



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

# 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever

TWEEDE, UITGEBREIDE EDITIE 2015 – BEWERKING APRIL 2016





## **100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever**

*Tweede, uitgebreide editie 2015 – bewerking april 2016*

## Colofon

### *Auteur*

prof. mr. Willem Konijnenbelt (Konijnenbeltwetgeving.nl)\*

Deze publicatie is tot stand gekomen met medewerking van  
mr. Anna van Beuningen (V&J)  
mr. Daan Corver (VNG)  
mr. Johan Klevant Groen (Klevant Groen, juridisch advies)  
mr. Christiaan Roorda (RvS)

### *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* (2e dr. 2015),  
blz. ...

© 2016 Willem Konijnenbelt, Breda & Vereniging van Nederlandse Gemeenten,  
Den Haag

---

\* Vragen, opmerkingen en suggesties zijn welkom op het mailadres [mail@konijnenbeltwetgeving.nl](mailto:mail@konijnenbeltwetgeving.nl)



# Inhoudsopgave

Voorwoord bij de eerste druk	5
Bij de tweede druk	7
Bewerking april 2016	8
<b>I Algemene inleiding tot het regelgeven</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	
Inleiding: opzet, terminologie en regelgevingsbevoegdheid	11
§ 1. Opzet van deze algemene inleiding	11
§ 2. Terminologie: regelingen, verordeningen, en dergelijke	13
§ 3. Bevoegdheid tot regelgeven	15
<b>Hoofdstuk 2</b>	
Verstandig regelgeven	17
§ 1. Wat verstandige regelgevers zich moeten afvragen	17
§ 2. Wat is een goede regeling?	19
§ 3. De rol van modelverordeningen	21
§ 4. De organisatie van de regelgeving	22
§ 5. Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven	23
<b>Hoofdstuk 3</b>	
Diverse bestanddelen van een regelingsontwerp	25
§ 1. Het ontwerp van een regeling: ontwerpbesluit en toelichting	25
§ 2. Elementen van een vaststellingsbesluit	26
§ 3. Toelichting	27

<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Verstandig vormgeven</b>	<b>31</b>
§ 1. De vormgeving van een regeling en het belang daarvan	31
§ 2. De indeling van een regeling	32
§ 3. De volgorde van de onderdelen	33
§ 4. Welke aanpak is nodig voor het ontwerpen van een deugdelijke structuur?	34
§ 5. De taal van een regeling	34
<b>Hoofdstuk 5</b>	
<b>De grammatica van rechtsregels</b>	<b>37</b>
§ 1. Grammatica?	37
§ 2. Gedragsnormen, bevoegdheidsnormen en andere	37
§ 3. De grammatica van gedragsnormen	39
§ 4. Bevoegdheidsnormen: het toekennen en reguleren van beschikkingsbevoegdheden	41
<b>Hoofdstuk 6</b>	
<b>Enkele bijzondere vraagstukken</b>	<b>45</b>
§ 1. Inleiding: te behandelen onderwerpen	45
§ 2. Dienstenwet en Dienstenrichtlijn	45
§ 3. Mogelijke sancties	46
§ 4. Overgangsrecht bij financiële regelingen	47
§ 5. *Iets over het wijzigen van bestaande regelingen	48
§ 6. Bekendmaken en beschikbaar stellen	49
§ 7. Beleidsregels	52
<b>II De afzonderlijke aanbevelingen van de 100 Ideeën</b>	
<b>Tekst, toelichting en voorbeelden</b>	<b>55</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Algemeen – verstandig regelgeven</b>	<b>57</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Het ontwerpen van een regeling</b>	<b>61</b>
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Wijzigen en intrekken van regelingen</b>	<b>103</b>
<b>Hoofdstuk 4</b>	
<b>Bekendmaking, beschikbaar-stelling en voorlichting</b>	<b>111</b>
<b>III Overzicht en tekst van de 100 Ideeën</b>	<b>115</b>
Overzicht	116
Tekst 100 Ideeën	118
<b>IV Bijlagen</b>	<b>139</b>
Overzicht van de aanbevelingen die inhoudelijk gewijzigd zijn ten opzichte van de eerste druk	140



## Voorwoord bij de eerste druk

Het opstellen van gemeentelijke regelgeving is vaak een complexe zaak. Naast kennis van het te regelen onderwerp, juridische kennis en kennis van de techniek van het regelgeven is voor het opstellen van regelingen een zekere routine vereist. De VNG heeft daarom hiervoor hulpmiddelen voor gemeenten ontwikkeld.

De bekendste hulpmiddelen hiervoor zijn de VNG modelverordeningen. Het gebruik van deze modellen zorgt niet alleen voor een besparing in tijd en werk, maar levert ook een bijdrage aan de kwaliteit van de regelingen.

Een ander belangrijk hulpmiddel ligt nu voor u: de *100 Ideeën voor gemeentelijke regelgevers*. Deze handreiking is speciaal voor de VNG geschreven door prof. mr. Willem Konijnenbelt. Deze 100 Ideeën zijn de verre opvolgers van de *Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving of Adr*, waarvan de laatste, derde druk, verscheen in 2004. De Adr waren vrucht van een gezamenlijk initiatief van de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid en de VNG.

Inmiddels is het tijd voor een nieuwe generatie. Dat zijn de *100 Ideeën* geworden. De daarin opgenomen aanbevelingen en de toelichting daarop zijn onmisbaar voor de ontwerpers van gemeentelijke regelingen. De belangrijkste aandachtspunten, waaraan bij het ontwerpen en bijhouden van regelingen bij gemeenten behoefte is, zijn nu in precies honderd 'ideeën' samengebracht. De formulering van de ideeën (aanbevelingen) is aangepast aan de huidige tijd en de huidige stand van de wetgeving. De toelichtingen beogen echte handreikingen te bieden, door bij diverse onderwerpen met concrete voorbeelden te laten zien hoe het liever niet moet en hoe het beter kan.

De 100 Ideeën bevatten niet alleen aanbevelingen voor de regelgevingstechniek maar ook voor het regelgevingsbeleid. De publicatie is bedoeld als naslagwerk voor de gemeentelijke regelgevers om zodoende de kwaliteit van de regelingen te verhogen. Door het volgen van de aanbevelingen kan een betere afstemming tussen de regelingen én meer eenheid en een grotere gelijkvormigheid worden bereikt.

Voor de totstandkoming van deze publicatie is ook de inbreng van een groep (wetgevings)juristen en VNG-juristen van groot belang geweest. Deze groep heeft commentaar gegeven op een eerste versie en diverse suggesties gedaan. Graag wil ik prof. Konijnenbelt bedanken voor het schrijven van deze voor gemeenten belangrijke publicatie, evenals de genoemde juristen voor hun actieve bijdrage.

Ik ga ervan uit dat deze publicatie bijdraagt aan het verhogen van de juridische kwaliteit van gemeentelijke regelgeving en beveel het gebruik ervan daarom van harte aan!

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'C' followed by a horizontal line and a vertical line ending in a dot.

*drs. C.J.G.M. de Vet*  
*lid directieraad VNG*





## Bij de tweede druk

Inmiddels is met de *100 Ideeën* een paar jaar ervaring opgedaan. Uit opmerkingen van gebruikers – vooral via het VNG-forum Gemeenterecht – bleek dat er met name behoefte is aan meer toelichting en meer voorbeelden. De ‘ideeën’, de aanbevelingen zelf gaven weinig aanleiding tot opmerkingen. Dat komt aardig overeen met de gedachten die ik zelf had gevormd over wat nodig zou zijn bij de tweede editie.

Na enig overleg heb ik besloten een toelichting in tweeën te geven: een algemeen deel, dat als een kort handboek regelgeven kan dienen, en een toelichting per aanbeveling. Die opzet sluit aan bij de inrichting van de toelichting op wettelijke regelingen die in Nederland gebruikelijk is. De betrekkelijk korte, meer algemene stukjes toelichting uit de eerste druk zijn verwerkt in het Algemene deel. In het artikelsgewijze deel is een hoofdstuk of paragraaf nu nog slechts bij uitzondering van een korte inleiding voorzien.

De aanbevelingen als zodanig, precies honderd, konden daarbij heel stabiel blijven; slechts heel beperkte aanpassingen daarvan bleken wenselijk. Op één of twee plaatsen moesten enkele aanbevelingen van plaats wisselen, omdat dat bij nader inzien logischer was. Het slothoofdstuk, over bekendmaking en beschikbaarstelling, moest worden aangepast aan de gewijzigde wetgeving. De aanbevelingen die meer dan uitsluitend redactionele verandering ondergingen, zijn opgesomd in de bijlage.

