtsgevolgen verbonden als aan wat na de inwerkingtreding zal gebeuren.

Een vroeger wel gebruikelijke formule als 'Deze verordening wordt geacht in werking te zijn getreden op...' bevat een minder duidelijke fictie (vergelijk Igr 27) en moet dus vooral niet worden gebruikt.

De uitdrukking 'in werking treden met ingang van', die in de Ar wordt gebruikt, vloekt met de logica: de inwerkingtreding vindt plaats op één ondeelbaar ogenblik, terwijl 'met ingang van' een duurhandeling impliceert. Je zou wel kunnen zeggen 'De verordening treedt op 1 maart ... in werking en geldt (dus) met ingang van die datum', maar de toevoeging over het gelden is overbodig.

70 Eerbiedigende of uitgestelde werking

1. Een nieuwe regeling kan een voorafgaande regeling of rechtstoestand blijvend van toepassing laten op daarbij aangeduide feiten of verhoudingen ('eerbiedigende werking') of dat voor een bepaalde periode doen ('uitgestelde werking'). Bij de eerste methode verandert er voor 'bestaande gevallen' niets, bij de tweede pas na enige tijd, zodat men even de tijd heeft om zich op de nieuwe regels in te stellen.

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

De volgende voorbeelden betreffen een bepaling die voor het eerst een vergunningenstelsel voor terrassen op de openbare weg invoert; het gaat om een nieuw artikel 3a.

Eerbiedigende werking:

'Artikel 3a geldt niet voor terrassen die reeds een jaar bestonden bij de inwerkingtreding van dat artikel.'

Wil men voor die gevallen wel de mogelijkheid hebben verplichtingen of beperkingen op te leggen, dan kan worden bepaald:

‘Houders van terrassen die reeds een jaar bestonden bij de inwerkingtreding van artikel 3a hebben van rechtswege een terrasvergunning.’

Die ‘blanco’ vergunning kan dan vervolgens zo nodig worden gewijzigd (door voorschriften of beperkingen op te leggen) of ingetrokken met toepassing van de regels die de verordening daarvoor geeft.

Uitgestelde werking:

‘Voor terrassen die reeds een jaar bestonden bij de inwerkingtreding van artikel 3a geldt dat artikel met ingang van ... (datum, bijv. zes maanden na de dag van inwerkingtreding van het artikel).’

71 Regeling inwerkingtreding

1. Een nieuwe regeling regelt altijd haar inwerkingtreding. Een wijzigingsbesluit bepaalt wanneer de wijziging in werking treedt.
2. Bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van een regeling of een belangrijke wijziging daarvan wordt er rekening mee gehouden dat de bij de regeling betrokkenen voldoende tijd moeten krijgen om zich op de nieuwe regels in te stellen.
3. De datum van inwerkingtreding ligt in ieder geval na het tijdstip van de feitelijke beschikbaarheid op het internet van het gemeenteblad waarin het vaststellings- of het wijzigingsbesluit is geplaatst. Bij een belastende nieuwe bepaling verdient het vaak aanbeveling de bepaling pas enige maanden na de bekendmaking in werking te laten treden.

Artikel 10, tweede lid, van de Bekendmakingswet geeft een *reserveregeling* voor de inwerkingtreding van gemeentelijke en sommige andere algemeen verbindende voorschriften voor het geval die daar niet zelf iets over bepalen: dan treden ze de achtste dag na hun officiële bekendmaking in werking.

Maar het is beter de inwerkingtreding van algemeen verbindende voorschriften en van andere regelingen zelf te regelen en daarvoor een passend tijdstip te kiezen. In normale gevallen moeten de betrokkenen (en ook de uitvoerende gemeentelijke instanties) voldoende gelegenheid krijgen om zich met de nieuwe regels vertrouwd te maken en zich erop in te stellen. Daarvoor is in elk geval voldoende publiciteit nodig (zie ook Igr 100) – en voldoende tijd.

Vaak is inwerkingtreding op een ‘rond’ tijdstip handig voor alle betrokkenen; bijvoorbeeld op 1 januari of op 1 juli. Bij het Rijk is dat sinds enige tijd de gewoonte: zie aanwijzing 4.17 van de *Aanwijzingen voor de regelgeving*.

72 Inwerkingtreding uitvoeringsregeling

Een uitvoeringsregeling kan niet eerder in werking treden dan de regeling waarop ze steunt.

Het gaat hier om een juridische onmogelijkheid: zolang de 'hoofdregering' nog niet in werking is getreden, is er geen juridische grondslag voor de werking van de uitvoeringsregeling (bijv. nadere regels of een besluit tot vaststelling van tijden en plaatsen waarop de hoofdregering van toepassing zal zijn, zoals vaak het geval is bij marktverordeningen).

Een uitvoeringsregeling, nadere regels bijvoorbeeld, kan natuurlijk wel eerder worden *ontworpen*. En ze kan officieel worden vastgesteld zodra de 'hoofdregering' is *vastgesteld* door het bevoegde orgaan (ze hoeft nog niet in werking te zijn getreden) en zal dan vermoedelijk tegelijk met de 'hoofdregering' in werking treden.

Als het besluit tot vaststelling van een verordening wordt vastgesteld op 23 maart, op 26 maart officieel wordt bekendgemaakt (de verordening 'bestaat' dan al wel, maar 'werkt' nog niet) en op 1 september in werking zal treden, kan een uitvoeringsregeling van B&W vanaf de eerste dinsdag na 23 maart worden vastgesteld en daarna officieel bekendgemaakt. Die nadere regels kunnen op hun vroegst op 1 september in werking treden.

73 Modellen inwerkingtredebepaling

1. Voor de inwerkingtredebepaling van een regeling wordt in normale gevallen bij voorkeur het volgende model gebruikt:

Deze verordening treedt in werking op ... (datum).

2. Als dat niet kan worden gebruikt, kan het volgende dienen:

Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen dag.

3. Zo nodig kan in bijzondere gevallen voor de inwerkingtredebepaling van een verordening ook een van de volgende modellen worden gebruikt:

- ***Deze verordening treedt in werking ... (als onder 1 of 2), met uitzondering van de artikelen ..., die in werking treden ... (idem).***
- ***Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen dag en werkt terug tot en met***
- ***Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen dag. Voor de inwerkingtreding van de artikelen ... kunnen zij een andere dag bepalen.***
- ***Deze verordening treedt tegelijk met ... (andere verordening of ander besluit, of de medebewindswet) in werking.***

Het laatste model is vooral geschikt voor nadere regels en andere uitvoeringsregelingen:

Deze nadere regels treden tegelijk met de ...verordening in werking.

74 Inwerkingtreedingsbesluit

1. Een besluit van burgemeester en wethouders tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van een regeling voorziet niet in zijn eigen inwerkingtreding.
2. Het inwerkingtreedingsbesluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als de regeling.

Een bijzondere inwerkingtreedingsbepaling is niet nodig voor een inwerkingtreedingsbesluit. Daarvoor geldt de hoofdregel voor de inwerkingtreding van besluiten: dat is zodra ze zijn bekendgemaakt.

Bij een nieuwe verordening of een belangrijke wijziging van een bestaande verordening die invloed heeft op de bedrijfsvoering van ondernemingen of organisaties, is het van belang om de datum van inwerkingtreding op die bedrijfsvoering af te stemmen. Daarvoor zal overleg met de betrokken sector nodig zijn. Bij een belangrijke wijziging van een subsidieregeling of van de Algemene subsidieverordening geldt iets soortgelijks. Vergelijk deel I, hoofdstuk 2, § 6, 'Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven'.

Lid 2

Dit wordt voorgeschreven door art. 9 Bekendmakingswet.

75 Citeertitel

1. Een regeling krijgt een citeertitel, tenzij het om een wijzigingsregeling gaat of aan aanhaling van de regeling in de praktijk geen behoefte zal bestaan.
2. Een citeertitel wordt kernachtig gehouden en bevat geen afkortingen, tenzij dit onvermijdelijk is. De citeertitel geeft een zo duidelijk mogelijk beeld van de regeling en is geschikt om te dienen als roepnaam.
3. Een bepaling tot vaststelling van een citeertitel wordt geformuleerd overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene subsidieverordening Gorinchem.

4. Alleen het eerste woord van de citeertitel wordt met een hoofdletter geschreven (afgezien van de naam van de gemeente of andere eigennaam).
5. Het is meestal nuttig, de naam van de gemeente in de citeertitel op te nemen.
6. In een citeertitel wordt alleen een jaartal opgenomen als daaraan behoefte bestaat om de regeling te onderscheiden van een andere regeling, bijvoorbeeld van haar voorgangster, of wanneer ze alleen voor dat jaar of die jaren zal gelden.
7. In de citeertitel van een besluit waarbij een beleidsregel wordt vastgesteld, wordt het woord 'beleidsregel' uitdrukkelijk gebruikt.

Voorbeelden:

- Tijdelijke marktverordening Nissewaard 2016
- Subsidieregeling jeugdsport Almelo

- Nadere regels Erfgoedverordening Amersfoort
- Beleidsregels uitvoering artikel 35 Participatiewet Haarlem (bijzondere bijstand).

Lid 6

In deel I, hoofdstuk 6, § 8, 'lets over het wijzigen van bestaande regelingen', is erop gewezen dat wijziging van een regeling normaliter beter niet kan gebeuren door haar in te trekken en dan een (meestal) slechts licht gewijzigde, 'nieuwe' verordening vast te stellen: dat geeft alleen maar overgangsrechtelijke perikelen. Want – om een voorbeeld te noemen – de onder de oude, nu ingetrokken verordening verleende vergunningen verliezen hun geldigheid bij het vervallen van de oude verordening; ze moeten dan worden 'gered' door een overgangsbepaling die bepaalt dat de oude vergunningen gelden als vergunningen die onder de 'nieuwe' verordening zijn verleend. Allemaal onnodige perikelen: volsta met wijziging van de bepalingen (artikelen, artikelliden) die gewijzigd moeten worden, en daarmee basta. Dus niet een opeenvolgende reeks van APV 2008, APV 2010, APV 2014 enz.! (Uitzonderingen daargelaten, zoals de Huisvestingsverordening.)

Voor de citeertitel van tijdelijke regelingen, zie Igr 78, derde lid.

h. Overige onderwerpen

76 Hardheidsclausule? – model

1. In algemeen verbindende voorschriften wordt alleen een hardheidsclausule opgenomen als er aanleiding is om te verwachten dat de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet voldoende te voorzien gevallen. Zie het vijfde lid.

2. Als daar reden voor is, wordt in een beleidsregel een hardheidsclausule opgenomen die ruimer is dan die van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook dan kan het model van het vijfde lid worden gebruikt.

3. In een regeling wordt geen hardheidsclausule opgenomen voor situaties waarin het buiten toepassing laten of het afwijken van de regeling belangrijke nadelige effecten heeft of kan hebben voor derden.

4. Als een hardheidsclausule wordt opgenomen, omschrijf dan zo concreet en nauwkeurig mogelijk op welke onderdelen van de regeling de clausule van toepassing is.

5. Voor een hardheidsclausule wordt het volgende model gebruikt:

Burgemeester en wethouders kunnen/De burgemeester kan artikel ...(eventueel: artikel ..., ...e lid,) buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van ... (aanduiding doel of strekking van de regeling of van de bepaling) leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

6. Als de toepassing van de hardheidsclausule voor bepaalde typen gevallen voldoende is uitgekristalliseerd en daardoor een bestendig karakter heeft gekregen, wordt de daarmee gevormde regel in de betrokken regeling opgenomen.

Onder de oude Huisvestingswet wilden huisvestingsverordeningen nog wel eens een algemene hardheidsclausule bevatten. Het 'belang' waarnaar de hardheidsclausule dan verwees, was het belang van 'een evenwichtige en billijke verdeling van schaarse woonruimte', genoemd in de considerans van de wet. (Onder de Huisvestingswet 2014 zijn de hardheidsclausules bijna overal verdwenen; de considerans van de nieuwe wet noemt overigens ook geen specifiek belang meer.)

Het zijn vooral financiële regelingen die nogal eens een hardheidsclausule kennen. In andere gevallen kan een ontheffingsbevoegdheid meestal voldoende soelaas bieden; zie deel I, hoofdstuk 6, § 3, 'Vergunning, ontheffing, melding en vrijstelling' en § 5, 'Flexibiliteit, hoe te bereiken?'.

Lid 2

Voor de achtergrond hiervan, zie deel I, hs. 6, § 11, 'Beleidsregels'.

Lid 5

De afwijkingsgrond 'onbillijkheid van overwegende aard' is ruimer dan die van art. 4:84 Awb, 'gevolgen die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen': het hoeft niet per se te gaan om *bijzondere* omstandigheden, de regeling kan ook in sommige categorieën van gevallen blijken te 'streng' te zijn. Als dat zo blijkt te zijn, moet de regeling natuurlijk wel zo spoedig mogelijk worden aangepast.

77 Bijlagen

- 1. Alleen tabellen, formulieren, modellen, kaarten of lijsten van regelingen, bepalingen of tarieven, worden in een bijlage opgenomen.**
- 2. Bij een regeling kunnen alleen bijlagen worden opgenomen die zijn vastgesteld door het orgaan dat ook de regeling zelf heeft vastgesteld.**
- 3. In het opschrift van een bijlage wordt vermeld bij welk artikel van de regeling de bijlage hoort.**

Lid 2

Bijlagen bij een verordening maken deel uit van de verordening, zij worden dus ook door de raad vastgesteld.

Een *aanvraagformulier* wordt nooit als bijlage bij een raadsverordening gevoegd: de bevoegdheid tot het vaststellen daarvan berust niet bij de raad maar bij burgemeester en wethouders of (soms) de burgemeester, zo volgt uit art. 4:4 Awb.

De bijlagen bij een verordening hebben zelf ook het karakter van algemeen verbindend voorschrift. Zou men in de officiële bekendmaking ook een door B&W vastgestelde bijlage bijvoegen, zoals enkele jaren geleden in Groningen gebeurde, dan kan dat leiden tot onnodig geprocedeer; zie bijvoorbeeld. ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4023, (Nieuwstad Red Lights District).

Let ook op de regels die KOOP hanteert voor de aanlevering van verschillende typen 'bijlagen' voor bekendmaking in DROP.

78 Tijdelijke regeling

1. Als het de bedoeling is dat een regeling slechts voor een bepaalde tijd zal gelden, wordt dat in de regeling uitdrukkelijk bepaald.
2. Voor het regelen van de werkingsduur van een tijdelijke regeling wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

Deze regeling geldt van 1 januari tot en met 31 december 2022 (of: voor het jaar 2022).

3. De tijdelijkheid van een verordening wordt ook in de citeertitel tot uitdrukking gebracht.

4. Gaat het om een tijdelijk artikel, dan luidt het laatste lid van het artikel:

x. Dit artikel vervalt op

Voorbeelden:

- Tijdelijke aanvulling Subsidieverordening kunst en cultuurbeheer Winschoten
- Subsidieregeling vormingswerk Breda 2022-2023.

Bij het vierde lid: In geval van een tijdelijke paragraaf (of hoofdstuk of afdeling) wordt de vervaltbepaling opgenomen als laatste artikel van de paragraaf (of ...): 'Deze paragraaf vervalt op'.

Tijdelijke regelingen komen vooral voor als het om financiën gaat: belastingen, subsidies. Voor een tijdelijke regeling kan ook plaats zijn wanneer de regeling bedoeld is als proef, aan de hand waarvan zal worden nagegaan of op dezelfde voet kan worden doorgegaan. Ook bij experimenteerbepalingen kan een beperkte geldingsduur voor de hand liggen. Zie verder deel I, hoofdstuk 6, § 5, 'Flexibiliteit, hoe te bereiken?'

79 Geen bekendmakingsbepalingen in verordening

In een verordening die algemeen verbindende voorschriften inhoudt, worden geen bepalingen opgenomen over de wijze waarop de verordening zelf of daarop berustende, andere algemeen verbindende voorschriften worden bekendgemaakt.

Zie de toelichting bij Igr 96.

80 Beleidsregels

Maak beleidsregels niet onnodig rigide: ze mogen nooit leiden tot onaanvaardbare uitkomsten.

Zie nader deel I, hoofdstuk 3, par. 11, 'Beleidsregels'.

3 Wijzigen en intrekken van regelingen

§ 1. Wijzigen

81 Hoofdstukken 1 en 2 ook van toepassing op wijzigen van regelingen

Bij het wijzigen van een regeling worden de aanbevelingen uit de hoofdstukken 1 en 2 zoveel mogelijk gevolgd.

82 Wijzigen door besluit van vaststellend orgaan

Een gemeentelijke regeling kan alleen worden gewijzigd (en ingetrokken) door een besluit van het bestuursorgaan dat de regeling heeft vastgesteld.

Een raadsverordening wordt vastgesteld bij raadsbesluit; de verordening kan daarom alleen worden gewijzigd (en ingetrokken) bij nieuw raadsbesluit. Nadere regels van burgemeester en wethouders worden vastgesteld bij collegebesluit; voor het wijzigen (of intrekken) ervan is dus een nieuw besluit van B&W nodig. Niet de *aanduiding* van het besluit (verordening, nadere regels, enz.) maar het *orgaan* dat het besluit nam of neemt, is daarbij van belang.

Over het *van rechtswege vervallen* van nadere regels als de verordeningsbepaling waarop ze berusten komt te vervallen, zie Igr 94 en 95. Daarover gaat deze aanbeveling niet.

83 Omvangrijke wijziging: hele regeling vervangen? – Omhangen, overgangsrecht

1. Als het voornemen bestaat een regeling op veel punten te wijzigen, kan ervoor worden gekozen de regeling in te trekken en te vervangen door een nieuwe. Dan zal wel vrijwel zeker overgangsrecht nodig zijn of ook ‘omhangen’ van bestaande uitvoeringsbesluiten; zie aanbeveling 94.

2. Betreft het niet een heel omvangrijke wijziging, dan worden de wijzigingen in de bestaande regeling aangebracht.

Zie allereerst deel I, hoofdstuk 6, § 8, ‘Iets over het wijzigen van bestaande regelingen’.

Voor een mogelijke methode van probleemloze overgang van oud naar nieuw bij financiële verordeningen, zie deel I, hoofdstuk 6, § 9, ‘Overgangsrecht’, onder ‘Overgangsrecht bij financiële regelingen’.

De aanbeveling komt erop neer dat *alleen als de beoogde wijzigingen zo ingrijpend zijn dat het resultaat echt het etiket ‘Nieuw!’ verdient, gekozen kan worden voor het intrekken van de*

oude verordening en vervanging door een nieuwe (afgezien van een bijzonder geval als de Huisvestingsverordening, waarop wordt gewezen in deel 1, hoofdstuk 6, § 8, iets over het wijzigen van bestaande regelingen). Wordt de verordening in haar geheel vervangen, dan moet wel goed worden gelet op de vraag of overgangsrecht nodig is en of besluiten moeten worden 'omgehangen'; zie de genoemde paragraaf.

84 Schrappen uitgewerkte bepalingen

Bij wijziging van een regeling kunnen soms sommige oude bepalingen worden geschrapt, zoals:

- **bestaande bepalingen van de regeling die niet meer worden gebruikt,**
- **bepalingen die uitsluitend de wijziging van andere regelingen inhouden,**
- en**
- **uitgewerkte overgangsbepalingen.**

Het gaat dan om een operatie 'kappen dood hout'. Juridisch is dat niet van betekenis, maar het maakt wel dat de regeling overzichtelijker en dus beter toegankelijk wordt.

In de geconsolideerde versie van de verordening worden vervallen hoofdstukken, paragrafen en artikelen dan aangeduid als '(vervallen)'. Zie ook Igr 89. Komen artikelleden te vervallen, dan wordt de nummering van de overgebleven leden aangepast; zie Igr 86. Het vervallen van artikelen leidt nooit tot vernummering (zie Igr 89, eerste lid).

85 Wijzigingstechniek

1. Als een wijziging moet worden aangebracht in een artikellid of een artikel, dan wordt dat lid of dat artikel in zijn geheel opnieuw vastgesteld. Worden twee of meer leden van een artikel gewijzigd, dan wordt bij voorkeur het hele artikel opnieuw vastgesteld.

2. Daarbij wordt gehandeld overeenkomstig de volgende voorbeelden:

Artikel 10, derde lid, komt te luiden:

3. ... (nieuwe tekst).

Artikel 16 komt te luiden:

Artikel 16 ... (opschrift)

1. ...

2. ...

3. Als men een onderdeel wil laten vervallen, gebeurt dat overeenkomstig de volgende voor

Artikel 6 (Kelderluiken) vervalt.

Hoofdstuk 8 (Adviesraad) vervalt.

4. In de toelichting worden de oude en de nieuwe tekst naast elkaar afgedrukt. In de oude, te vervangen of te wijzigen tekst worden de gedeelten die zullen worden geschrapt of vervangen, gecursiveerd. In de nieuwe tekst worden de nieuwe teksten of tekstgedeelten vet gedrukt.

Voorbeeld

In een Algemene subsidieverordening moeten de volgende wijzigingen worden aangebracht:

- in het eerste lid van artikel 5 (aanvraag- en beschikkingstermijn) worden de termijnen gewijzigd;
- aan artikel 9 (voorschotten) wordt een tweede lid toegevoegd.

Het lichaam van het **ontwerp-wijzigingsbesluit** kan dan luiden:

Artikel I

De Algemene subsidieverordening ... (naam gemeente) wordt gewijzigd als volgt.

A.

Artikel 5, eerste lid, komt te luiden:

1. Een aanvraag van een subsidie die per kalenderjaar wordt aangevraagd ('jaarsubsidie') wordt uiterlijk 15 augustus voor het begin van het betrokken jaar ingediend. Daarop wordt uiterlijk op 1 november beschikt. In bijzondere gevallen kunnen burgemeester en wethouders toestaan dat de aanvraag later wordt ingediend; daarop wordt dan zo spoedig mogelijk beschikt.

B.

Voor de bestaande tekst van artikel 9 wordt de aanduiding '1.' geplaatst. Toegevoegd wordt een nieuw lid, dat luidt:

2. De voorschotten worden zoveel mogelijk zo vastgesteld en uitbetaald dat de gesubsidieerde activiteiten doorgang kunnen vinden.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op ...

In de **toelichting op het ontwerpbesluit** wordt de wijziging als volgt voorgesteld in een ‘was/wordt-tabel’:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
Artikel 5 Aanvraag- en beschikkingstermijnen 1. Een aanvraag van een subsidie die per kalenderjaar wordt aangevraagd (‘jaarsubsidie’) wordt uiterlijk <i>1 juni</i> voor het begin van het betrokken jaar ingediend. Daarop wordt uiterlijk op <i>1 oktober</i> beschikt. In bijzondere gevallen kunnen burgemeester en wethouders deze termijn verlengen. 2. Andere aanvragen om subsidie worden uiterlijk vier weken voor het begin van de te subsidiëren activiteiten ingediend. Daarop wordt zo mogelijk binnen vier, maar in elk geval binnen acht weken beschikt. In bijzondere gevallen kunnen burgemeester en wethouders deze termijn verlengen.	Artikel 5 Aanvraag- en beschikkingstermijnen 1. Een aanvraag van een subsidie die per kalenderjaar wordt aangevraagd (‘jaarsubsidie’) wordt uiterlijk 15 augustus voor het begin van het betrokken jaar ingediend. Daarop wordt uiterlijk op 1 november beschikt. In bijzondere gevallen kunnen burgemeester en wethouders deze termijn verlengen. 2. Andere aanvragen om subsidie worden uiterlijk vier weken voor het begin van de te subsidiëren activiteiten ingediend. Daarop wordt zo mogelijk binnen vier, maar in elk geval binnen acht weken beschikt. In bijzondere gevallen kunnen burgemeester en wethouders deze termijn verlengen.
Artikel 9 Voorschotten Op een verleende subsidie kunnen voorschotten worden verleend voordat ze is vastgesteld.	Artikel 9 Voorschotten 1. Op een verleende subsidie kunnen voorschotten worden verleend voordat ze is vastgesteld. 2. De voorschotten worden zoveel mogelijk zo vastgesteld en uitbetaald dat de gesubsidieerde activiteiten doorgang kunnen vinden.

Door in de toelichting (het raadsvoorstel) oud en nieuw naast elkaar zo af te drukken dat duidelijk is waaruit de voorgestelde veranderingen bestaan, kan bewust worden besloten en eventueel geamendeerd. De opstellers voorkomen dat ze onderdelen vergeten of andere fouten maken, en ook bij collegiaal overleg, advisering en inspraak en besluitvorming door B&W zien alle betrokkenen precies waar het om gaat.

Bij de vroeger veel gebruikte, klassieke methode werden vaak alleen woorden of zinsdelen vervangen, zodat het veel moeite kostte om een beeld te krijgen van wat de bedoeling was. En werden wel hele artikelen of artikelleden vervangen, dan werden de oude teksten vaak niet bijgevoegd, zodat ook dan niet direct kon worden nagegaan waarin de voorgestelde verandering eigenlijk bestond.

86 Nummering artikelleden bij wijziging

1. Als een artikellid moet worden tussengevoegd, gebeurt dat overeenkomstig het volgende voorbeeld:

In artikel 5 worden de leden 3 tot en met 5 vernummerd tot 4 tot en met 6, en wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

3. De aanvraag wordt uiterlijk drie weken voor de dag van het voorgenomen evenement ingediend. In bijzondere gevallen kunnen burgemeester en wethouders afwijking van deze termijn toestaan.

2. Wordt een artikellid geschrapt, dan wordt de doorlopende nummering van de artikelleden gehandhaafd door te handelen overeenkomstig het volgende voorbeeld:

In artikel 6 vervalt het derde lid en worden de leden 4 tot en met 6 vernummerd tot 3 tot en met 5.

Zo blijft de nummering van de artikelleden mooi doorlopend, zoals in Nederland de heersende gewoonte is. Wel moet secuur worden nagaan of er geen verwijzingen naar de omgenummerde leden zijn die ook moeten worden aangepast.

87 Invoegen of toevoegen?

Aan het einde van een reeks wordt een bepaling 'toegevoegd', ergens tussen het eerste en het laatste onderdeel van een reeks wordt een bepaling 'ingevoegd'.

In het voorbeeld van lgr 86, eerste lid, wordt midden in de reeks leden 1 t/m 6 een nieuw lid 3 'ingevoegd'. Had het nieuwe lid als laatste kunnen worden geplaatst, dan kon de nummering van de bestaande leden hoe dan ook intact blijven en zou een nieuw lid als zesde worden 'toegevoegd'.