Het boekje is nu als volgt opgebouwd

Eerst het handboek-onderdeel: een algemene inleiding tot het regelgeven. Zie de inhoudsopgave voor een overzicht daarvan.

Daarna komt de afzonderlijke aanbevelingen. Eerst is de betrokken aanbeveling afgedrukt, daarna komen toelichting en voorbeelden. Veel voorbeelden zijn ontleend aan de ontwerp-APV van de VNG. Meestal gaat het om de versie die

juli 2015 beschikbaar was, maar om didactische redenen is soms teruggegrepen op een oudere versie.

Als derde het inhoudsoverzicht van de aanbevelingen op twee tegenover elkaar liggende bladzijden en de tekst daarvan. Aan de hand daarvan kan snel worden gezien wat de aanbevelingen over een bepaald onderwerp inhouden en worden gezien in hoeverre het wenselijk is, de in het voorafgaande deel gegeven toelichting er bij te nemen.

Tot slot een bijlage waarin de aanbevelingen worden opgesomd waarin enige wijziging is opgetreden vergeleken met de eerste druk.

Een woord van bijzondere dank aan mr. Daan Corver van de VNG, die de vorige editie secuur heeft nagelopen en van een reeks opmerkingen heeft voorzien; vervolgens heeft hij de nieuwe tekst kritisch doorgelopen en de nodige suggesties gedaan. Dit laatste geldt ook voor mrs. Anna van Beuningen en Christiaan Roorda, meelezers met wetgevingservaring bij het Rijk. Mr. Johan Klevant Groen ten slotte, specialist op het gebied van bekendmaken en beschikbaarstellen van decentrale regelingen, heeft de nodige aanwijzingen gegeven voor de slotparagraaf van deel II en voor hoofdstuk 4 van de Igr. Alle vier hebben zij de auteur voor menige struikelpartij behoed en diverse nuttige suggesties gedaan. Dank!

De *100 Ideeën* zijn allereerst geschreven voor de gemeentelijke praktijk. Maar ze zijn net als hun voorgangsters, de *Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving* of *Adr*, gemakkelijk transposeerbaar naar de regelgevingspraktijk van andere decentrale overheden (provincies, waterschappen, Wgr-lichamen, beroepsordes, alsook de Caribische openbare lichamen – de landen overzee hebben hun eigen *Aanwijzingen voor de regelgeving*, die nauw aansluiten bij de Nederlandse traditie), evenals naar die van zelfstandige bestuursorganen met regelgevende bevoegdheid.

De inhoud van dit boekje kan ongetwijfeld beter en kan nog nauwkeuriger worden afgestemd op wat men in de praktijk nodig heeft. Daarom zijn vragen, kritiek en suggesties van gebruikers en andere lezers weer hoogst welkom op het adres [mail@konijnenbeltwetgeving.nl](mailto:mail@konijnenbeltwetgeving.nl) of via [vng.nl/forum\\_gemeenterecht/regelgevingskwesties](http://vng.nl/forum_gemeenterecht/regelgevingskwesties).

Breda, zomer 2015

*Willem Konijnenbelt*

### **Bewerking april 2016**

In april 2016 zijn enkele delen van de tekst bewerkt. Veranderingen met inhoudelijk belang zijn met een \* aangegeven.

Bij de aanpassing van Igr 86 heeft mr. Klevant Groen over de schouder meegekeken, waarvoor opnieuw dank.

---

\* Met het oog op de continuïteit is vastgehouden aan de terminologie: *100 Ideeën* voor het geheel, de afzonderlijke onderdelen ('aanwijzingen' of 'Ar' in Rijkstaal) heten *aanbevelingen* maar worden aangeduid als *Igr 46* enz. Daar is voor gekozen omdat ze, anders dan de *Aanwijzingen voor de regelgeving* (voor de ministeries), geen formeel gezag genieten. Om dat te bewerkstelligen zou een college van burgemeester en wethouders of het bevoegd gezag van een ander openbaar lichaam of van een zelfstandig bestuursorgaan ze als beleidsregel-achtig bindend moeten voorschrijven voor hun gemeente of enz.

# I Algemene inleiding tot het regelgeven







# Hoofdstuk 1

## Inleiding: opzet, terminologie en regelgevingsbevoegdheid

### § 1. Opzet van deze algemene inleiding

De algemene inleiding van dit boekje wil een beknopte handleiding geven voor het ambacht 'regelgeven', uitgeoefend door gemeentelijke en andere niet-centrale regelgevers – hierna zullen meestal korthedshalve alleen de gemeentelijke regelgevers worden genoemd. Maar de eerste aanbeveling van de *100 Igr*, Igr 1, wijst er al in lid 1 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 komen in hoofdzaak twee onderwerpen aan de orde die allebei onder de noemer 'verstandig regelgeven' vallen. Allereerst zijn dat de zaken waarop moet worden gelet en de keuzen die moeten worden gemaakt wil men een 'goede' regeling ontwerpen, dat wil zeggen één die niet alleen de beste resultaten belooft en goed naleefbaar, uit te

voeren en handhaafbaar is maar die ook juridisch correct is – vereisten die voor het overgrote deel heel goed zijn te verenigen. En daarna 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, 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 *geoeffend* gezond verstand. Dat heeft consequenties voor de organisatie van het regelgevingsproces, zoals zal blijken.

Er zijn twee uitvoeriger handboeken voor het regelgeven beschikbaar:

– Philip Eijlander & Wim Voermans, *Wetgevingsleer* (Den Haag: BJu, 2e dr. 2000), dat, afgezien van het inleidende hoofdstuk, uit vier delen bestaat: de positie van de wet – methodiek van wetgeven – wetgevingstechniek – wetgevingsproces. Het is vooral gericht op departementale ‘wetgevers’ en behandelt onder andere de rijks-Aanwijzingen voor de regelgeving (‘Ar’). In 2016 wordt een nieuwe druk verwacht.

– 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 dit boek niet alleen de rijks-Ar behandeld maar, beknopt, tevens de 100 Igr. Ook kent het een hoofdstuk over bevoegdheid tot wetgeving bij decentrale overheden.

De VNG biedt voor diverse onderdelen *Handreikingen*, te vinden via [vng.nl/onderwerpenindex](http://vng.nl/onderwerpenindex). Enkele voorbeelden:

- regelen-of-niet-dereguleren van gemeentelijke verordeningen
- regeldruk-aanpakken-gebruik-de-factsheets
- implementatie-bestuurlijke-strafbeschikking-handreiking-voor-gemeenten
- bestuurlijke-boete-overloast-in-de-publieke-ruimte
- handreiking-verkeersbesluiten
- handreiking-overheidsopdracht-en-subsidie
- handhaving-door-en-voor-gemeenten
- handreiking-intergemeentelijke-samenwerking-toegepast.

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 deels 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’ verraadt de filosofische invalshoek, maar het is bepaald niet een boek voor vakfilosofen alleen 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. Bijna elke aflevering kent de rubriek ‘Het ambacht’, waarin T.C. Borman even vermakelijke als leerzame onderwerpen van (voornamelijk) de wetgevingspraktijk aan de orde stelt.

## § 2. 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 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 a.v.v., 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 veel gebruikte term, die echter geen vastomlijnde betekenis heeft. Ze wordt doorgaans gebruikt voor door de raad vastgestelde regelingen 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, Bouwverordening, 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), hs. 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.

Een verordening kent vaak delegatiebepalingen, bepalingen waarin de raad regelgevende bevoegdheid om bepaalde onderwerpen te regelen overdraagt (delegeert) aan een ander bestuursorgaan; meestal aan burgemeester en wethouders. Als die regels algemene, externe regels inhouden, worden ze aangeduid als *nadere regels*. Daarop bestaat één uitzondering: de nadere regels op grond van de Algemene subsidieverordening worden meestal 'subsidieregeling' genoemd.

Volgens art. 156 Gemw kan ook regelgevende bevoegdheid worden gedelegeerd aan een bestuurscommissie. Dan gaat het vaak om nadere regels, die dus een aanvulling vormen op de raadsverordening, maar hier kan het ook de bevoegdheid betreffen om een onderwerp te regelen waarover de raad nog helemaal niets heeft geregeld; dat komt bijv. voor bij bestuurscommissies voor het openbaar onderwijs. Dan heet de door de commissie vastgestelde regeling 'verordening'. Dat was de gewone figuur bij de deelraden en deelgemeenten die Amsterdam en Rotterdam tot 2014 kenden; bij de huidige bestuurscommissies komt het nog wel voor, zij het veel minder.