88 Indeling wijzigende regeling of ander wijzigingsbesluit

1. Bevat een nieuwe regeling tevens wijzigingen van één of meer bestaande regelingen, dan worden die geplaatst in het hoofdstuk of de paragraaf 'Slotbepalingen' of 'Overgangs- en slotbepalingen'. Alle wijzigingen in één regeling worden in één artikel van de wijzigingsregeling samengebracht.

2. In een besluit dat uitsluitend bestaat uit de wijziging van één of meer bestaande regelingen (wijzigingsbesluit), wordt voor elke te wijzigen regeling een Romeins genummerd artikel gebruikt. Ook de inwerkingtredebepaling van de wijzigingsregeling wordt dan Romeins genummerd.

3. Binnen zo'n Romeins genummerd artikel worden de verschillende wijzigingen van één regeling aangeduid met hoofdletters. Verschillende wijzigingen in één bestaand artikel worden vervolgens aangeduid met kleine letters. Daarbij worden de aanbevelingen 84-86 gevolgd.

Zie het voorbeeld bij lgr. 85.

89 Nummering

1. De nummering van bij wijziging ingevoegde hoofdstukken, paragrafen, artikelen en artikelleden in een bestaande regeling vindt plaats door het inlassen van hoofdstukken enz. die zijn genummerd volgens het volgende model:

Artikel 3a.

2. De bestaande wijze van nummeren (1, 2, 3, enz., of 2:1, 2:2, 2:3, enz.) wordt gehandhaafd.
3. Bij wijziging van een regeling worden artikelen niet vernummerd, behalve als dit noodzakelijk is om een bijzondere reden.
4. In de geconsolideerde versie van de regeling worden vervallen onderdelen aangeduid met: [vervallen].
5. De leden van een artikel en de met een letter aangeduide artikelonderdelen worden zo nodig vernummerd of opnieuw geletterd, behalve als daartegen overwegend bezwaar bestaat.
6. Wijziging van de letteraanduiding van een artikelonderdeel vindt plaats overeenkomstig het volgende voorbeeld:

De onderdelen c tot en met f worden geletterd d tot en met g.

Lid 4

De aanduiding '[vervallen]' wordt voorgeschreven door bijlage 3, art. 3.15, bij de Regeling elektronische publicaties.

§ 2. Intrekken en laten vervallen van een regeling

90 Intrekken

Een regeling kan alleen worden ingetrokken bij een besluit van dezelfde orde als het vaststellingsbesluit.

Zie de toelichting bij Igr 82.

91 Intrekken oude regeling

1. Bij vervanging van een regeling door een nieuwe wordt de oude regeling uitdrukkelijk ingetrokken.
2. Het intrekken van een regeling gebeurt overeenkomstig het volgende voorbeeld:

De Participatieverordening Appingedam 2018 wordt ingetrokken.

3. Bij intrekking van meer dan één regeling tegelijk wordt elk van deze regelingen afzonderlijk genoemd.

Het uitdrukkelijk intrekken van de oude regeling betekent dat er geen misverstand kan bestaan over de vraag of het de bedoeling is de oude en de nieuwe naast elkaar te laten voortbestaan of de oude te vervangen door de nieuwe.

Aan de intrekkingbepaling wordt niet toegevoegd 'bij de inwerkingtreding van dit besluit' of 'bij de inwerkingtreding van deze regeling': dat is automatisch zo. Alleen als het besluit

waarbij de nieuwe regeling wordt vastgesteld verschillende tijdstippen van inwerkingtreding voor verschillende onderdelen daarvan kent, kan het nodig zijn het tijdstip van vervallen van de oude regeling te specificeren.

Na samenvoeging van gemeenten kan het nodig zijn, verordeningen van de oude gemeenten in te trekken en te vervangen door één nieuwe van de nieuwe gemeente. Alleen dan worden, in afwijking van het derde lid, die verordeningen in één bepaling ingetrokken, volgens dit voorbeeld: *De Inspraakverordening Bernisse en de Inspraakverordening Spijkenisse worden ingetrokken.* (Zo zou een slotbepaling van de Inspraakverordening Nissewaard kunnen luiden: de gemeenten B en S zijn enige tijd geleden samengevoegd tot N.)

92 Intrekken met in stand laten enkele artikelen?

1. Een regeling wordt niet ingetrokken 'met uitzondering van een of meer artikelen'.
2. Als van een regeling die ingetrokken wordt, de werking van sommige bepalingen wel in stand moet blijven, kies dan voor gedeeltelijke intrekking van de regeling of voor onderbrenging van de te handhaven artikelen in een nieuwe regeling. Dan moet wel worden nagegaan of aanpassing van de tekst aan de nieuwe 'omgeving' nodig is.

Als een regeling wordt ingetrokken, komt ze in haar geheel te vervallen. Bij intrekking 'met uitzondering van de artikelen x en y' komen deze artikelen in de lucht te hangen en is de kans groot dat onduidelijkheden gaan ontstaan; zo bestaat het risico dat ze niet kunnen worden toegepast zonder een of meer definitiebepalingen, of ook dat ze geen roepnaam meer hebben (citeertitel).

Daarom is het beter de weg van het tweede lid te volgen: van de oude regeling wordt wel een groot aantal hoofdstukken of artikelen ingetrokken, maar er blijft nog wel een complete regeling over; of de artikelen worden ingepast in de nieuwe regeling en zo nodig daaraan aangepast.

93 Intrekken of laten vervallen?

Het intrekken van een hele regeling wordt aangeduid met 'intrekken', het schrappen van een of meer artikelen of andere onderdelen met (laten) 'vervallen'.

Deze aanbeveling heeft uitsluitend terminologische betekenis. In juridische zin komen de termen 'ingetrokken worden' en 'vervallen' op hetzelfde neer: ingetrokken of vervallen regels gelden niet meer, ze zijn 'juridisch dood'.

94 Uitgewerkte en vervallen regelingen intrekken of omhangen?

1. Regelingen met een tijdelijke werking die zijn uitgewerkt, worden niet ingetrokken. Wel worden ze verwijderd uit het bestand geldende regelingen.
2. Uitvoeringsregelingen waaraan de grondslag komt te ontvallen doordat de regelingen waarop ze waren gebaseerd, zijn ingetrokken, worden voor alle duidelijkheid uitdrukkelijk ingetrokken.

3. Waar nodig en mogelijk wordt voor uitvoeringsregels die zijn gebaseerd op een in te trekken verordening, de nieuwe wettelijke grondslag in de nieuwe regeling aangewezen ('omhangen'). Daarvoor kan het volgende model als uitgangspunt worden gebruikt:

De ... [citeertitel bestaande nadere regels of andere regeling] berust/berusten op artikel ... van deze verordening.

4. Het tweede en het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op andere besluiten van algemene strekking die op de ingetrokken regeling berusten, zoals besluiten tot het aanwijzen van plaatsen waar en dagen waarop markt kan worden gehouden krachtens de marktverordening, en beleidsregels.

5. Als het wenselijk is uitvoeringsbeschikkingen (vergunningen, ontheffingen e.d.) om te hangen, kan het volgende model als uitgangspunt worden gebruikt:

Vergunningen en ontheffingen, verleend op grond van de ...[citeertitel in te trekken verordening] ('oud'), gelden als vergunning of ontheffing op grond van deze verordening ('nieuw') volgens het volgende schema:

<i>Oud</i>	<i>Nieuw</i>
<i>art. ... (vergunning)</i>	<i>art. ... (vergunning)</i>
<i>art. ... (ontheffing)</i>	<i>art. ... (vergunning)</i>
<i>art. ... (ontheffing)</i>	<i>art. ... (ontheffing)</i>

6. De in deze aanbeveling bedoelde artikelen volgen direct op het artikel waarbij de 'oude' verordening wordt ingetrokken.

Lid 4

Hebben de betrokken vergunningen, ontheffingen e.d., een naam (bijv. 'terrasvergunning'), dan wordt die naam hier ook vermeld.

Wordt de lijst te lang, dan kan die in een bijlage bij het artikel worden opgenomen.

Zie over omhangen verder deel I, hoofdstuk 6, § 8, 'iets over het wijzigen van bestaande regelingen'.

95 Gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsbesluiten

Bij een besluit tot intrekking van een verordening of tot het laten vervallen van enkele artikelen wordt er, indien van toepassing, in de toelichting en bij de bekendmaking op gewezen dat de op die verordening of de betrokken artikelen gebaseerde besluiten zoals vergunningen, sanctiebesluiten en dergelijke op hetzelfde moment tevens vervallen.

Als een artikel met een verbod-behoudens-vergunning is vervallen, is de grondslag voor de vergunning ook verdwenen, die laatste vervalt dus vanzelf. Daarmee verdwijnen ook de vergunningsvoorschriften; voortaan gelden alleen eventuele algemene regels voor de voorheen vergunde activiteit. Zie bijv. de wijziging, begin 2015, van de Opiumwet, waarover de VNG

ledenbrief Lbr. 15/011 van 11 februari 2015, *Gevolgen wijziging Opiumwet voor vergunningen growshops*.

Een last onder dwangsom vervalt ook zodra de overtreden bepaling vervalt. Maar zijn al enkele dwangsommen verbeurd (de dwangsom was bijvoorbeeld vastgesteld per dag of per overtreding), dan vervallen die niet: toen ze verbeurd werden, gold de overtreden bepaling nog. (Of het nog opportuun is de verbeurde dwangsommen in te vorderen, is echter een andere kwestie.) Hetzelfde geldt voor opgelegde boetes.

96 Gevolg van intrekken wijzigingsbepalingen

- 1. De intrekking van een regeling waarbij wijzigingen in een andere regeling zijn aangebracht, maakt die wijzigingen niet ongedaan.**
- 2. Een ingetrokken regeling of een vervallen bepaling herleeft niet door intrekking van het besluit waarbij ze is ingetrokken of vervallen.**

Een bepaling waarbij een wijziging wordt aangebracht in een bestaande regeling, is uitgewerkt zodra ze in werking is getreden; daarna gelden de gewijzigde bepalingen. Wil men een wijziging ongedaan maken, dan zal de gewijzigde bepaling moeten worden 'teruggewijzigd', en wel zo dat ze haar oorspronkelijke tekst herkrijgt. Ga in zo'n geval wel na of overgangsrecht nodig is.

Een ingetrokken regeling of vervallen bepaling is 'dood' en kan niet meer tot leven worden gewekt. Is het gewenst de regeling of de bepaling opnieuw te laten gelden, dan zal ze dus opnieuw moeten worden vastgesteld. Dat is ook het stelsel van de artikelen 122 en 121 Gemeentewet. Een regeling die van rechtswege is komen te vervallen doordat een nieuwe wet in het onderwerp daarvan heeft voorzien – zie art. 122 – maar die inhoudelijk geheel of gedeeltelijk heel goed kan bestaan naast de wettelijke regeling op grond van de algemene aanvullingsbevoegdheid ingevolge artikel 121, zal volgens laatstgenoemd artikel opnieuw moeten worden vastgesteld.

4 Bekendmaking, beschikbaarstelling en voorlichting

De aanbevelingen van dit hoofdstuk zijn in hoofdzaak toegelicht in deel I, hoofdstuk 6, § 10, 'Bekendmaken en beschikbaar stellen van regelingen'.

97 Bekendmaking en beschikbaarstelling

1. Een besluit tot vaststelling, tot wijziging of tot intrekking van een regeling wordt bekendgemaakt in het gemeenteblad via de voorziening Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties (DROP).
2. De regeling wordt tevens in geconsolideerde vorm beschikbaar gesteld via wetten.overheid.nl.
3. Het uitgewerkt zijn en het van rechtswege vervallen zijn van een regeling wordt ook bekendgemaakt in het gemeenteblad via DROP en gepubliceerd via wetten.overheid.nl. Daarbij wordt de datum vermeld waarop de regeling haar werking verliest of heeft verloren.

In deel I, hoofdstuk 6, § 10, 'Bekendmaken en beschikbaar stellen van regelingen', is uiteengezet dat alle regelingen, ook als ze geen algemeen verbindende voorschriften bevatten, moeten worden bekendgemaakt via het elektronische gemeenteblad en dat het volgen van die weg via DROP leidt naar www.wetten.overheid.nl.

98 Bekendmaken beleidsregels

1. Een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een beleidsregel wordt bekendgemaakt en beschikbaar gesteld met overeenkomstige toepassing van aanbeveling 97.
2. Bij de bekendmaking wordt het wettelijk voorschrift vermeld waaruit de bevoegdheid voortvloeit waarop de beleidsregel betrekking heeft. Het uitgewerkt zijn en het van rechtswege vervallen zijn van een beleidsregel wordt niet bekendgemaakt in het gemeenteblad. Wel wordt de einddatum verwerkt in DROP.

Zie verder deel I, hoofdstuk 6, § 10, 'Bekendmaken en beschikbaarstellen van regelingen'.

99 Te vermelden gegevens bij bekendmaking

1. Bij de bekendmaking van een besluit tot vaststelling of tot wijziging van een regeling worden zo mogelijk de datum van inwerkingtreding van de regeling of van de wijziging vermeld.

2. Als het besluit tot vaststelling of tot wijziging van de regeling aan goedkeuring is onderworpen, worden tevens de datum en het nummer van het goedkeuringsbesluit vermeld, of de mededeling dat de goedkeuring van rechtswege is gegeven (artikel 10:31, vierde lid, in verbinding met artikel 4:20b, eerste lid, Awb) door het verstrijken van de termijn voor het weigeren van de goedkeuring.

100 Voorlichting

Bij de bekendmaking van een besluit tot vaststelling of tot wijziging van een regeling wordt gezien of naast de bekendmaking en beschikbaarstelling op de hiervóór voorziene wijze, nog uitgebreider publiciteit of voorlichting aangewezen is.

Volgens het bekende adagium wordt ieder weliswaar geacht 'de wet' te kennen, maar voor de effectieve werking van een regeling is het doorgaans van belang te zorgen voor een zodanige publiciteit en voorlichting dat alle belanghebbenden ook daadwerkelijk op de hoogte kunnen zijn van de nieuwe regels, van het belang daarvan en eventueel ook van de toepassing en de handhaving ervan. Heeft de regeling in het bijzonder betrekking op een bepaalde categorie belanghebbenden (eigenaren of gebruikers van woningen, winkeliers, horecaondernemers, marktkooplieden, enz.) dan zal doorgaans specifieke voorlichting aan hen aangewezen zijn. Dat kan via brochures en ander voorlichtingsmateriaal, waarin ook de nodige toelichting kan worden gegeven en in het kort wordt uitgelegd wat er aan de hand is en hoe met de nieuwe regels zal worden gewerkt. Het is handig, daarbij ook de vindplaats van de officiële regels op overheid.nl te vermelden.

In zekere zin is het met overheidsregelingen net als met koopwaar: onbekend maakt onbemind.

III Overzicht en tekst van de *100 Ideeën*

Overzicht 100 Ideeën

Hoofdstuk 1 Algemeen – verstandig regelen

§ 1. Algemeen

1. toepassingsbereik: verordeningen en andere regelingen
2. bevoegdheid tot vaststellen avv's; delegatie; geen blanco delegatie; vindbaarheid
3. geen delegatie of mandaat aan ambtenaren

§ 2. Verstandig regelen

4. nieuwe regels: nodig en verstandig?
5. beperking lasten; empathie
6. algemene kwaliteitseisen; VNG-modellen; organisatie ontwerpproces

Hoofdstuk 2 Het ontwerpen van een regeling

§ 1. Voorstel voor een regeling; toelichting

7. het voorstel
8. toelichting
9. vermelding voorgeschreven procedures, adviezen en inspraak
10. geen nadere regels in toelichting

§ 2. Vormgeving, algemeen

a. Afstemming op andere regelingen

11. afstemming op hogere regels
12. de artikel 122-formule
13. harmonisatie

b. Indeling

14. elementen vaststellings- of wijzigingsbesluit
15. artikelen; wijze van nummeren
16. indeling in hoofdstukken en (of) paragrafen; homogeniteitsregel
17. opschriften van hoofdstukken, paragrafen en artikelen
18. volgorde onderwerpen

19. onderverdeling van artikelen; wijze van nummeren
20. opsommingen, staartteksten
21. aanduiding karakter opsomming

c. Taalgebruik

22. formulering
23. één term, één begrip
24. aanduiding gemeentelijk bestuursorganen
25. afkortingen
26. hoofdletters en namen
27. geen ficties
28. 'moeten' en 'dienen'
29. ~~Indien~~ en voor zover; ~~en/of~~; geen haakjes; tot en met
30. respectievelijk ~~en c.q.~~
31. overeenstemming en overleg

d. Verwijzen en aanhalen

32. verwijzingen; overschrijfverbod
33. modellen verwijzing
34. aanhaling zin en zinsdeel
35. (als) genoemd en bedoeld
36. van (overeenkomstige) toepassing
37. voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 Awb
38. onverminderd, in afwijking van
39. verwijzing naar regeling met en zonder citeertitel

§ 3. Bestanddelen van een regeling

a. Opschrift en aanhef

40. opschrift, citeertitel
41. model aanhef vaststellingsbesluit verordening en wijzigingsbesluit
42. 'gelet op'
43. 'gezien'
44. considerans?

b. Definities

45. definities; geen materiële regels
46. verkorte aanduidingen

47. formulering definitiebepalingen

c. Mandaat en delegatie

- 48. modellen mandaatverlening en verbod van mandaat
- 49. begrenzen delegatie; regels of nadere regels

d. Bijzondere besluiten

- 50. vergunning, ontheffing, vrijstelling en melding; model
- 51. schaarse vergunningen
- 52. voorschriften, verplichtingen en beperkingen
- 53. weigeringsgronden
- 54. beslistermijn; silencio positivo?
- 55. intrekken en wijzigen beschikking

e. Sancties

- 56. sanctiebevoegdheid regelen
- 57. strafsancie: overleg met OM; ook bij bestuurlijke boete bezinning vooraf
- 58. geen bepalingen over last onder bestuursdwang of dwangsom
- 59. intrekken, schorsen of wijzigen van beschikking als sanctie

f. Toezicht en opsporing

- 60. onderscheid toezicht en opsporing
- 61. gebruik van modelbepalingen voor toezicht en opsporing
- 62. model aanwijzing toezichthouders
- 63. model beperking toezichtsbevoegdheden
- 64. geen aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren

g. Overgangs- en slotbepalingen

- 65. volgorde slotbepalingen
- 66. noodzaak en plaats overgangsrecht
- 67. onmiddellijke werking, tenzij anders geregeld
- 68. terugwerkende kracht
- 69. model terugwerkende kracht
- 70. eerbiedigende of uitgestelde werking
- 71. regeling inwerkingtreding
- 72. inwerkingtreding uitvoeringsregeling
- 73. modellen inwerkingtredingsbepaling
- 74. inwerkingtredingsbesluit
- 75. citeertitel

h. Overige onderwerpen

- 76. hardheidsclausule? – model
- 77. bijlagen
- 78. tijdelijke regeling
- 79. geen bekendmakingsbepalingen in verordening
- 80. beleidsregels

Hoofdstuk 3 Wijzigen en intrekken van regelingen

§ 1. Wijzigen

- 81. hoofdstukken 1 en 2 ook van toepassing op wijzigen van regelingen
- 82. wijzigen door besluit van vaststellend orgaan
- 83. omvangrijke wijziging: hele regeling vervangen? – omhangen, overgangsrecht
- 84. schrappen uitgewerkte bepalingen
- 85. wijzigingstechniek
- 86. nummering artikellieden bij wijziging
- 87. invoegen of toevoegen?
- 88. indeling wijzigende regeling of ander wijzigingsbesluit
- 89. nummering

§ 2. Intrekken en laten vervallen van een regeling

- 90. intrekken
- 91. intrekken oude regeling
- 92. intrekken met in stand laten enkele artikelen?
- 93. intrekken of laten vervallen?
- 94. uitgewerkte en vervallen regelingen intrekken of omhangen?
- 95. gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsbesluiten
- 96. gevolg van intrekken wijzigingsbepalingen

Hoofdstuk 4 Bekendmaking, beschikbaarstelling en voorlichting

- 97. bekendmaking en beschikbaarstelling
- 98. bekendmaken beleidsregels
- 99. te vermelden gegevens bij bekendmaking
- 100. voorlichting

Tekst 100 Ideeën

1 Algemeen – verstandig regelgeven

§ 1. Algemeen

1 Toepassingsbereik: verordeningen en andere regelingen

1. De aanbevelingen uit deze 100 Ideeën zijn bedoeld voor het ontwerpen van alle regelingen die door gemeentelijke bestuursorganen worden vastgesteld. Ze kunnen analoog worden gebruikt voor regelingen van provincies, waterschappen, openbare beroepslichamen ('ordes'), de Caribische openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en zelfstandige bestuursorganen.

2. Onder regelingen worden hier allereerst verstaan verordeningen en andere algemeen verbindende voorschriften. Verder gaat het om regelingen als planregels, mandaatregelingen, reglementen, beleidsregels, en andere regels van algemene aard. Soms zal een aanbeveling daar niet rechtstreeks maar wel analoog op kunnen worden toegepast.

2 Bevoegdheid tot vaststellen van avv's; delegatie; geen blanco delegatie; vindbaarheid

1. Algemeen verbindende voorschriften worden in beginsel vastgesteld door de raad. Burgemeester en wethouders of de burgemeester hebben slechts voor enkele onderwerpen een eigen wettelijke verordenende bevoegdheid.

2. Maak van de delegatiemogelijkheid die artikel 156 Gemeentewet biedt om regelgevende bevoegdheid over te dragen aan burgemeester en wethouders of aan een bestuurscommissie alleen gebruik voor:

- regels met technische of administratieve inhoud,
- het uitwerken van de details van een verordening,
- regels die vaak zullen moeten worden gewijzigd,
- regels waarvan te voorzien is dat ze soms met grote spoed moeten worden vastgesteld, en
- subsidieregelingen.

3. Let daarbij op de beperkingen die voortvloeien uit artikel 156, eerste tot en met derde lid, van de Gemeentewet.

4. Als een verordening verschillende nadere regels of andere uitvoeringsregelingen kent, let dan op de vindbaarheid en de overzichtelijkheid van het geheel, bijvoorbeeld door bundeling van die regelingen.

3 Geen delegatie of mandaat aan ambtenaren

De bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt niet aan ambtenaren gedelegeerd of gemandateerd.

§ 2. Verstandig regelen

4 Nieuwe regels: nodig en verstandig?

1. Voor nieuwe regels is alleen plaats als ze wettelijk verplicht zijn of als de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Allereerst moet worden gezien of een beter of slimmer gebruik van bestaande regels en andere instrumenten niet voldoende is en, als dat zo is, wat de oorzaak is van de gebrekkige toepassing tot nog toe.

2. Let bij de afweging van de verschillende mogelijkheden om het gewenste doel naderbij te brengen in elk geval op de mate waarin verwacht mag worden dat nieuwe regels het beoogde doel zullen kunnen verwezenlijken, maar ook op de mogelijke neveneffecten van nieuwe regels.

3. Als wordt overwogen een nieuwe regeling vast te stellen of om belangrijke nieuwe regels in een bestaande regeling op te nemen, ga dan zorgvuldig na of naleving van de nieuwe regels goed mogelijk is en of uitvoering en handhaving voldoende te realiseren zijn. Let ook op de afstemming op bestaande regels die al van toepassing zijn.

4. Het bovenstaande geldt ook voor afzonderlijke bepalingen van een regeling.

5 Beperking lasten; empathie

1. Streef bij het ontwerpen van een regeling naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven, instellingen en andere betrokkenen, en ook voor de gemeente. Tot de lasten behoort ook het risico op conflicten en beroepsprocedures.

2. Sluit bij het opleggen van administratieve en andere verplichtingen aan bedrijven of instellingen zoveel mogelijk aan bij hun bestaande bedrijfsvoering.

3. De lasten die uit een regeling voortvloeien (voor betrokkenen of overheid) mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen.

4. Voor de toepassing van deze aanbeveling en van de vorige is empathie van de ontwerper belangrijk: zich goed inleven in de situatie van alle betrokkenen. Overleg met betrokkenen of organisaties zal daarbij vaak aangewezen zijn.

6 Algemene kwaliteitseisen; VNG-modellen; organisatie ontwerpproces

1. Streef naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan.

2. Om te voorkomen dat gemeentelijke regelingen onnodig uiteenlopen is het van belang, zoveel mogelijk uit te gaan van bestaande VNG-modellen. Bezie een model wel kritisch op de kwaliteit daarvan en op de vraag in hoeverre de verschillende onderdelen daarvan voor de eigen gemeente nodig of gewenst zijn.

3. Wees er bij het gebruik van modelverordeningen op bedacht dat die vaak keuzemogelijkheden en nog in te vullen bepalingen kennen, zodat ze alleen al daarom niet blindelings kunnen worden overgenomen.

4. Voordat een ontwerpbesluit tot het vaststellen, wijzigen of intrekken van een regeling aan het bevoegde bestuursorgaan wordt voorgelegd, wordt het op een centrale plaats in de ambtelijke organisatie getoetst op juridische kwaliteit en afstemming op bestaande regelingen. Beter nog is het, enkele vaste personen steeds bij het ontwerpen te betrekken.

2 Het ontwerpen van een regeling

§ 1. Voorstel voor een regeling; toelichting

7 Het voorstel

1. Het ambtelijke voorstel voor een besluit tot het vaststellen of het wijzigen van een verordening bestaat in elk geval uit een voorstel aan burgemeester en wethouders voor de raadsvoordracht. De voordracht bestaat uit het ontwerp van het raadsbesluit, de toelichting daarop en de aanbiedingsbrief aan de raad.
2. Bij andere voorstellen tot het vaststellen of wijzigen van een regeling gaat het om het ontwerpbesluit daartoe en de toelichting daarbij.

8 Toelichting

1. De toelichting op een nieuwe regeling en op een belangrijke wijziging bestaat uit een algemeen deel en een artikelsgewijze toelichting.
2. In het algemene deel van de toelichting komen voor zover van belang en in het licht van de aanbevelingen 4, 5 en 6 de volgende punten aan de orde:
 - de noodzaak tot het vaststellen van de regeling;
 - de doelen die met de regeling worden nagestreefd;
 - de te verwachten effecten en neveneffecten van de regeling;
 - de verhouding tot andere regelingen;
 - de nalevings-, uitvoerings- en handavingsaspecten van de regeling, alsmede de mate waarin te verwachten is dat de toepassing van de regeling aanleiding zal geven tot bezwaar en beroep;
 - de uit de regeling voortvloeiende lasten voor burgers, bedrijven, instellingen of andere betrokkenen, alsmede de lasten voor de gemeente, waaronder de lasten verbonden aan de uitvoering en handhaving;
 - de financiële gevolgen van de regeling voor de gemeente en de wijze waarop hierin in de begroting is of zal worden voorzien;
 - de vraag of het wenselijk is de ervaringen met de regeling te evalueren;
 - het volgen of afwijken van een VNG-model.
3. De toelichting vormt tevens de motivering van het besluit; ze moet voldoen aan de deugdelijkheidseis van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.
4. Als een bepaling geen toelichting nodig heeft, wordt ze bij de artikelsgewijze toelichting overgeslagen.
5. De toelichting maakt geen deel uit van het besluit tot vaststelling van de regeling. De toelichting bij een raadsverordening wordt dan ook niet door de raad vastgesteld.