Als een medebewindswet bepaalt dat iets 'bij raadsverordening' moet worden geregeld, betekent dit natuurlijk dat een raadsverordening nodig is; maar die raadsverordening kan op grond van art. 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'. 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. 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 a.v.v. Ook de door B&W vastgestelde 'ambtenarenreglementen' zijn extern werkende regelingen: ze zijn niet aan B&W geadresseerd maar aan de gemeentelijke ambtenaren. – Voor de toepasselijkheid van de *Igr* maakt een en ander overigens niet uit.

Bekende uitvoeringsbesluiten zijn natuurlijk beschikkingen, bijv. tot het verlenen of weigeren van een vergunning of een subsidie of het opleggen van een bestuurlijke sanctie als een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete. Dat heeft niets met regelgeven te maken.

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

#### Artikel 5:15 Ventverbod

1. Het is verboden te venten:

- a. op door het college in het belang van de openbare orde aangewezen openbare plaatsen; of
- b. op door het college in het belang van de openbare orde aangewezen dagen en uren.

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

*Beleidsregels* bevatten regels voor de manier waarop gebruik zal worden gemaakt van een bestaande bevoegdheid en kunnen daarom ook als 'regeling' worden aange-merkt. 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, par. 6, 'Beleidsregels' (blz. 51).

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 term 'regelgeving' omdat logischerwijs dus ook 'wetgeving'. Hieruit volgt dat de vaak gebruikte uitdrukking 'wet- en regelgeving' even grote dus onzin is als het bekende koppel 'koeien en dieren'.



### § 3. Bevoegdheid tot regelgeven

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 art. 124, eerste lid, Grondwet: '1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling [...] inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten'; art. 108, eerste lid, Gemw herhaalt het voor de gemeenten. Art. 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. Medebewindswetten – d.w.z. wetten waarvan de uitvoering mede aan de gemeentebesturen (of provinciebesturen, waterschapsbesturen of besturen van een beroepsorde) is opgedragen – kunnen daarnaast specifieke regelingsopdrachten (verplicht medebewind) of -bevoegdheden (facultatief medebewind) bevatten. Bekende voorbeelden daarvan zijn de *plicht* tot het vaststellen van een bouwverordening (art. 8 Woningwet) of een verordening op de maatschappelijke ondersteuning (art. 2.1.4 Wmo 2015), en de *mogelijkheid* tot het vaststellen van regels op grond van art. 25a-25d Drank- en Horecawet of van de Wet op het primair onderwijs (diverse artikelen).

De wet kan ook aan B&W of aan de burgemeester verordenende bevoegdheden toekennen; veel komt dat niet voor. B&W stellen het gemeentelijke rechtspositiereglement voor ambtenaren vast (art. 160, eerste lid, aanhef en onder c, Gemw in verband met art. 125, tweede lid, Ambtenarenwet; het rechtspositiereglement bevat algemeen verbindende voorschriften), de burgemeester kan op grond van art. 176 Gemw noodverordeningen vaststellen.

Veel vaker komt de tweede mogelijkheid voor waar het slot van art. 147, eerste lid, Gemw op doelt: *delegatie van regelingsbevoegdheid* door de raad aan B&W. De model-APV biedt diverse voorbeelden; bijv. art. 2:10, derde lid (naderen regels terrassen e.d.) en 5:25 (ligplaatsen woonschepen e.d.). En de meeste Algemene subsidieverordeningen geven B&W de bevoegdheid 'subsidiereligen' vast te stellen, waarin wordt bepaald aan wie hoeveel subsidie kan worden toegekend voor welke activiteiten. De juridische basis voor deze delegatie biedt art. 156 Gemw. (Voor de tekst van art. 156, zie de toelichting bij Igr 2, blz. 56.) 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'.

Voor de gemeentelijke regelgever zijn 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.

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.

Zie over de verordenende bevoegdheid verder de handboeken staatsrecht en gemeenterecht. In elk geval is aan te bevelen hoofdstuk 8 van Zijstra c.s., *Wetgeven* (2012) (A.E. Schilder).

Uitvoeriger over de mogelijkheden tot delegatie van regelgevende bevoegdheid: Willem Koningenbelt, '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.



## Hoofdstuk 2

# Verstandig regelgeven

### § 1. Wat verstandige regelgevers zich moeten afvragen

Regelingen worden opgesteld en uitgevaardigd omdat de gedachte is, dat de regeling *nodig* is. 'Nodig', d.w.z. dat de regeling ervoor zorgt dat sommige dingen beter gaan dan zonder de regeling; anders gezegd, dat ze bijdraagt 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. Vervolgvragen zijn: Waarom is het een probleem en voor wie is het een probleem? In welke context speelt het? 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?

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). Vooral in de medebewindsfeer is de vraag *óf* er een regeling moet komen soms niet meer aan de orde: verplichte verordeningen moeten er nu eenmaal komen, en vaak is ook voorgeschreven welke onderwerpen daarbij in elk geval aan de orde moeten komen; vergelijk bijv. art. 8 Woningwet voor de Bouwverordening, en art. 4 van de Drank- en Horecawet voor de verordening paracommerciële rechtspersonen of het hoofdstuk van de APV dat daaraan is gewijd. Maar ook dan moet men zich steeds afvragen waarom, met het oog op de aanpak van welk probleem, het geven van regels over verschillende onderwerpen verplicht is gesteld. Vaak kan dat

wel uit de tekst worden afgeleid. Zo nodig kan de memorie van toelichting worden geraadpleegd of de toelichting op het amendement of de nota van wijziging waarbij de bepaling gedurende de parlementaire behandeling is voorgesteld.

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 beginsel twee soorten probleembestrijding: (a) het probleem zelf voorkomen of bestrijden, en (b) de nadelige gevolgen ervan bestrijden. Denk aan het probleem 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 de meeste last van heeft, doeltreffend afgeschermd (geluidsschermen, woningisolatie, enz.)? Die twee zijn natuurlijk ook te combineren. Welke maatregelen zijn denkbaar? Hoe zit het met de verhouding kosten/baten (niet alleen financieel maar ook in termen van maatschappelijke kosten – waaronder onwenselijke neveneffecten – en opbrengsten)? Zijn de schattingen van deze kosten en baten realistisch, ook al gezien ervaringen elders? Daarbij moeten én de korte én de lange termijn onder ogen worden gezien. Wanneer dit alles is bezien en 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 – zinvols zou kunnen doen en in hoeverre de overheid moet optreden. 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 uitvoeringsorganisatie beter laten functioneren, samenwerken met anderen, enz.)? 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 moet worden opgelost, het (alleen) invoeren van nieuwe regels is waarschijnlijk zinloos. Bij dit alles zal ongetwijfeld overleg met de betrokken personen en instanties moeten worden betrokken nodig zijn.

Als er een globaal beeld is van de voorgestane probleemaanpak, is er vaak (opnieuw) reden voor contact met betrokken personen en instanties: onderschrijven zij de probleembeschrijving, hebben zij fiducia 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', 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.

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 (red.), *Overheidsbeleid* (Deventer: Kluwer, 8e dr. 2008). Het boekje waar het werk een vervolg op is, *Het ontwerpen van beleid* onder redactie van Hoogerwerf alleen (Deventer: Kluwer, 2e dr. 2000) is nog eenvoudiger en daarmee voor de praktijk (nog) beter hanteerbaar. Beide boeken zijn nog in de handel.

De VNG heeft samen met de ministeries van BZK en EZ in 2014 de *Lokale Effectentoets* laten ontwikkelen (zie de website [www.lokaaleffectentoets.nl](http://www.lokaaleffectentoets.nl)) voor de vorming van weldoordacht beleid. Op schrijver dezes maakt die een enigszins abstracte en ingewikkelde indruk.

Voor het rijk is een groot aantal ontwerp-kaders bijeengebracht in één *Integraal Afwegingskader* voor beleid en wetgeving, in jargon: IAK. Het is op het internet te vinden op [www.naar-hetiak.nl](http://www.naar-hetiak.nl). Samengevat komt dat neer op het stelselmatig en kritisch nalopen van een zevental vragen:

- wat is de aanleiding?
- wie zijn de betrokkenen?
- wat is het probleem?
- wat is het doel?
- wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?
- wat is het beste instrument?
- wat zijn de gevolgen?

Dat alles is nogal vergaand uitgewerkt in het, elektronisch beschikbare, toetsingsinstrument IAK. Maar wanneer men de zeven hoofdvragen in gedachten houdt, heeft men de belangrijkste aandachtspunten toch wel op een rijtje.