9 Vermelding voorgeschreven procedures, adviezen en inspraak

1. Als voor de voorbereiding van de regeling een bijzondere procedure is voorgeschreven, wordt in de toelichting aandacht geschonken aan het volgen daarvan.
2. In de toelichting wordt vermeld welke adviesorganen en organisaties van belanghebbenden zijn gehoord.
3. Als de voorgestelde regeling voorwerp van inspraak is geweest, wordt in de toelichting vermeld hoe de inspraakresultaten in het voorstel zijn verwerkt.
4. Als de voorgestelde regeling afwijkt van een gevraagd advies, wordt dit in de toelichting vermeld en verantwoord.

10 Geen nadere regels in toelichting

De toelichting kan niet worden gebruikt voor het stellen van nadere regels.

§ 2. Vormgeving, algemeen

a. Afstemming op andere regelingen

11 Afstemming op hogere regels

1. De terminologie van de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet wordt zoveel mogelijk gevolgd, en zo nodig die van Europese en internationale regels. Dit geldt niet voor de benaming van de gemeentelijke organen: die worden op de in de gemeente gebruikelijke wijze aangeduid; zie aanbeveling 24.
2. Bij een medebewindsverordening wordt aangesloten bij de terminologie van de uit te voeren wettelijke regeling.
3. Regels uit hogere wettelijke regelingen worden niet herhaald in een lagere regeling.

12 De artikel 122-formule

Als er gevaar bestaat voor overlapping tussen bepalingen van de regeling en wat al is geregeld in een hogere regeling, wordt aan het desbetreffende artikel een formule in de volgende trant toegevoegd:

Het vorige lid geldt niet/De vorige leden gelden niet voor situaties waarin wordt voorzien door ... (naam van de wettelijke regeling, eventueel met artikelnummer).

13 Harmonisatie

1. Een nieuwe regeling wijkt niet zonder noodzaak af van de manier waarop bepaalde onderwerpen in bestaande regelingen zijn geregeld: harmonisatie van regelingen is van groot belang, ook tussen verschillende beleidsterreinen. Harmonisatie wordt ook bevorderd door een onderwerp dat in de Algemene plaatselijke verordening kán worden geregeld, daarin ook op te nemen en niet in een nieuwe, losstaande verordening.
2. In een regeling wordt alleen afgeweken van relevante algemene regelingen als bijvoorbeeld de APV of de Algemene subsidieverordening, als dat onvermijdelijk is. De afwijking wordt in de toelichting bij de bijzondere regeling gemotiveerd.

b. Indeling

14 Elementen van een vaststellings- of wijzigingsbesluit

Een besluit tot het vaststellen of wijzigen van een regeling is opgebouwd uit de volgende elementen:

- a. opschrift;
- b. aanhef;
- c. het lichaam van de regeling met opschrift, of de inhoud van het wijzigingsbesluit;
- d. eventuele bijlagen;
- e. de ondertekening.

15 Artikelen; wijze van nummeren

1. Het lichaam van een regeling wordt ingedeeld in een of meer artikelen, normaliter doorlopend genummerd met Arabische cijfers (1, 2, 3, enz.).
2. Alleen als in een regeling duidelijk verschillende onderwerpen zijn bijeengebracht, worden de artikelen per hoofdstuk genummerd volgens het model Artikel 2:1, Artikel 4:6, enz.

16 Indeling in hoofdstukken en (of) paragrafen; homogeniteitsregel

1. Als dat voor de toegankelijkheid van de regeling van belang is, wordt ze ingedeeld in hoofdstukken of paragrafen, die Arabisch worden genummerd.
2. Bij een indeling op twee niveaus worden de onderdelen van het eerste niveau 'hoofdstuk' genoemd en die van het tweede 'paragraaf'.
3. Als de regeling uit een beperkt aantal artikelen bestaat, wordt ze liever niet onderverdeeld in paragrafen of hoofdstukken maar wordt volstaan met elk artikel van een opschrift te voorzien.
4. Voor de inhoud van de verschillende elementen van een regeling geldt de 'regel van de afnemende homogeniteit': elk element moet voldoende homogeen van inhoud zijn. Dat geldt het sterkst op het niveau van één zin of één artikellid, het minst sterk op het niveau van een hoofdstuk. Het gebruik van opschriften (zie de volgende aanbeveling) is tevens een hulpmiddel om de homogeniteit te bewaken.

17 Opschriften van hoofdstukken, paragrafen en artikelen

1. De hoofdstukken en de paragrafen van een regeling krijgen een opschrift, waarin de inhoud van het onderdeel beknopt maar 'sprekend' wordt aangeduid.
2. De artikelen krijgen bij voorkeur ook een opschrift. Kent de regeling geen hoofdstukken of paragrafen, dan krijgen de artikelen altijd een opschrift.

18 Volgorde onderwerpen

Voor de volgorde van de onderwerpen kunnen de volgende vuistregels inspiratie bieden:

- a. Plaats bij elkaar wat bij elkaar hoort.

- b. Algemene bepalingen zoals toepassingsbereik en algemene definitiebepalingen worden voorop geplaatst.
- c. Plaats kernbepalingen niet pas achterin de regeling.
- d. Roept de regeling een nieuw orgaan in het leven, dan gebeurt dat in beginsel voordat bevoegdheden of taken aan dat orgaan worden toegekend. Min of meer uitvoerige organisatorische en rechtspositionele bepalingen worden in een afzonderlijk hoofdstuk of afzonderlijke paragraaf tamelijk op het eind van de regeling opgenomen.
- e. Houd bij een medebewindsverordening zoveel mogelijk de volgorde aan van de regeling waarop de nadere regels berusten.
- f. Kijk voor het overige of chronologie een handig aanknopingspunt kan bieden, dat wil zeggen de volgorde waarin onderwerpen in de praktijk aan de orde zullen komen. Bij een vergunningensysteem bijvoorbeeld (alles voor zover nodig): eerst activiteit verbieden behoudens vergunning van bestuursorgaan X – dan regels voor aanvragen vergunning – eventuele adviesprocedure, dan de beslisprocedure – weigeringsgronden – mogelijkheid van voorschriften en beperkingen, waarschijnlijk ook van wijzigen en intrekken – sancties – toezicht en opsporing – overgangs- en slotbepalingen.

19 Onderverdeling van artikelen

- 1. Artikelen kunnen worden verdeeld in leden, die worden aangeduid met Arabische cijfers gevolgd door een punt.
- 2. Een lid wordt niet verdeeld in alinea's. Wel kan een artikellid een beperkt aantal zinnen bevatten.
- 3. Als de inhoud van een artikel zou leiden tot een groot aantal leden (vuistregel: meer dan vijf), wordt de tekst bij voorkeur gesplitst in twee of meer artikelen.

20 Opsommingen, staartteksten

Als het bij een opsomming voor de duidelijkheid wenselijk is elk onderdeel daarvan op een nieuwe regel te laten beginnen, wordt de volgende werkwijze gevolgd:

- a. De onderdelen worden geletterd a., b., c, enz., en een eventuele verdere onderverdeling van een geletterd onderdeel wordt genummerd met 10., 20., 30. enz. Deze regel geldt echter niet voor definities; zie daarvoor lgr 47, vijfde lid.
- b. Binnen een onderdeel wordt niet met een nieuwe zin begonnen. Is het nodig een onderdeel uit meer dan één zin te laten bestaan, dan kan de in deze aanbeveling gebruikte werkwijze worden toegepast: aanhef beëindigen met een punt en elk onderdeel laten bestaan uit één of meer zinnen.
- c. De onderdelen worden afgesloten met een puntkomma, met uitzondering van het laatste onderdeel: daar wordt een punt achter gezet.

21 Aanduiden karakter opsomming

- 1. Als dat voor de duidelijkheid nodig is, wordt aan het slot van het voorlaatste onderdeel van een opsomming 'en' dan wel 'of' geplaatst. Met 'of' wordt tot uitdrukking gebracht dat de opsomming alternatieven noemt, met 'en' dat de opsomming een cumulatief karakter heeft.

2. Uit de formulering van de bepaling moet blijken of een opsomming een uitputtend karakter heeft of niet.

c. Taalgebruik

22 Formulering

1. Formuleer bepalingen zo beknopt als mogelijk is zonder dat de begrijpelijkheid in het gedrang komt.
2. Volg zoveel mogelijk het normale spraakgebruik.
3. Gebruik geen woorden waarvan de betekenis te weinig bepaald of onduidelijk is.
4. Vermijd vreemde woorden en woorden die van een vreemde taal zijn afgeleid, behalve als deze de bedoeling duidelijker weergeven dan Nederlandse en ze bovendien in de Nederlandse taal ingang hebben gevonden.
5. Gebruik waar mogelijk persoonsaanduidingen die zowel mannen als vrouwen omvatten. Gebruik geen combinatieaanduidingen van mannen en vrouwen (zoals 'aanvragers en aanvragsters').
6. Gebruik in een regeling nooit het woord 'u'.

23 Eén term, één begrip

1. Eén begrip wordt altijd met dezelfde term aangeduid.
2. Een term wordt niet voor verschillende begrippen gebruikt.
3. Binnen een en dezelfde regeling gelden de aanbevelingen van het eerste en het tweede lid strikt. De aanbevelingen worden zoveel mogelijk ook gevolgd voor het geheel van de gemeentelijke regelingen.

24 Aanduiding gemeentelijke bestuursorganen

1. Voor de gemeentelijke organen worden als regel de termen 'de raad', 'burgemeester en wethouders' en 'de burgemeester' gehanteerd.
2. 'Burgemeester en wethouders' wordt in de tekst van een regeling voluit geschreven en niet afgekort.

25 Afkortingen

Gebruik afkortingen alleen als dat redelijkerwijs niet te vermijden is. Bij gebruik ervan worden ze in beginsel in de definities opgenomen.

26 Hoofdletters en namen

1. Gebruik zo weinig mogelijk hoofdletters.
2. Volg zoveel mogelijk het hoofdlettergebruik van de Grondwet en de Gemeentewet of neem dat als uitgangspunt.
3. Volg voor officiële benamingen de schrijfwijze in de desbetreffende basisregeling.
4. Volg voor de benaming van een instelling de wijze van aanduiden die de instelling zelf gebruikt.

5. Bij nieuwe benamingen wordt in beginsel alleen het eerste woord met een hoofdletter geschreven.

27 Geen ficties

Vermijd zoveel mogelijk het gebruik van ficties ('een aanvraag wordt geacht te zijn ingewilligd ...').

28 'Moeten' en 'dienen'

Formuleer een voorschrift niet met behulp van de werkwoorden 'moeten' of 'dienen', behalve als dat voor de duidelijkheid nodig is. Bijvoorbeeld niet *De aanvraag moet in tweevoud worden ingediend*, maar liever *De aanvraag wordt in tweevoud ingediend*.

29 Indien en voor zover; en/of; geen haakjes; tot en met

1. Gebruik niet 'indien en voor zover' maar alleen 'voor zover'.
2. Het koppel 'en/of' wordt niet gebruikt; doorgaans kan met 'of' worden volstaan.
3. De woorden 'al of niet' zijn meestal overbodig.
4. Plaats geen volzinnen, zinsdelen, woorden of woorddelen tussen haakjes. Haakjes kunnen de betekenis onduidelijk maken.
5. Het einde van een periode of reeks wordt aangeduid met 'tot en met'
6. Voor meet- en munteenheden worden de wettelijk vastgestelde aanduidingen gebruikt. De meeste zijn te vinden in het Meeteenhedenbesluit 2006.

30 Respectievelijk en c.q.

1. Als dat nodig is, gebruik de term 'respectievelijk' dan overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Als het de verkiezing van de leden van provinciale staten of van de raad betreft, vindt de kennisgeving plaats op de in de provincie, respectievelijk de gemeente, gebruikelijke wijze.

Maar probeer de term te vermijden; meestal kan gewoon 'of' worden gebruikt.

2. Gebruik nooit het meerzinnige 'c.q.' of 'casu quo'; meestal is 'of' aan te bevelen.

31 Overeenstemming en overleg

1. De uitdrukking dat een bevoegdheid wordt uitgeoefend 'in overeenstemming met A' (of: 'met instemming van A') wordt gebruikt als vereist is dat het overleg met A tot overeenstemming leidt.
2. In de overige gevallen wordt 'na overleg met' gebruikt, nooit 'in overleg'.

d. Verwijzen en aanhalen

32 Verwijzingen; overschrijfverbod

1. Vermijd verwijzing naar andere artikelen zoveel mogelijk. Vermijd in elk geval verwijzing naar bepalingen die zelf al een verwijzing inhouden.

2. De verwijzing naar een andere regeling wordt zo mogelijk verbijzonderd tot verwijzing naar de betrokken artikelen. Als dat de duidelijkheid van de verwijzing vergroot, kan de verwijzing worden verbijzonderd tot verwijzing naar een artikellid of ander onderdeel van een artikel.
3. Een bepaling uit een hogere regeling wordt niet herhaald in een lagere.

33 Modellen verwijzing

1. Verwijzing naar een lid van een artikel vindt plaats overeenkomstig de volgende voorbeelden:

Artikel 5, tweede lid, is van toepassing.

Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder d, is van toepassing.

2. Verwijzing naar een onderdeel van een opsomming vindt plaats met behulp van de aanduidingen 'onderdeel' of 'onder'. Verwijzing naar een verdere onderverdeling geschiedt met een combinatie van deze aanduidingen. Bijvoorbeeld:

Artikel 6, tweede lid, aanhef en onderdeel 1, aanhef en onder 3o, is van overeenkomstige toepassing.

3. Bij verwijzing naar een bepaling van de verordening waarin de verwijzing staat, wordt volstaan met het noemen van dat artikel of artikelonderdeel.
4. Bij verwijzing naar een andere, vlak daarvoor genoemde regeling of bepaling van een andere regeling kan vaak 'die/de regeling/bepaling' o.i.d. worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor begrippen.

34 Aanhaling zin en zinsdeel

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

35 (Als) genoemd en bedoeld

1. Met de uitdrukking 'genoemd' wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die specifiek zijn aangeduid.
2. Met de aanduiding 'bedoeld' wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die in algemene of omschrijvende zin zijn aangeduid.
3. De aanduiding 'als bedoeld' wordt gebruikt als het voorafgaande begrip een onbepaald lidwoord of geen lidwoord heeft.
4. Vaak is 'als bedoeld' of iets dergelijks helemaal niet nodig maar blijkt uit de context voldoende om welk begrip het gaat.

36 Van (overeenkomstige) toepassing

1. De uitdrukking 'is van toepassing' wordt gebruikt als de bepaling waarnaar wordt verwezen, letterlijk kan worden toegepast.

2. De uitdrukking 'is van overeenkomstige toepassing' wordt gebruikt als de bepaling waarnaar wordt verwezen, niet geheel letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de overeenkomstig toe te passen tekst uitgesloten is.

37 Voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 Awb

Als het wenselijk is de openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren, wordt het volgende model gebruikt:

Op de voorbereiding van het besluit is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing.

38 Onverminderd, in afwijking van

De uitdrukkingen 'onverminderd artikel...' en 'in afwijking van artikel...' worden alleen gebruikt als dat nodig is om de onderlinge verhouding tussen de ene en de andere bepaling duidelijk te maken. Vaak kunnen ze worden gemist.

39 Verwijzing naar regeling met en zonder citeertitel

1. Bij verwijzing naar een regeling die een citeertitel heeft, wordt alleen de citeertitel gebruikt, zonder vermelding van het Staatsblad, de Staatscourant, het provinciaal blad of het Gemeenteblad waarin de regeling is geplaatst. Ook de datum van vaststelling of van inwerkingtreding wordt niet vermeld.

2. Naar een regeling zonder citeertitel wordt verwezen overeenkomstig het volgende model:

Het besluit van de raad van 12 oktober 2002, nr. 341, tot wijziging van de Verordening op de hondenbelasting (Gemeenteblad 2002, 154).

3. Als vermelding van een vindplaats in het Staatsblad, de Staatscourant, het provinciaal blad of het Gemeenteblad nodig is, gebeurt dat door toevoeging van een aanduiding overeenkomstig de volgende voorbeelden:

*Stb. 2009, 35
Stcrt. 2010, 247
Provinciaal blad 2010, 175
Gemeenteblad 2011, 127*

§ 3. Bestanddelen van een regeling

a. Opschrift en aanhef

40 Opschrift, citeertitel

1. De citeertitel van een regeling wordt tevens gebruikt als opschrift van de regeling.
2. Uit het opschrift van de regeling blijkt om welk type regeling het gaat. Dit geldt ook voor nadere regels en voor beleidsregels.
3. Bij regelingen met een tijdelijke werkingsduur blijkt dit uit het opschrift.

41 Model aanhef vaststellingsbesluit verordening en wijzigingsbesluit

1. Voor de aanhef van het raadsbesluit waarbij een nieuwe verordening wordt vastgesteld, wordt het volgende model gebruikt:

De raad van de gemeente ...;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van ... (datum), nr. ...;

gelet op artikel ... van de Wet ...;

gezien het advies/het verslag van ...;

besluit de volgende verordening vast te stellen:

2. Gaat het om de wijziging van een verordening, dan luidt de laatste regel 'besluit:' of 'besluit de [naam verordening] als volgt te wijzigen:'.

42 'Gelet op'

1. De uitdrukking 'gelet op' wordt gebruikt om te verwijzen naar de regeling waarop de verordenende bevoegdheid berust. Daarbij wordt verwezen naar een of meer afzonderlijke artikelen van die regeling, behalve als dat vanwege het grote aantal artikelen te bezwaarlijk is.
2. Bij een regeling die krachtens delegatie wordt vastgesteld, wordt tevens 'gelet op' de delegerende verordening of het delegatiebesluit gebruikt.

43 'Gezien'

1. De uitdrukking 'gezien' wordt gebruikt bij gevraagde externe rapporten en adviezen.
2. Gevraagde rapporten en adviezen worden in de aanhef van een regeling vermeld. Andere worden daar alleen vermeld als daar een bijzondere reden voor is.
3. Bij 'gezien' kan ook worden verwezen naar het verslag van een inspraak- of openbare voorbereidingsprocedure.

44 Considerans?

1. In de aanhef van het besluit tot vaststelling van een verordening wordt alleen een considerans of beweegreden opgenomen als het plaatselijk gebruik dat voorschrijft.
2. Is er een considerans, dan worden daarin het motief en de eventuele aanleiding tot het vaststellen van de verordening of van de wijziging kort aangeduid.
3. De considerans wordt ingeleid met de woorden 'overwegende dat' en geplaatst tussen de gezien-regel en de besluit-regel.

De raad van de gemeente ...;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van ... (datum), nr. ...;

gelet op artikel ... van de Wet ...;

gezien het advies van ...;

overwegende dat ... (considerans);

besluit (de volgende verordening vast te stellen):

b. Definities

45 Definities; geen materiële regels

1. Termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben en die meermalen in de regeling voorkomen, worden gedefinieerd, doorgaans in het eerste artikel. Komt zo'n term slechts eenmaal of een heel beperkt aantal keren voor, dan kan de term – indien al nodig – waarschijnlijk het best daar worden verduidelijkt waar ze voor het eerst wordt gebruikt.
2. In een definitiebepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.
3. Materiële regels horen niet thuis bij de definitiebepalingen maar elders in de regeling.
4. De verouderde aanduiding 'begripsbepalingen' wordt niet meer gebruikt.
5. Definieer begrippen die in wetten betreffende basisregistraties zijn gedefinieerd, niet anders dan daar is gedaan.

46 Verkorte aanduidingen

Veelvuldige herhaling van omvangrijke omschrijvingen kan soms worden vermeden door in de definitiebepalingen een verkorte aanduiding op te nemen.

47 Formulering definitiebepalingen

1. Voor een definitie in een verordening wordt het volgende model gebruikt:

In deze verordening (eventueel: en de daarop berustende bepalingen) wordt (eventueel:

mede) verstaan onder

– ...; ...;

– ...;

2. De term 'verstaan' wordt gebruikt wanneer een begrip in algemene zin wordt gedefinieerd.
3. De term 'mede verstaan' wordt gebruikt als aan de betekenis van een begrip een zekere uitbreiding wordt gegeven (onder bromfietsen worden mede verstaan snorfietsen).
4. In een definitiebepaling worden geen aanhalingstekens gebruikt.

5. De te definiëren begrippen worden ongeletterd in alfabetische volgorde geplaatst, voorafgegaan door een gedachtestreep ('-') en een spatie.

c. Mandaat en delegatie

48 Modellen mandaatverlening en verbod van mandaat

1. Wanneer het van belang is uitdrukkelijk te bepalen dat een bevoegdheid kan worden gemandateerd, gebeurt dat als volgt:

Van de bevoegdheid tot ... kan mandaat worden verleend aan

2. Als daar dringende redenen voor zijn, kan in een verordening worden bepaald dat een aan burgemeester en wethouders of de burgemeester toegekende bevoegdheid niet mag worden gemandateerd. Dit gebeurt als volgt:

Van de bevoegdheid tot ... kan geen mandaat worden verleend.

3. Het mandaatverbod kan desgewenst worden beperkt tot 'geen mandaat aan een ambtenaar', zodat mandaat aan een collegelid ('portefeuillehoudersmandaat') wel mogelijk blijft.

49 Begrenzen delegatie; regels of nadere regels

1. Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt in de delegerende regeling zo nauwkeurig mogelijk omschreven.
2. Bij delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt over de bevoegdheid tot het geven van 'regels' gesproken als in de delegerende regeling over het betrokken onderwerp nog niets is geregeld. Is dat wel het geval, dan gaat het om 'nadere regels'.
3. Zie verder de aanbevelingen Igr 2 en 3.

d. Bijzondere besluiten

50 Vergunning, ontheffing, vrijstelling en melding; model

1. De term 'vergunning' wordt gebruikt voor een beschikking waarbij in een individueel geval een bepaalde handeling wordt toegestaan die anders verboden zou zijn maar waarvan de toelaatbaarheid van geval tot geval moet worden beoordeeld of waarbij het aangewezen kan zijn, voorschriften of beperkingen op te leggen. Vaak is het handig, de vergunning een naam te geven. Als het de bedoeling is dat de vergunning kan worden overgedragen, wordt dat uitdrukkelijk bepaald.
2. Voor een beschikking waarbij in een individueel, uitzonderlijk geval een uitzondering wordt gemaakt op een in de verordening opgenomen verbod of gebod, wordt de term 'ontheffing' gebruikt.
3. Voor een besluit waarbij een uitzondering op een in de verordening opgenomen verbod of gebod wordt gemaakt voor een categorie gevallen, wordt de term 'vrijstelling' gebruikt.

4. Wordt een meldingsplicht ingevoerd, dan moet uit de verordening blijken wat het rechtsgevolg van het doen van de melding en van het nalaten daarvan is.
5. Voor het invoeren van een vergunningsplicht (enz.) wordt uitgegaan van het volgende model:

Het is verboden x te doen zonder vergunning van burgemeester en wethouders of in afwijking daarvan.

Heeft de verboden activiteit betrekking op de openbare orde of veiligheid, dan zal het moeten gaan om vergunning (enz.) van de burgemeester.

51 Schaarre vergunningen

Als een vergunningstelsel onder het regime van de Dienstenwet valt en het aantal beschikbare vergunningen beperkt is, voorziet de verordening in een selectieprocedure die voldoet aan de eisen van transparantie en onpartijdigheid van de toekenning van de vergunningen en in voldoende bekendmaking van de opening, de uitvoering en de afsluiting van de procedure. Beperkt beschikbare vergunningen mogen niet voor onbepaalde tijd worden verleend.

52 Voorschriften, verplichtingen en beperkingen

1. Voor verplichtingen die bij het geven van een beschikking kunnen worden opgelegd, wordt de term 'voorschriften' gebruikt. Bij subsidies wordt gesproken van 'verplichtingen'.
2. Als het de bedoeling is dat overtreding van een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift strafbaar zal zijn, wordt de strafbaarstelling uitdrukkelijk geregeld. Overtreding van een subsidieverplichting kan niet strafbaar worden gesteld.
3. Als de bevoegdheid wordt toegekend om bij een vergunning, ontheffing of vrijstelling een begrenzing naar tijd of plaats of anderszins aan te brengen, wordt daarvoor de term 'beperking' gebruikt.
4. De term 'voorwaarden' wordt alleen gebruikt voor opschortende en ontbindende voorwaarden.

53 Weigeringsgronden

1. Als in de regeling weigeringsgronden worden opgenomen, wordt duidelijk gemaakt of de weigeringsgronden aanleiding móeten geven tot weigering (*De vergunning wordt geweigerd als...*) of daartoe aanleiding kúnnen geven (*De vergunning kan worden geweigerd als...*).
2. Bovendien wordt duidelijk gemaakt of de genoemde weigeringsgronden uitputtend zijn bedoeld (*De vergunning wordt alleen/kan alleen worden geweigerd ...*) dan wel slechts voorbeelden van mogelijke weigeringsgronden zijn (*De vergunning kan in elk geval worden geweigerd ...*).

54 Beslistermijn; silencio positivo?

1. Neem een beslistermijn op voor op aanvraag te nemen beschikkingen.
2. Ga na of er reden is de silencio-positiveregeling van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Daarvoor wordt dan het volgende model gebruikt:

§ 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is van toepassing.

Dit blijft achterwege als de medebewindswet daar al in heeft voorzien.

3. Verklaar de regeling in elk geval niet van toepassing als de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb of een andere inspraakprocedure wordt gevolgd.

55 Intrekken en wijzigen beschikking

1. Als het mogelijk moet zijn een op de regeling berustende beschikking te wijzigen of in te trekken, wordt de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk geregeld.