## § 2. 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 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, de Grondwet, wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, provinciale verordeningen. En het ongeschreven recht: de beginselen van rechtsstaat en democratie en de algemene rechtsbeginselen. Bij strijd met hoger recht zal de rechter de regeling of een of meer bepalingen daarvan onverbindend kunnen oordelen en daarom buiten toepassing laten. Bij de gemeentelijke verordenende bevoegdheid moet ook worden gedacht aan het inachtnemen 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), hs. 8 (Schilder)).

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 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 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. Herhaaldelijke wijzigingen van regels vormen 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.

### **b. doeltreffendheid en doelmatigheid**

Er is een verschil tussen deze twee vereisten. Doeltreffendheid (effectiviteit) wil zeggen dat 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 doelmatiger is de regeling.

### **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 is ontleend aan de rechtspraak van de Duitse bestuursrechter. Een overheidsmaatregel is volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie 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, dat zijn de bijdragen aan het bereiken van het beoogde doel. Deze benadering klinkt ook meer en meer door in de Nederlandse bestuursrechtspraak.

### **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'. 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 wordt in feite de markt om zeep geholpen. De naleefbaarheid vormt hier dus een onoverkomelijk obstakel: de maatregel heeft daardoor een desastreus neveneffect.

### **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.

### **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' aandacht vragen, komen in de aanbevelingen uit deze *100 Ideeën* op verschillende plaatsen terug.

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*, 1969) en steeds met diverse filosofen in debat gaat. De 'geboden' hebben de volgende opschriften: algemeenheid / openbaarheid / vooruitzien / begrijpelijkheid / samenhang / redelijke verwachtingen / duurzaamheid / hanteerbaarheid / autonomie / regelgeleid gedrag.

## **§ 3. 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 telt ongeveer tachtig modelverordeningen en nog rond de dertig 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, vaak waardevolle achtergrondinformatie en tips en aandachtspunten bij het implementeren van de modellen. Deze brieven zijn te vinden op [www.vng.nl/modelverordeningen](http://www.vng.nl/modelverordeningen), onder 'publicaties en brieven'.

Daarbij moeten wel enkele zaken worden bedacht, waaruit volgt dat *klakkeloos* overnemen bijna altijd hoogst onverstandig is. In de eerste plaats bevatten zulke modellen altijd 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 is daarom, op onderdelen verschillende alternatieven te presenteren, zodat er in elk geval gekozen moet worden. (Vroeger kwam het voor dat aan de raad een ontwerp werd voorgelegd dat een exacte kopie van het VNG-model was, compleet met niet ingevulde puntjes en alternatieven...) Die alternatieven zijn zelden uitput-

tend, en ook daar waar geen alternatieven worden gesuggereerd kan men soms op goede gronden iets anders wensen dan het model voorstelt.

In de tweede plaats moet worden bedacht dat al deze modellen in beginsel worden opgesteld door personen die geen professionele wetgevers zijn. De VNG heeft slechts enkele 'wetgevingsjuristen' in dienst, en die kunnen bij lange na niet het ontwerpen en bijhouden van alle modelverordeningen even intensief begeleiden. Daar komt bij dat diverse modellen afkomstig zijn uit jaren waarin van deze begeleiding amper sprake kon zijn. Veel modellen voldoen daardoor op diverse punten niet aan de 100 ideeën en evenmin aan de voordien, sinds 1998 'geldende' Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving (Adr). Ook in technische zin kan er dus geregeld reden zijn om soms iets anders te wensen dan een model voorstelt.

Het is dus zaak, de modellen met de nodige kritische zin te hanteren, en in elk geval met gezond verstand. 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 implementatie-handleiding.

#### § 4. 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 af en toe met hen allen overleggen.

Zolang de nadruk vooral ligt op het ontwerpen van het beleid in algemene zin, zal de nadruk daarbij liggen op beleidsmedewerkers. 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 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, § 2 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 ze door andere 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 in meerdere of mindere mate kunnen bijbrengen. Verordeningen en andere regels zijn 'producten' van essentieel belang voor het gemeentelijke bedrijf. Hoe hoger de kwaliteit daarvan, een des te deugdelijker basis voor goede naleving, efficiënte en effectieve uitvoering en relatieve geringe handhavings-



lasten. En voor die kwaliteit moeten vaklieden worden gevormd, anders 'wordt het nooit wat'.

## § 5. 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), de handhavers. Die inleving – onder meer 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 reeds 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.

In de fase van het ontwerpen van een regeling betekent dit dat de ontwerpers zich steeds proberen voor te stellen hoe de 'burgers', bedrijven, instellingen en organisaties inbegrepen, de voorgenomen regels en het stelsel daarvan zullen ervaren. En 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 allerminst overbodig en is zo'n instelling alleen maar bevorderlijk voor goede en vruchtbare contacten met de betrokken 'burgers', uitvoerders en handhavers. En 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.

N.B. 'Zich inleven in' iemand situatie is niet hetzelfde als zich daarmee vereenzelvigen: de overheid mag zich met niemand vereenzelvigen, ze heeft alle betrokken belangen in haar overwegingen te betrekken.

Verwant met een empathische benadering is de zog. IKEA-test: als je een zelfbouwpakket hebt ontworpen met handleiding, probeer dan of het jezelf lukt om het meubelstuk in elkaar te zetten met behulp van die handleiding.





# Hoofdstuk 3

## Diverse bestanddelen van een regelingsontwerp

### § 1. Het ontwerp van een regeling: 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, enkele op eigen gezag vast te stellen regelingen zoals het rechtspositiereglement voor de gemeentelijke ambtenaren en het reglement van orde voor de collegevergaderingen, en ten slotte beleidsregels) of de burgemeester (noodverordeningen, door hem vast te stellen nadere regels op grond van een raadsverordening, beleidsregels).

Zo’n vaststellingsbesluit (voor een wijzigings- en een intrekingsbesluit geldt hetzelfde) heeft meestal een vaste opmaak:

- aanduiding van het besluitende orgaan
- *soms*: verwijzing naar een voorstel of voordracht
- *soms*: aanduiding van de wettelijke grondslag van het besluit
- *soms*: verwijzing naar een advies over het ontwerpbesluit
- ‘besluit:’ 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.

De term ‘regeling’ wordt wel gebruikt voor het hele vaststellingsbesluit, soms alleen voor de regeling in enge zin (de regels, met de aanduiding van eventuele hoofdstukken en paragrafen). De regeling in enge zin wordt ook wel het ‘het lichaam van de regeling’ genoemd.

Bij een vaststellings- of wijzigingsbesluit dat een regeling inhoudt, 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 vevat in de voordracht aan de raad. Die voordracht is het gemotiveerde voorstel van B&W aan de raad om de voorgestelde regeling vast te stellen. Het voorstel in eigenlijke zin is dan het ontwerp-raadsbesluit, en de motivering is de toelichting daarop. Als de raad het voorstel geamendeerd vaststelt, dus niet helemaal volgens het collegevoorstel, ontstaat bijna onvermijdelijk een zekere discrepantie tussen de tekst van de vastgestelde regeling en de toelichting.

Het ambtelijk ontwerp voor een besluit tot vaststelling enz. van een regeling is bij een besluit van B&W of van de burgemeester altijd een ontwerp-*besluit* 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*: de ‘voordracht’. Dat is het ontwerp-raadsbesluit (de verordening zelf) en de toelichting van B&W op het voorstel.

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 Igr 7 en 14 voor de opbouw van (een besluit tot vaststelling van) een regeling en van een raadsvoordracht, en 40-44 over het opschrift en de aanhef van een raadsbesluit tot vaststelling van een verordening.

Ook voor de *toelichting* gelden enkele algemene regels; die zijn te vinden in Igr 8-10.

## § 2. Elementen van een vaststellingsbesluit

Een B&W-besluit tot het vaststellen van een *nadere regeling* zou de volgende opbouw kunnen hebben. Het gaat in dit voorbeeld om een nadere regeling op grond van de Algemene subsidieverordening, aangeduid als ‘subsidierегeling’. De voor elk element tussen haakjes geplaatste nummers horen er niet bij.

- (1) **Vaststelling Subsidierегeling jeugdsport ... (naam gemeente) 2016**
- (2) Burgemeester en wethouders van ...;
- (3) gelet op artikel ... van de Algemene Subsidieverordening ...;
- (4) gezien het verslag van ...
- (5) besluiten de volgende regeling vast te stellen:
- (6) **Subsidierегeling jeugdsport ... (naam gemeente) 2016**  
plus het lichaam van de regeling

Nu iets meer over al deze elementen.

### **1: opschrift**

Het opschrift van het vaststellingsbesluit is heel eenvoudig: 'Vaststelling...' (en dan volgt de citeertitel van de subsidieregeling). Sommigen zijn geneigd iets meer woorden te gebruiken, bijv. 'Besluit tot vaststelling van de ...', maar de drie extra woorden hebben geen toegevoegde waarde en kunnen daarom beter achterwege blijven: overbodig = overbodig. Opschriften worden altijd vet gedrukt.

### **2: vaststellend orgaan**

In dit geval burgemeester en wethouders. (Waarom niet 'het college van burgemeester en wethouders', of 'het college'? Zie Igr 24.) Bij een burgemeestersbesluit natuurlijk de burgemeester. Voor een raadsverordening, zie Igr 41.

### **3: de wettelijke basis**

De bevoegdheid van B&W om de subsidieregeling vast te stellen vloeit voort uit een artikel van de Algemene subsidieverordening; dat moet hier worden genoemd. Bij algemeen verbindende voorschriften – de subsidieregeling hoort tot die categorie – wordt *altijd* de wettelijke basis daarvan vermeld.

### **4: advies of inspraak**

In het voorbeeld is ervan uitgegaan dat de Inspraakverordening van de gemeente (art. 150 Gemw) dit soort regelingen aan inspraak wil onderwerpen; dat zal wel via een 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure' gebeuren. Na 'gezien' wordt daarom het verslag van de inspraakprocedure genoemd.

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

### **5: de 'besluit-regel'**

De regel wordt afgesloten met een dubbele punt.

### **6: citeertitel**

Hier komt de tekst van de regeling, inclusief de citeertitel zoals die luidt volgens het slotartikel van de regeling. De citeertitel wordt vet gedrukt en kan worden gecentreerd. Daarna het lichaam van de regeling: 'Hoofdstuk 1', 'Artikel 1', of wat daar verder ook maar volgt.

## **§ 3. Toelichting**

De toelichting bij een regeling heeft in elk geval twee functies:

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

De toelichting *bij het ontwerp van een raadsverordening* heeft nog een derde functie:

c. ze bevat een *pleidooi* om de raad over te halen in te stemmen met het voorstel.

In verband met de verantwoordings- of motiveringsfunctie (a) sommen de leden 2 van Igr 8 en Igr 9 een aantal elementen op die relevant kunnen zijn. Afhankelijk van de inhoud van de regeling kunnen verschillende onderdelen van belang zijn; slechts bij uitzondering zullen ze *allemaal* relevant zijn. Maar de absolute minimum-eis is, dat wordt uiteengezet *waarom* de regeling wordt getroffen of wordt voorgesteld.

Bedenk dat de verantwoording de motivering voor het voorgestelde besluit tot vaststelling of tot wijziging van de regeling betreft. Daarom wijst Igr 9, derde lid, erop dat ze moet voldoen aan de deugdelijkheidseis van art. 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 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', waarin in elk geval de motivering en een enkel element uit het rijtje van Igr 8, tweede lid, en daarna '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 gezwegen: 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. Zie de bijna-slotwoorden bij onderdeel 1 van de vorige paragraaf: overbodig = overbodig.

Misschien is het van belang, het stelsel van de regeling kort uiteen te zetten. Als de regeling bijv. 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. 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-a.m.v.b.'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 weigering binnen te smokkelen die in feite niets met de bescherming van de openbare gezondheid te maken heeft.

\*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 [w]etgever meer inzicht kan geven indien de [v]oorschriften 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 dat echt niet.

Tot voor kort liepen in de toelichtingen op de modelverordeningen van de VNG toelichting in de hier gebruikte zin en aanwijzingen voor de gemeentelijke regelgevers over hoe om te gaan met de keuzemogelijkheden van het model door elkaar. Bij de meer recente modellen is de toelichting uitsluitend bedoeld als toelichting die in de raadsvoordracht kan worden gebruikt. Die 'klopt' echter alleen als de modelverordening of het betrokken artikel daaruit ongewijzigd worden overgenomen.

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







## Hoofdstuk 4

# Verstandig vormgeven

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

De vormgeving van een regeling betreft twee zaken. Allereerst de *structuur* van de regeling, dat wil zeggen de indeling in verschillende onderdelen als hoofdstukken, paragrafen, artikelliden 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, 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 aan de orde komen, maar dat wat direct samenhangt met onderwerpen die in volgende hoofdstukken worden behandeld, zal daar ter sprake komen.

Vormgevingsaspecten lijken een zaak van regelgevingstechniek, dus van ondergeschikt belang. Maar dat is allerm minst 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 regelingen vragen verder  *uitvoering* door gemeentelijke organen, ambtelijke en ‘politieke’ (met name B&W of de burgemeester) en  *toezicht en handhaving* door controleurs en handhavers. 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 beoor-

delen. 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.

## § 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 hanterbaarheid 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 stadplattegrond. 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 tom-tom. 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 de zoekfunctie van Windows of Apple – 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.

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 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 wel 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 begripsbepaling 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 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 – bijv. 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 *Begripsbepalingen* en artikel 1 net zo. Hebben we meer dan één voorop te stellen artikel, dan krijgt hoofdstuk 1 een meer algemene aanduiding: *Algemene bepalingen*. In ons voorbeeld bestaat dat uit twee artikelen: 1. *Begripsbepalingen*, 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; want dan 'bestaat' het orgaan, zodat er vervolgens taken en bevoegdheden aan kunnen worden toegekend. Wel kan het van belang zijn al dadelijk een indicatie van de voornaamste taak of taken van het nieuwe orgaan tegen, 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, bedoeld in artikel 182 van de Gemeentewet*. Organisatorische en rechtspositionele bepalingen voor het orgaan wel kunnen wachten tot het eind van de regeling, bijv. het voorlaatste hoofdstuk.

En daarna doorgaans eerst de belangrijkste bepalingen. Wordt een vergunningstelsel 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. art. 174 Gemw). In de Algemene subsidieverordening zal op deze plaats wel worden geregeld wat gesubsidieerd kan worden, door-gaans door te bepalen dat B&W dat regelen bij 'subsidierегeling'.

Hebben we een regeling die moet leiden tot uitvoeringsbesluiten (in de voorbeelden van de vorige alinea: in elk geval B&W-beschikkingen over vergunning-

aanvragen 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 Drank- en Horecawet is een voorbeeld van een wet waarin het uitgangspunt van de chronologie is gebruikt.

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 beproef hulpmiddel voor de ontwerper van een regeling om een goede structuur te vinden, één die aan de vereisten van homogeniteit en soberheid en juiste volgorde voldoet, 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 – 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 dan weer 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 *100 Ideeën* op blz. 114/115. Dat had voor de auteur en heeft voor de gebruiker dezelfde functie.

Meer concrete aanbevelingen voor het ontwerpen van een wenselijke structuur in Igr 14-20 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 zinnestjes van niet meer dan tien woorden? Mag of moet je ervan uitgaan dat regelingen worden gelezen door specialisten (in wat dan ook) en dat voor de voorlichting aan het publiek beter brochures kunnen worden gemaakt (niet door de regelmakers maar door medewerkers van de Afdeling communicatie waarschijnlijk), 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 hij zich steeds voor ogen houdt *wie* zijn lezerspubliek vormt, en zijn 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 voorschotelde. Op terreinen als het omgevingsrecht (Wabo, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening), het sociale-zekerheidsrecht, het belastingrecht en het onderwijsrecht schijnt het onvermijdelijk te zijn. 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* – we moeten ernaar streven, dunkt mij, 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 de zaken slechter zullen gaan 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 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 wordt gevormd door de bekende *Schrijfwijzer* van Jan Renkema (Boom: Amsterdam, 5e dr. 2012). Het boekje zelf is 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, 2007). En ook de schrijf- of stijlboeken of -gidsen van goede kranten als *Trouw*, *NRC Handelsblad* en *Volkskrant* zijn goed leesbaar en bevatten talloze nuttige tips.

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 bijv. geen jargon ('naar beneden bijstellen', 'doelgroep', onnodige Engelse uitdrukkingen, 'college' waar B&W worden bedoeld), ouderwetse woorden vermijden (waarom 'indien' als '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 21, tweede lid, beveelt daarom aan ‘het normale spraakgebruik’ te volgen: de term ‘stadhuistaal’ is niet voor niets weinig vleierend. 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, 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 [...] meter van woningen of andere gebouwen waar overdag mensen verblijven;*
  - b. binnen [...] meter 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.)

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 aan het doen is, en dat 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 overigens de taal 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 bepalingen wordt verstaan onder: ...’. Een uitvoeringsverordening hoort tot de ‘daarop berustende bepalingen’, 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.