2. De gronden die kunnen of moeten leiden tot de intrekking of wijziging worden zoveel mogelijk in de regeling gespecificeerd.

e. Sancties

56 Sanctiebevoegdheid regelen

1. Als het de bedoeling is dat overtreding van een bepaling van een verordening of van een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift, of van een bindende aanwijzing o.i.d. kan leiden tot het opleggen van een bestraffende sanctie, wordt dat in de verordening uitdrukkelijk geregeld. Dit geldt niet voor de sanctie van het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom: zie aanbeveling 58.

2. Als in een medebewindswet al is bepaald dat de overtreding van een op die wet steunend voorschrift strafbaar is of dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, worden daarover in de verordening alleen bepalingen opgenomen als de wet het boetestelsel niet zelf heeft uitgewerkt.

3. Een bepaling op overtreding waarvan een sanctie is gesteld, wordt zo nauwkeurig mogelijk geformuleerd.

57 Strafsanctie: overleg met OM; ook bij bestuurlijke boete bezinning vooraf

1. Als overwogen wordt een strafsanctie op te nemen, is het van belang vooraf met het openbaar ministerie te overleggen over de vraag of aan de strafrechtelijke handhaving van de verordening voldoende aandacht kan worden besteed, bijvoorbeeld in de vorm van een strafbeschikking van het openbaar ministerie (artikelen 257a e.v. van het Wetboek van Strafvordering). Ook over de formulering van de strafbepalingen is zulk overleg nuttig.

2. Als bepaalde handelingen in een verordening strafbaar worden gesteld, wordt in de verordening duidelijk bepaald welke straf als hoogste kan worden opgelegd bij welke overtreding. Van de bevoegdheid om hechtenis te kunnen opleggen of het vonnis van de strafrechter openbaar te kunnen maken, wordt alleen gebruik gemaakt als daarvoor een bijzondere reden bestaat.

3. Als de gedachte rijst het opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk te maken, ga dan eerst na of er voldoende mogelijkheden zijn tot het instellen van vervolging en het opleggen en innen van de boetes. Ontbreken die, dan kan wellicht beter worden volstaan met de bestuursrechtelijke sanctiebevoegdheden die voortvloeien uit de Gemeentewet (last

onder bestuursdwang of onder dwangsom) of ook met een bestuurlijke sanctie als intrekking van een begunstigende beschikking.

4. Voor het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgegaan van het volgende model:

In geval van overtreding van... kunnen burgemeester en wethouders/kan de burgemeester een bestuurlijke boete opleggen van hoogstens € ...

58 Geen bepalingen over last onder bestuursdwang of dwangsom

Bepalingen over last onder bestuursdwang of onder dwangsom worden niet in een verordening opgenomen: de bevoegdheid tot het opleggen van die sancties vloeit rechtstreeks voort uit artikel 125 van de Gemeentewet, wat de last onder dwangsom betreft in verbinding met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

59 Intrekken, schorsen of wijzigen van beschikking als sanctie

1. Wil men een begunstigende beschikking tijdelijk of definitief kunnen intrekken naar aanleiding van een overtreding, dus bij wege van sanctie, dan moet dat uitdrukkelijk worden geregeld, tenzij de medebewindswet daar al in voorziet.

2. De gronden die kunnen of moeten leiden tot intrekking of tot wijziging, worden in de verordening gespecificeerd.

f. Toezicht en opsporing

60 Onderscheid toezicht en opsporing

1. De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd, worden aangeduid als 'toezicht op de naleving' van die voorschriften.

2. Onder opsporing worden verstaan de werkzaamheden om in concrete gevallen vast te stellen of een feit is gepleegd of een overtreding is begaan waarop straf staat, een bestuurlijke boete of een andere bestraffende sanctie, op basis van een redelijk vermoeden dat dit het geval is.

61 Gebruik van modelbepalingen voor toezicht en opsporing

De modelbepalingen van de aanbevelingen Igr 62 en 63 worden uitsluitend in een regeling opgenomen als noch de wettelijke regeling waarop de regeling berust, noch een andere wettelijke regeling in het betrokken onderwerp voorziet.

62 Model aanwijzing toezichthouders

Als de aanwijzing van toezichthouders moet worden geregeld, wordt het volgende model gebruikt:

Burgemeester en wethouders wijzen/De burgemeester wijst de personen aan die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze verordening bepaalde.

63 Model beperking toezichtsbevoegdheden

1. Als het niet nodig is dat de toezichthouders over alle in hoofdstuk 5, § 2. van de Algemene wet bestuursrecht genoemde bevoegdheden beschikken, worden deze bevoegdheden bij verordening ingeperkt. Daarvoor kan het volgende model worden gebruikt:

Een toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheid/bevoegdheden, bedoeld in artikel/de artikelen ... van de Algemene wet bestuursrecht (... [korte aanduiding van de uitgezonderde bevoegdheid]).

2. Bij gemeentelijke verordening kunnen alleen aanvullende toezichtsbevoegdheden in het leven worden geroepen als de wet daarvoor een uitdrukkelijke grondslag geeft.

64 Geen aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren

In een gemeentelijke verordening worden geen bepalingen opgenomen waarbij buitengewone opsporingsambtenaren worden aangewezen.

g. Overgangs- en slotbepalingen

65 Volgorde slotbepalingen

1. De hierna genoemde bepalingen van een regeling worden, voor zover nodig, aan het slot van een regeling opgenomen in de aangegeven volgorde:

- a. wijziging van andere regelingen;
- b. overgangsbepalingen;
- c. intrekken van de oude regeling;
- d. inwerkingtreding en eventueel de periode waarvoor de regeling zal gelden;
- e. vaststelling van de citeertitel.

2. Kent de regeling hoofdstukken of paragrafen, dan worden de bepalingen in het slot-hoofdstuk of de slotparagraaf geplaatst; dat of die kan dan 'Overgangs- en slotbepalingen' of 'Slotbepalingen' heten.

66 Noodzaak en plaats overgangsrecht

1. Overweeg bij een nieuwe regeling of bij wijziging van een regeling altijd of overgangsbepalingen nodig zijn. Dit geldt ook voor beleidsregels.

2. Het overgangsrecht wordt in de nieuwe of de gewijzigde verordening zelf opgenomen, niet in een afzonderlijk onderdeel van het vaststellings- of het wijzigingsbesluit.

3. Als geen overgangsbepalingen worden voorgesteld, wordt in de toelichting op het voorstel tot vaststelling van de nieuwe regeling uiteengezet waarom daaraan geen behoefte bestaat.

4. Het overgangsrecht heeft bijna altijd een duidelijke toelichting nodig, voorzien van de nodige voorbeelden.

67 Onmiddellijke werking, tenzij anders geregeld

1. Voor zover niet anders geregeld, is nieuwe regeling niet alleen van toepassing op wat na haar inwerkingtreding voorvalt maar ook op wat bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande situaties, rechtsposities en verhoudingen ('onmiddellijke werking').

2. Als het niet de bedoeling is dat de regeling onmiddellijke werking zal krijgen, althans niet in alle gevallen, zal dit uitdrukkelijk moeten worden geregeld in een of meer bepalingen van overgangsrecht.

68 Terugwerkende kracht

1. Door het verlenen van terugwerkende kracht worden de in de regeling voorziene rechtsgevolgen van kracht op de dag van inwerkingtreding maar werken ze terug tot een in de regeling aangeduid tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling.

2. Aan een regeling wordt alleen terugwerkende kracht verleend als daar een bijzondere reden voor is.

3. Aan belastende bepalingen kan slechts in uitzonderlijke gevallen terugwerkende kracht worden verleend. Dat kan dan hooguit tot de dag waarop het van kracht worden van de bepalingen voldoende duidelijk door de betrokkenen kon worden voorzien.

4. Een feit dat vóór de inwerkingtreding van de verordening of de wijziging heeft plaatsgehad, mag niet worden verboden of zwaarder 'strafbaar' worden gesteld.

69 Model terugwerkende kracht

1. Voor het verlenen van terugwerkende kracht wordt het volgende model gebruikt:

Deze verordening treedt in werking op ... en werkt terug tot en met

2. Voor een besluit tot wijziging van een verordening luidt het model:

Dit besluit treedt in werking op ... en werkt terug tot en met

70 Eerbiedigende of uitgestelde werking

1. Een nieuwe regeling kan een voorafgaande regeling of rechtstoestand blijvend van toepassing laten op daarbij aangeduide feiten of verhoudingen ('eerbiedigende werking') of dat voor een bepaalde periode doen ('uitgestelde werking'). Bij de eerste methode verandert er voor 'bestaande gevallen' niets, bij de tweede pas na enige tijd, zodat men even de tijd heeft om zich op de nieuwe regels in te stellen.

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

71 Regeling inwerkingtreding

1. Een nieuwe regeling regelt altijd haar inwerkingtreding. Een wijzigingsbesluit bepaalt wanneer de wijziging in werking treedt.

2. Bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van een regeling of een belangrijke wijziging daarvan wordt er rekening mee gehouden dat de bij de regeling betrokkenen voldoende tijd moeten krijgen om zich op de nieuwe regels in te stellen.

3. De datum van inwerkingtreding ligt in ieder geval na het tijdstip van de feitelijke beschikbaarheid op het internet van het gemeenteblad waarin het vaststellings- of het wijzigingsbesluit is geplaatst. Bij een belastende nieuwe bepaling verdient het vaak aanbeveling de bepaling pas enige maanden na de bekendmaking in werking te laten treden.

72 Inwerkingtreding uitvoeringsregeling

Een uitvoeringsregeling kan niet eerder in werking treden dan de regeling waarop ze steunt.

73 Modellen inwerkingtredingsbepaling

1. Voor de inwerkingtredingsbepaling van een regeling wordt in normale gevallen bij voorkeur het volgende model gebruikt:

Deze verordening treedt in werking op ... (datum).

2. Als dat niet kan worden gebruikt, kan het volgende dienen:

Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen dag.

3. Zo nodig kan in bijzondere gevallen voor de inwerkingtredingsbepaling van een verordening ook een van de volgende modellen worden gebruikt:

- *Deze verordening treedt in werking ... (als onder 1 of 2), met uitzondering van de artikelen ..., die in werking treden ... (idem).*
- *Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen dag en werkt terug tot en met*
- *Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen dag. Voor de inwerkingtreding van de artikelen ... kunnen zij een andere dag bepalen.*
- *Deze verordening treedt tegelijk met ... (andere verordening of ander besluit, of de medebewindswet) in werking.*

74 Inwerkingtredingsbesluit

1. Een besluit van burgemeester en wethouders tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van een regeling voorziet niet in zijn eigen inwerkingtreding.
2. Het inwerkingtredingsbesluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als de regeling.

75 Citeertitel

1. Een regeling krijgt een citeertitel, tenzij het om een wijzigingsregeling gaat of aan aanhaling van de regeling in de praktijk geen behoefte zal bestaan.

2. Een citeertitel wordt kernachtig gehouden en bevat geen afkortingen, tenzij dit onvermijdelijk is. De citeertitel geeft een zo duidelijk mogelijk beeld van de regeling en is geschikt om te dienen als roepnaam.

3. Een bepaling tot vaststelling van een citeertitel wordt geformuleerd overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene subsidieverordening Gorinchem.

4. Alleen het eerste woord van een citeertitel wordt met een hoofdletter geschreven (afgezien van de naam van de gemeente of andere eigennaam).

5. Het is meestal nuttig, de naam van de gemeente in de citeertitel op te nemen.

6. In een citeertitel wordt alleen een jaartal opgenomen als daaraan behoefte bestaat om de regeling te onderscheiden van een andere regeling, bijvoorbeeld van haar voorganger, of wanneer ze alleen voor dat jaar of die jaren zal gelden.

7. In de citeertitel van een besluit waarbij een beleidsregel wordt vastgesteld, wordt het woord 'beleidsregel' uitdrukkelijk gebruikt.

h. Overige onderwerpen

76 Hardheidsclausule? – model

1. In algemeen verbindende voorschriften wordt alleen een hardheidsclausule opgenomen als er aanleiding is om te verwachten dat de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet voldoende te voorziene gevallen. Zie het vijfde lid.

2. Als daar reden voor is, wordt in een beleidsregel een hardheidsclausule opgenomen die ruimer is dan die van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook dan kan het model van het vijfde lid worden gebruikt.

3. In een regeling wordt geen hardheidsclausule opgenomen voor situaties waarin het buiten toepassing laten of het afwijken van de regeling belangrijke nadelige effecten heeft of kan hebben voor derden.

4. Als een hardheidsclausule wordt opgenomen, omschrijf dan zo concreet en nauwkeurig mogelijk op welke onderdelen van de regeling de clausule van toepassing is.

5. Voor een hardheidsclausule wordt het volgende model gebruikt:

Burgemeester en wethouders kunnen/De burgemeester kan artikel ... buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van ... (aanduiding doel of strekking van de regeling of van de bepaling) leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

6. Als de toepassing van de hardheidsclausule voor bepaalde typen gevallen voldoende is uitgekristalliseerd en daardoor een bestendig karakter heeft gekregen, wordt de daarmee gevormde regel in de betrokken regeling opgenomen.

77 Bijlagen

1. Alleen tabellen, formulieren, modellen, kaarten of lijsten van regelingen, bepalingen of tarieven, worden in een bijlage opgenomen.
2. Bij een regeling kunnen alleen bijlagen worden opgenomen die zijn vastgesteld door het orgaan dat ook de regeling zelf heeft vastgesteld.
3. In het opschrift van een bijlage wordt vermeld bij welk artikel van de regeling de bijlage hoort.