Tante Jenny bestaat ook in enkele Arabische en Noord-Afrikaanse landen; daar heet ze ‘tante Fatima’.

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



# Hoofdstuk 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 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, bevoegdheidsnormen en andere

Rechtsregels bevatten rechtsnormen. Daarvan zijn er 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, zoals begripsbepalingen 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 rechts afsla –, 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).

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 bestemmingsplan – 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 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, moeten tegenover mogen: de gemeenteraad *moet* bestemmingsplannen 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 verordnungsbevoegdheid, 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 feite wordt de term bevoegdheid in de praktijk *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: 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 bevoegdheidsnormen geldt in wezen dezelfde 'grammatica'. Maar bij gedragsnormen zijn 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 art. 2:38 van de model-APV (vóór de wijziging 2015) 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, adres, woonplaats, geboortedatum, geboorteplaats, betrekking, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken.

Artikel 3:4, eerste lid, van datzelfde model bepaalde:

#### Artikel 3:4

1. Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.

Beide bepalingen houden een gedragsnorm in: het niet nakomen van de inlichtingenplicht van art. 2:38 levert onrechtmatig gedrag op, het exploiteren van een bordeel zonder vergunning 'van het bevoegd 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 is de geadresseerde van de gedragsnorm, het *normsubject*; vergelijk het onderwerp van een gewone zin. En art. 3:4? Dat bepaalt in algemene termen 'Het is verboden'. Aan wie? In beginsel aan eenieder. Want in theorie kan iedereen het plan opvatten om zo'n handel te beginnen. Of dat voor A minder waarschijnlijk is dan voor B doet er niet toe; voor beiden geldt: áls je het wil doen, zorg dan dat je tijdig vergunning hebt en begin er anders niet aan. Hier is de geadresseerde, het *normsubject* *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, adres, woonplaats, geboortedatum, geboorteplaats, betrekking, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken'. En bij art. 3:4: 'een seksinrichting te exploiteren of te wijzigen'. Die handelingen vormen het *normobject*, te vergelijken met het lijdend voorwerp in een gewone gesproken of geschreven zin.

Gaat het om een verbod, en gebod of een toestemming? En uit welke woorden blijkt dat? Art. 2:38 houdt een gebod in, en dat blijkt uit de woorden 'is verplicht'. en art. 3:4 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.

Geldt het gebod of het verbod altijd, of slechts in bepaalde omstandigheden, onder bepaalde condities? Art. 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 art. 3:4 is dat anders: het verbod geldt alleen voor wie exploiteert of wijzigt 'zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan'. Deze versmalling van het verbod is hier de *normconditie*.

## 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, adres, woonplaats, geboortedatum, geboorteplaats, betrekking, dag van aankomst en de dag van vertrek te verstrekken
normoperator:	is verplicht
normconditie:	(ontbreekt)

### Artikel 3:4 model-APV

normsubject:	(impliciet: eenieder)
normobject:	een seksinrichting te exploiteren of te wijzigen
normoperator:	Het is verboden
normconditie:	zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan

Wat is nu het belang van deze exercitie? Dit: *een gedragsnorm moet altijd duidelijkheid verschaffen ten aanzien van de vier elementen normsubject, normobject, normoperator en normconditie.*

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 bedoeling is in dat opzicht. In de onderhavige gevallen is gelukkig aan die eis voldaan.

Op het punt van de normconditie kan worden betwijfeld of de bewoordingen 'zonder vergunning van *het bevoegd 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 art. 3:2, dat destijds luidde:

### Artikel 3:2 Bevoegd bestuursorgaan

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder bevoegd bestuursorgaan: het college of, voor zover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.

Dat is niet een antwoord, maar een raadsel. Zo'n raadsel is alleen toelaatbaar als een bepaling wordt 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. (NB. In 2015 is in dit opzicht een verbetering doorgevoerd: nu is het duidelijk dat het bij de seksinrichtingen om de burgemeester gaat.)

***Bij het ontwerpen van artikelen en artikelleden is het vaak nuttig om te controleren of de elementen normsubject, normobject, normoperator en normconditie voldoende duidelijk zijn omschreven.***

## § 4. Bevoegdheidsnormen: het toekennen en reguleren van beschikingsbevoegdheden

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 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. De vergunning wordt verleend:

- a. als omgevingsvergunning door het bevoegd gezag, indien de activiteiten zijn verboden bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit; of
  - b. door het college in de overige gevallen.
3. (...)

### **Artikel 2:12 Maken, veranderen van een uitweg**

1. Het is verboden een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg indien:

a. degene die voornemens is een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg daarvan niet van tevoren melding heeft 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. Van de melding wordt kennis gegeven [op de in de gemeente gebruikelijke wijze van bekendmaking].

3. Het college verbiedt het maken of veranderen van de uitweg indien:

- 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 indien 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) 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 beschikingsbevoegdheden**

In *artikel 2.11* wordt in het tweede lid vergunningsbevoegdheid toegekend; daar hebben we dus te maken met een bevoegdheidsnorm. Dat gebeurt op ingewikkelde wijze, nl. door voor verschillende gevallen verschillende instanties aan te wijzen die bevoegd zijn tot vergunningverlening, en mede daardoor in ingewikkelde bewoordingen: onderdeel a moet je minstens tweemaal lezen voordat duidelijk wordt dat de tekst niet op een vergissing berust, en voordat de bedoeling doordringt. Het komt erop neer dat B&W – in de taal van de model-APV: het college – bevoegd gezag zijn, tenzij de vergunning een omgevingsvergun-

ning is waarvoor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een ander bevoegd gezag heeft aangewezen; dit komt in een enkel geval voor. Het verband met de Wabo blijkt als we teruggrijpen naar art. 1.1, waar de in art. 2:11, tweede lid, gebruikte term 'bevoegd gezag' is gedefinieerd als

bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning.

En wil men weten welk orgaan in art. 2.1 Wabo wordt bedoeld, dan moet daarvoor art. 2.4 van die wet worden bestudeerd alsmede hoofdstuk 3 van het Besluit omgevingsrecht ...

De Wabo-complicaties zijn voor de gemeentelijke regelgevers een gegeven waarmee zij soms nu eenmaal rekening hebben te houden. Maar de *bewoordingen* die zij daarvoor gebruiken, kunnen zij in hoge mate zelf kiezen. Mij dunkt dat een omschrijving in de trant van de derde zin van de eervorige alinea ('Het komt erop neer dat ...') de bedoeling veel duidelijker onder woorden had gebracht dan nu is gebeurd. In de toelichting had vervolgens het systeem van de Wabo kort kunnen worden uitgelegd, geïllustreerd met een of twee voorbeelden waarbij een ander gezag dan B&W aan zet is. (De toelichting bij de model-APV legt wel iets uit, maar iemand die niet behoorlijk de weg kent in de Wabo zal daaruit niet snel kunnen opmaken wanneer welk orgaan bevoegd gezag is.)

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

In beide gevallen ging het om een *uitdrukkelijke* bevoegdheidstoekenning. Maar heel vaak gebeurt het impliciet. Zie bijv. art. 5:23, eerste lid, van de model-APV: 'Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een snuffelmarkt te organiseren.' Dit is allereerst een gedragsnorm, maar impliciet krijgt de burgemeester hier de bevoegdheid om op aanvragen om snuffelvergunning te beslissen. De leden 3 en 4 van het artikel geven daarvoor enkele beslisregels.

***Bevoegdheden kunnen dus ofwel uitdrukkelijk ofwel impliciet worden toegekend. In beide gevallen moet het bevoegd gezag zo duidelijk mogelijk 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 vele 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. De volgende hoofdstukken geven slechts af en toe van art. 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. De bevoegdheidsbepaling luidt dan ongeveer zo:

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

Hetzelfde kan ook omslachtiger worden bereikt:

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

In het tweede voorbeeld wordt uitdrukkelijk gezegd dat B&W ontheffing 'kunnen' verlenen; we spreken dan van een 'kan-bepaling'. Maar het betekent precies hetzelfde als wanneer de veel kortere formule van het eerste voorbeeld was gebruikt. Er moet dan ook wel een heel bijzondere reden zijn wil men voor de omslachtiger formulering mogen kiezen.

De bevoegdheid kan echter ook via een 'moet-bepaling' worden verleend. Een voorbeeld biedt art. 2:28 derde lid, model-APV:

3. In afwijking van het bepaalde in artikel 1:8 kan de burgemeester de vergunning slechts geheel of gedeeltelijk weigeren indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- of leefsituatie in de omgeving van de inrichting of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed.

Hier komt het erop neer dat de burgemeester een aangevraagde vergunning voor een 'openbare inrichting' (dat komt ongeveer neer op een horeca-inrichting) in beginsel *moet* verlenen; hij mag alleen weigeren in het in lid 3 omschreven geval. Daarbij heeft hij overigens nogal wat beoordelingsvrijheid: 'indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen ...'. Een op het eerste gezicht beperkte weigeringsmogelijkheid dus, maar bij nader inzien één die de burgemeester heel wat armslag geeft: én vanwege het 'naar zijn oordeel', én omdat 'de woon-of leefsituatie in de omgeving van de inrichting of de openbare orde ... nadelig beïnvloeden' in feite wel heel erg ruim is.

Artikel 2:39, derde lid, doet het bij vergunningen voor speelhallen weer anders. Hier wordt bepaald 'De burgemeester weigert de vergunning indien ...', en dan volgen twee weigeringsgronden. Dat klinkt wel erg gebonden. De eerste weigeringsgrond komt echter vrijwel letterlijk overeen met die van art. 2:28, derde lid, en is daarmee even elastisch. De tweede is daarentegen wél heel dwin-

gend: 'indien de exploitatie van de speelgelegenheid in strijd is met een geldend bestemmingsplan'.

Een heel erg gebonden vergunningsbevoegdheid kende tot 2003 de Woningwet ten aanzien van bouwvergunningen: 'De vergunning mag slechts en moet worden geweigerd' in vijf gevallen, die geen van alle veel vrijheid voor B&W lieten.

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

Ook een regel die iets bepaalt over de termijn waarbinnen moet worden beslist, is een beslisregel. Alles bijeen kan nu het volgende worden geconcludeerd.

*Als een beschikkingsbevoegdheid in het leven wordt geroepen, moet worden overwogen of er reden is die bevoegdheid te reguleren door beslisregels op te nemen. Een 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.*

In de bestuursrechtelijke dogmatiek en in de rechtspraak wordt wel onderscheid gemaakt tussen 'beleidsvrijheid' en 'beoordelingsvrijheid'. Daarover is hier gezwegen. Men kan er voldoende over vinden in de bestuursrechtelijke handboeken (Van Wijk/Konijnenbelt & van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 16e dr. 2014, hs. 6, par. 2; Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, 6e dr. 2010, par. 3.4; Damen c.s., *Bestuursrecht*, dl. 1, 4e dr. 2013, par. 7.4). Een zeer leesbare monografie over beleids- en beoordelingsvrijheid: A.P. Klap, *Rechterlijke toetsing aan vage normen in Nederland en Duitsland*, 2014, hs. 1 (Nederland).



# Hoofdstuk 6

## Enkele bijzondere vraagstukken

### § 1. Inleiding: te behandelen onderwerpen

In dit hoofdstuk hoeft nog maar een beperkt aantal onderwerpen te worden behandeld; het meeste kan wachten tot de toelichting op de afzonderlijke aanbevelingen. Wat nu volgt zijn zaken die daar minder goed passen. Het gaat om:

- aandacht voor de Dienstenwet en de Dienstenrichtlijn, en de consequenties die uit de toepasselijkheid van regelingen kunnen voortvloeien;
- een overzicht van de sancties die in gemeentelijke verordeningen kunnen worden opgenomen en van de vraag wanneer dat kan of moet en wanneer niet;
- een eenvoudige manier om een oud en een nieuw financieel regime in elkaar te laten overgaan;
- \*iets over het wijzigen van bestaande regelingen; problemen van bekendmaking en 'beschikbaarstelling' van regelingen;
- en ten slotte enkele opmerkingen over beleidsregels, die misschien geen 'echte' regelingen zijn maar er wel veel mee gemeen hebben.

### § 2. Dienstenwet en Dienstenrichtlijn

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,
- weigeringsgronden,
- meldingenstelsels,

- de toepasselijkheid van de silencio-positivoregeling van § 4.1.3.3 van de Awb.

Zo is de genoemde Awb-paragraaf van toepassing op alle vergunningaanvragen die onder Dienstenwet vallen. \*Ook geldt voor 'Dienstenwetvergunningen' waarvan slechts een beperkt aantal kan worden toegewezen ('schaarse vergunningen'), dat die vergunningen niet voor onbepaalde tijd mogen worden verleend (HvJ-EU 1 oktober 2015, nr. C-340 en 341/14, AB 2015.437, Trijber/Amsterdam I). Het gaat daarbij in hoofdzaak om de (eisen en) vergunningstelsels die van invloed zijn op de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten welke onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Voor meer bijzonderheden, zie art. 2 van de Dienstenwet en de daarop gebaseerde Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet, een ministeriële regeling uit begin 2010. Behalve de silencio-positivoregeling 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 de website [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl), die veel nuttige gegevens bevat. Ze geeft ook toegang tot een helpdesk voor vragen over de toepassing door decentrale overheden van de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet en de *Handreiking Dienstenrichtlijn*. Verder kunnen via het elektronische loket van het Ministerie van BZK [postbus.notificationendienstenrichtlijn@minbzk.nl](mailto:postbus.notificationendienstenrichtlijn@minbzk.nl) vragen worden gesteld.

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

### § 3. 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 zijn geregeld in de medebewindswet, zodat de verordeningen erover kunnen zwijgen. Het navolgende overzicht betreft daarom 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 art. 154 Gemeentewet. Zie daarover Igr 57.

De denkbare *bestuurlijke sancties* zijn:

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

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom volgt rechtstreeks uit de wet (zie art. 125 Gemw en art. 5:32 Awb) en hoeft dus niet bij verordening te worden 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 bijv. art. 44a Drank- en Horecawet; de gemeentelijke regelgever hoeft daar echter niets over te regelen. Anders is dat bij art. 154 in verbinding met art. 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 art. 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 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.

## § 4. Overgangsrecht bij financiële regelingen

Over overgangsrecht bij nieuwe regelingen en bij wijziging van bestaande regelingen in het algemeen wordt het nodige opgemerkt bij de toelichting op Igr 66 e.v.

Bij *financiële regelingen*, zoals subsidieverordeningen en subsidieregelingen van B&W, en ook belastingverordeningen, kunnen overgangsproblemen echter worden voorkomen door een bijzondere wijze van inwerkingtreding toe te passen. Zie het volgende voorbeeld, ontleend aan de '(Model) Algemene subsidie-

verordening met schema staatssteun', te vinden op *praktijkvoorbeelden.vng.nl*; in het zoekvenster 'subsidieverordening' intikken.

#### 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.

Hier wordt de nieuwe regeling (nieuwe algemene subsidieverordening) tijdig voor 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 kunnen worden verwijderd zodra zeker is dat ze helemaal is uitgewerkt.

## § 5. \*Iets over het wijzigen van bestaande regelingen

Gemeentelijke regelingen moeten nogal 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 verhaal.

### **Wijzigingsbeleid**

Een wijziging van een verordening kan bestaan uit het schrappen van een of meer woorden of bepalingen, het wijzigen 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') en na artikel 18 worden de artikelen 18a en 18b ingevoegd.

Er zijn 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 Zuid-Hollandse 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 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 flonkernieuwe verordening, die in feite echter slechts op een beperkt aantal onderdelen verschilt van de oude. Soms wordt 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 zou dat kunnen door de te verplaatsen artikelliden te vernummen en daarvóór dan het nieuwe artikellid op te nemen, en in het volgende artikel 'vierde lid' te vervangen door 'vijfde lid'. Of, een te prefereren variant, door (alleen) de twee betrokken artikelen in hun geheel te vervangen; vergelijk Igr 86, 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. Vergelijk ook de toelichting bij Igr 86.

### ***Verstandig wijzigingsbeleid***

houdt dus in dat besluiten tot wijziging van een verordening of andere regeling alleen betrekking hebben op de te wijzigen onderdelen en dat de rest van de regeling onaangeroerd blijft.

Zie verder de aanbevelingen Igr 80-88 en de toelichting daarop.

## **§ 6. Bekendmaken en beschikbaar stellen**

### ***Bekendmaken en beschikbaar stellen volgens de Gemeentewet***

De manier waarop gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften moeten worden bekendgemaakt en beschikbaar gesteld, is geregeld in de artikelen 139 en 140 Gemeentewet en de daarop berustende artikelen 1, 5 en 6 van het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden.