78 Tijdelijke regeling

1. Als het de bedoeling is dat een regeling slechts voor een bepaalde tijd zal gelden, wordt dat in de regeling uitdrukkelijk bepaald.
2. Voor het regelen van de werkingsduur van een tijdelijke regeling wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

Deze regeling geldt van 1 januari tot en met 31 december 2022 (of: voor het jaar 2022).

3. De tijdelijkheid van een verordening wordt ook in de citeertitel tot uitdrukking gebracht.
4. Gaat het om een tijdelijk artikel, dan luidt het laatste lid van het artikel:

x. Dit artikel vervalt op ...

79 Geen bekendmakingsbepalingen in verordening

In een verordening die algemeen verbindende voorschriften inhoudt, worden geen bepalingen opgenomen over de wijze waarop de verordening zelf of daarop berustende, andere algemeen verbindende voorschriften worden bekendgemaakt.

80 Beleidsregels

Maak beleidsregels niet onnodig rigide: ze mogen nooit leiden tot onaanvaardbare uitkomsten.

3 Wijzigen en intrekken van regelingen

§ 1. Wijzigen

81 Hoofdstukken 1 en 2 ook van toepassing op wijzigen van regelingen

Bij het wijzigen van een regeling worden de aanbevelingen uit de hoofdstukken 1 en 2 zoveel mogelijk gevolgd.

82 Wijzigen door besluit van vaststellend orgaan

Een gemeentelijke regeling kan alleen worden gewijzigd (en ingetrokken) door een besluit van het bestuursorgaan dat de regeling heeft vastgesteld.

83 Omvangrijke wijziging: hele regeling vervangen? – Omhangen, overgangsrecht

1. Als het voornemen bestaat een regeling op veel punten te wijzigen, kan ervoor worden gekozen de regeling in te trekken en te vervangen door een nieuwe. Dan zal wel vrijwel zeker overgangsrecht nodig zijn of ook 'omhangen' van bestaande uitvoeringsbesluiten; zie aanbeveling 94.
2. Betreft het een niet heel omvangrijke wijziging, dan worden de wijzigingen bij voorkeur in de bestaande regeling aangebracht.

84 Schrappen uitgewerkte bepalingen

Bij wijziging van een regeling kunnen soms sommige oude bepalingen worden geschrapt, zoals:

- bestaande bepalingen van de regeling die niet meer worden gebruikt,
- bepalingen die uitsluitend de wijziging van andere regelingen inhouden, en
- uitgewerkte overgangsbepalingen.

85 Wijzigingstechniek

1. Als een wijziging moet worden aangebracht in een artikellid of in een artikel, dan wordt dat lid of dat artikel in zijn geheel opnieuw vastgesteld. Worden twee of meer leden van een artikel gewijzigd, dan wordt bij voorkeur het hele artikel opnieuw vastgesteld.
2. Daarbij wordt gehandeld overeenkomstig de volgende voorbeelden:

Artikel 10, derde lid, komt te luiden:

3. ... (nieuwe tekst).

Artikel 16 komt te luiden:

Artikel 16 ... (opschrift)

1. ...

2. ...

3. Als men een onderdeel wil laten vervallen, gebeurt dat overeenkomstig de volgende voorbeelden:

Artikel 6 (Kelderluiken) vervalt.

Hoofdstuk 8 (Adviesraad) vervalt.

4. In de toelichting worden de oude en de nieuwe tekst naast elkaar afgedrukt. In de oude, te vervangen of te wijzigen tekst worden de gedeelten die zullen worden geschrapt of vervangen, gecursiveerd. In de nieuwe tekst worden de nieuwe teksten of tekstgedeelten vetgedrukt.

86 Nummering artikelliden bij wijziging

1. Als een artikellid moet worden tussengevoegd, gebeurt dat overeenkomstig het volgende voorbeeld:

In artikel 5 worden de leden 3 tot en met 5 vernummerd tot 4 tot en met 6, en wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

3. De aanvraag wordt minstens drie weken voor de dag van het voorgenomen evenement ingediend. In bijzondere gevallen kunnen burgemeester en wethouders afwijking van deze termijn toestaan.

2. Wordt een artikellid geschrapt, dan wordt de doorlopende nummering van de artikelen gehandhaafd door te handelen overeenkomstig het volgende voorbeeld:

In artikel 6 vervalt het derde lid en worden de leden 4 tot en met 6 vernummerd tot 3 tot en met 5.

87 Invoegen of toevoegen?

Aan het einde van een reeks wordt een bepaling 'toegevoegd', ergens tussen het eerste en het laatste onderdeel van een reeks wordt een bepaling 'ingevoegd'.

88 Indeling wijzigende regeling of ander wijzigingsbesluit

1. Bevat een nieuwe regeling tevens wijzigingen van één of meer bestaande regelingen, dan worden die geplaatst in het hoofdstuk of de paragraaf 'Slotbepalingen' of 'Overgangsen slotbepalingen'. Alle wijzigingen in één regeling worden in één artikel van de wijzigingsregeling samengebracht.

2. In een besluit dat uitsluitend bestaat uit de wijziging van één of meer bestaande regelingen (wijzigingsbesluit), wordt voor elke te wijzigen regeling een Romeins genummerd artikel gebruikt. Ook de inwerkingtredingsbepaling van de wijzigingsregeling wordt dan Romeins genummerd.

3. Binnen zo'n Romeins genummerd artikel worden de verschillende wijzigingen van één regeling aangeduid met hoofdletters. Verschillende wijzigingen in één bestaand artikel worden vervolgens aangeduid met kleine letters. Daarbij worden de aanbevelingen 84-86 gevolgd.

89 Nummering

1. De nummering van bij wijziging ingevoegde hoofdstukken, paragrafen, artikelen en artikelleden in een bestaande regeling vindt plaats door het inlassen van hoofdstukken enz. die zijn genummerd volgens het volgende model:

Artikel 3a.

2. De bestaande wijze van nummeren (1, 2, 3, enz., of 2:1, 2:2, 2:3, enz.) wordt gehandhaafd.

3. Bij wijziging van een regeling worden artikelen niet vernummerd, behalve als dit noodzakelijk is om een bijzondere reden.

4. In de geconsolideerde versie van de regeling worden vervallen onderdelen aangeduid met: [vervallen].

5. De leden van een artikel en de met een letter aangeduide artikelonderdelen worden zo nodig wel vernummerd of opnieuw geletterd, behalve als daartegen overwegend bezwaar bestaat.

6. Wijziging van de letteraanduiding van een artikelonderdeel vindt plaats overeenkomstig het volgende voorbeeld:

De onderdelen c tot en met f worden geletterd d tot en met g.

§ 2. Intrekken en laten vervallen van een regeling

90 Intrekken

Een regeling kan alleen worden ingetrokken bij een besluit van dezelfde orde als het vaststellingsbesluit.

91 Intrekken oude regeling

1. Bij vervanging van een regeling door een nieuwe wordt de oude regeling uitdrukkelijk ingetrokken.

2. Het intrekken van een regeling gebeurt overeenkomstig het volgende voorbeeld: De

Participatieverordening Appingedam 2018 wordt ingetrokken.

3. Bij intrekking van meer dan één regeling tegelijk wordt elk van deze regelingen afzonderlijk genoemd.

92 Intrekken met in stand laten enkele artikelen?

1. Een regeling wordt niet ingetrokken 'met uitzondering van een of meer artikelen'.

2. Als van een regeling die ingetrokken wordt, de werking van sommige bepalingen wel in stand moet blijven, kies dan voor gedeeltelijke intrekking van de regeling of voor onderbrenging van de te handhaven artikelen in een nieuwe regeling. Dan moet wel worden nagegaan of aanpassing van de tekst aan de nieuwe 'omgeving' nodig is.

93 Intrekken of laten vervallen?

Het intrekken van een hele regeling wordt aangeduid met 'intrekken', het schrappen van een of meer artikelen of andere onderdelen met (laten) 'vervallen'.

94 Uitgewerkte en vervallen regelingen intrekken of omhangen?

1. Regelingen met een tijdelijke werking die zijn uitgewerkt, worden niet ingetrokken. Wel worden ze verwijderd uit het bestand geldende regelingen.

2. Uitvoeringsregelingen waaraan de grondslag komt te ontvallen doordat de regelingen waarop ze waren gebaseerd, zijn ingetrokken, worden voor alle duidelijkheid uitdrukkelijk ingetrokken.

3. Waar nodig en mogelijk wordt voor uitvoeringsregels die zijn gebaseerd op een in te trekken verordening, de nieuwe wettelijke grondslag in de nieuwe regeling aangewezen ('omhangen'). Daarvoor kan het volgende model als uitgangspunt worden gebruikt:

De ... [citeertitel bestaande nadere regels of andere regeling] berust/berusten op artikel ... van deze verordening.

4. Het tweede en het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op andere besluiten van algemene strekking die op de ingetrokken regeling berusten, zoals besluiten tot het aanwijzen van plaatsen waar en dagen waarop markt kan worden gehouden krachtens de marktverordening, en beleidsregels.

5. Als het wenselijk is uitvoeringsbeschikkingen (vergunningen, ontheffingen e.d.) om te hangen, kan het volgende model als uitgangspunt worden gebruikt:

Vergunningen en ontheffingen, verleend op grond van de ...[citeertitel in te trekken verordening] ('oud'), gelden als vergunning of ontheffing op grond van deze verordening ('nieuw') volgens het volgende schema:

<i>Oud</i>	<i>Nieuw</i>
<i>art. ... (vergunning)</i>	<i>art. ... (vergunning)</i>
<i>art. ... (ontheffing)</i>	<i>art. ... (vergunning)</i>
<i>art. ... (ontheffing)</i>	<i>art. ... (ontheffing)</i>

6. De in deze aanbeveling bedoelde artikelen volgen direct op het artikel waarbij de 'oude' verordening wordt ingetrokken.

95 Gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsbesluiten

Bij een besluit tot intrekking van een verordening of tot het laten vervallen van enkele artikelen wordt er, indien van toepassing, in de toelichting en bij de bekendmaking op gewezen dat de op die verordening of de betrokken artikelen gebaseerde besluiten zoals vergunningen, sanctiebesluiten en dergelijke op hetzelfde moment tevens vervallen.

96 Gevolg van intrekken wijzigingsbepalingen

1. De intrekking van een regeling waarbij wijzigingen in een andere regeling zijn aangebracht, maakt die wijzigingen niet ongedaan.

2. Een ingetrokken regeling of een vervallen bepaling herleeft niet door intrekking van het besluit waarbij ze is ingetrokken of vervallen.

4 Bekendmaking, beschikbaarstelling en voorlichting

97 Bekendmaking en beschikbaarstelling

1. Een besluit tot vaststelling, tot wijziging of tot intrekking van een regeling wordt bekendgemaakt in het gemeenteblad via de voorziening Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties (DROP).

2. De regeling wordt tevens in geconsolideerde vorm beschikbaar gesteld via wetten.overheid.nl.

3. Het uitgewerkt zijn en het van rechtswege vervallen zijn van een regeling wordt ook bekendgemaakt in het gemeenteblad via DROP en gepubliceerd via wetten.overheid.nl. Daarbij wordt de datum vermeld waarop de regeling haar werking verliest of heeft verloren.

98 Bekendmaken beleidsregels

1. Een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een beleidsregel wordt bekendgemaakt en beschikbaar gesteld met overeenkomstige toepassing van aanbeveling 97.
2. Bij de bekendmaking wordt het wettelijk voorschrift vermeld waaruit de bevoegdheid voortvloeit waarop de beleidsregel betrekking heeft.
3. Het uitgewerkt zijn en het van rechtswege vervallen zijn van een beleidsregel wordt niet bekendgemaakt in het gemeenteblad. Wel wordt de einddatum verwerkt in DROP.

99 Te vermelden gegevens bij bekendmaking

1. Bij de bekendmaking van een besluit tot vaststelling of tot wijziging van een regeling worden zo mogelijk de datum van inwerkingtreding van de regeling of van de wijziging vermeld.
2. Als het besluit tot vaststelling of tot wijziging van de regeling aan goedkeuring is onderworpen, worden tevens de datum en het nummer van het goedkeuringsbesluit vermeld, of de mededeling dat de goedkeuring van rechtswege is gegeven (artikel 10:31, vierde lid, in verbinding met artikel 4:20b, eerste lid, Awb) door het verstrijken van de termijn voor het weigeren van de goedkeuring.

100 Voorlichting

Bij de bekendmaking van een besluit tot vaststelling of tot wijziging van een regeling wordt bezien of naast de bekendmaking en beschikbaarstelling op de hiervóór voorziene wijze, nog uitgebreider publiciteit of voorlichting aangewezen is.

IV Bijlage

Overzicht van de aanbevelingen die inhoudelijk zijn gewijzigd ten opzichte van de derde druk

(De nummers verwijzen naar de nummering in de vierde druk.)

Nieuw:

8, vierde lid

11, vierde lid

16, vierde lid

22, zesde lid

45, vierde lid

51 (*was 50, zesde lid*)

52, vierde lid

78, vierde lid

80 (*NB, de oude aanbevelingen 80-97 zijn nu genummerd 81-98*)

94, vierde lid

Vervallen:

51 (*oude aanbeveling*)

98 (*oude aanbeveling*)

Gewijzigd:

33, derde lid

76, tweede lid

88 (*oude aanbeveling, nu genummerd 89*)

Ondergeschikte wijzigingen zijn hier buiten beschouwing gelaten.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

september 2023

vng.nl