## Deze bepalingen luiden:

### **Gemeentewet**

#### **Artikel 139**

1. Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt in het gemeenteblad.
2. De uitgifte van het gemeenteblad geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze. Na de uitgifte blijft het gemeenteblad elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar. Indien elektronische uitgifte geheel of gedeeltelijk onmogelijk is, voorziet het gemeentebestuur in een vervangende uitgave. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur\* worden omtrent het bepaalde in de eerste en tweede volzin nadere regels gesteld.
3. In afwijking van het eerste lid kan een besluit als bedoeld in dat lid bepalen dat een bij het besluit behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging.
4. Voor het inzien van een overeenkomstig het eerste lid bekendgemaakt besluit worden geen kosten in rekening gebracht.
5. Bij de bekendmaking van een besluit dat aan goedkeuring is onderworpen, wordt de dagtekening vermeld van het besluit waarbij die goedkeuring is verleend of wordt de mededeling gedaan van de omstandigheid dat ingevolge artikel 10:31, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht een besluit tot goedkeuring wordt geacht te zijn genomen.

#### **Artikel 140**

1. De teksten van besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, zijn in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen algemeen toegankelijk elektronisch medium.\*
2. Een geconsolideerde tekst van een besluit die op grond van het eerste lid beschikbaar is gesteld, blijft beschikbaar indien het besluit na de beschikbaarstelling is gewijzigd of ingetrokken.
3. Onze Minister kan regels stellen over de wijze waarop de in het eerste lid bedoelde teksten beschikbaar worden gesteld.\*\*
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van besluiten worden aangewezen, waarop het eerste lid niet van toepassing is.

\* Die a.m.v.b. is het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden, hieronder deels afgedrukt.

\*\* De Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden, die hierna nog ter sprake komt. De regeling voert tevens art. 5, tweede lid, van het Besluit bekendmaking enz. uit.

### **Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden** (alleen de artikelen die van belang zijn voor gemeentelijke regelingen)

#### **Hoofdstuk 1**

##### **Elektronische publicatie van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden**

#### **Artikel 1**

1. Het gemeenteblad wordt uitgegeven op een door het college van burgemeester en wethouders te bepalen internetadres.
2. Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat het gemeenteblad na de uitgifte elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar blijft en dat daarbij wordt vermeld wanneer het is uitgegeven.

#### **Artikel 5**

1. Het college van burgemeester en wethouders (...) draagt er zorg voor dat de nodige maatregelen worden getroffen ter waarborging van de betrouwbaarheid en de beveiliging van de elektronische uitgifte en de beschikbaarstelling van het gemeenteblad (...).
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het eerste lid.

#### **Hoofdstuk 2**

##### **Beschikbaarstelling van teksten in geconsolideerde vorm**

#### **Artikel 6**

1. De teksten van besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, zijn in geconsolideerde vorm voor een ieder beschikbaar door plaatsing op internet.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
- a. besluiten die zijn vervallen of uitgewerkt vóór het tijdstip waarop dit artikel in werking is getreden;\*
  - b. besluiten voor zover deze strekken tot wijziging van een of meer besluiten;
  - c. besluiten die ingevolge de Wet ruimtelijke ordening zijn bekendgemaakt;
  - d. bijlagen bij besluiten, die zich naar hun aard niet lenen voor elektronische beschikbaarstelling.

\* Dat was 1 januari 2011.

Deze regels gelden voor alle gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften; dus bijvoorbeeld voor alle raadsverordeningen en de daarop berustende nadere regels.

De officiële *bekendmaking* is nodig voor de inwerkingtreding (zie art. 139, eerste lid, Gemw en 3:40 Awb: een besluit verbindt niet voordat het is bekendgemaakt). Deze geschiedt door het plaatsen van de volledige tekst van de regeling mét de eventuele bijlagen in het gemeenteblad. Is dit laatste voor sommige bijlagen bezwaarlijk of onmogelijk, dan biedt het derde lid van art. 139 Gemw een uitweg: de officiële bekendmaking kan dan plaatsvinden door terinzagelegging. Bij de elektronische bekendmaking van de hoofdtekst zal dan moeten worden vermeld dat daarvoor is gekozen en waar de ter inzage gelegde stukken kunnen worden ingezien; zie Igr 98.

Volgens de Bekendmakingswet moet het gemeenteblad elektronisch worden uitgegeven. Bijna alle gemeenten gebruiken daarvoor de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties (GVOP) van KOOP, het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële OverheidsPublicaties van het ministerie van BZK ([www.koop.overheid.nl](http://www.koop.overheid.nl)). Dat zorgt ervoor dat de gemeentebladen elektronisch worden uitgegeven op [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.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](http://overheid.nl), onderdeel 'Gemeenteblad'.

In de tweede plaats is *beschikbaarheid in geconsolideerde vorm* een vereiste voor alle gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften, d.w.z. zoals die voorschriften in hun geheel op een bepaald moment luiden of luidden; ook dit moet in elk geval elektronisch gebeuren. Dat gaat via de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR), die ook door KOOP wordt beheerd. De achterenvolgende versies van deze voorschriften zijn dan te raadplegen via het onderdeel 'Lokale wet- en regelgeving' op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

Zowel het gemeenteblad als de geconsolideerde versies blijven in de loop van de tijd beschikbaar.

Deze wijze van bekendmaking en beschikbaarstelling is wettelijk voorgeschreven voor algemeen verbindende voorschriften; maar voor andere gemeentelijke regelingen is ze evenzeer van belang. Worden deze laatste op dezelfde manier behandeld, dan is daarmee tevens voldaan aan het bekendmakingsvereiste van art. 3:42, tweede lid, Awb. Het verdient dan ook aanbeveling om *alle* gemeentelijke regelingen bekend te maken in het gemeenteblad en beschikbaar te stellen in de CVDR. Dan zijn ze terug te vinden op een centrale plaats met de eerdere versies daarvan (alsmede van inmiddels afgeschafte regelingen) die in het min of

meer recente verleden hebben gegolden. Dit laatste is voor alle gebruikers (inclusief de gemeentelijke) bijvoorbeeld van belang bij bezwaarschrift- en beroepsprocedures: dan moet vaak worden teruggevallen op teksten die golden op een bepaalde dag in het verleden.

*Alle* regelingen: dus niet alleen de algemeen verbindende voorschriften, maar ook de reglementen van orde en andere interne regelingen. En ook de daarbij behorende beleidsregels en de beleidsregels die zijn vastgesteld voor de uitvoering van medebewindswetgeving. Daarom wordt dit in Igr 96, eerste lid, en 97, eerste lid, dan ook aanbevolen.

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

Bij KOOP wordt gewerkt aan integratie van GVOP en CVDR in één systeem, 'Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties', DROP. Dan zullen bekendmaking en beschikbaarstelling praktisch vrijwel samenvallen.

## § 7. 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* (bijv. 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 (hét voorbeeld op gemeentelijk niveau daarvan is de *welstandsnota*, die de raad vaststelt op grond van art. 12a Woningwet maar die B&W bindt bij het beschikken op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten).

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 a.v.v.'s. En ze zijn ook iets minder bindend dan a.v.v.'s, want de hardheidsclausule van art. 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. Hoe dit zij, al met al zijn beleidsregels voor de dagelijkse bestuurspraktijk heel belangrijk.

De *vorm* van beleidsregels is wisselend. Vaak hebben ze een verhalend karakter, wat in bestuursjargon wel 'nota-vorm' heet. Soms worden de conclusies 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, 94 en 97. Maar *Igr* 1, tweede lid, geeft de algemene regel: pas de *Igr*-aanbevelingen zoveel mogelijk ook toe op beleidsregels.

\*Nog een enkele opmerking over twee bijzondere onderwerpen.

In de eerste plaats is het van belang ervoor te zorgen dat beleidsregels de zaak niet 'dichttimmeren' en eigenlijk niets meer te beslissen overlaten. 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 genomen die met alle relevante bijzonderheden rekening houdt. Dat is onder meer zo gedaan omdat een regelgever nooit alle mogelijke gevallen kan overzien. Dit laatste geldt evenzeer voor wie beleidsregels op- of vaststelt. De wettelijke hardheidsclausule van art. 4:84 Awb biedt soms wel *enig* soelaas, maar die is bedoeld om slechts bij uitzondering te worden toegepast. In alle gevallen moet echter adequaat (kunnen) worden beslist. Soms verdient het aanbeveling dat bepaalde in een beleidsregeling opgenomen regels of beginselen 'als uitgangspunt worden gehanteerd'. Soms is het verstandig te bepalen dat 'in elk geval wordt gelet op ...', en dan volgen enkele relevante factoren.

Het vorenstaande geldt heel in het bijzonder bij beleidsregels voor bestuurlijke sancties – dat is de tweede opmerking. 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. Sinds enkele jaren wordt daarop heel streng gelet door de bestuursrechter.

Er bestaan ook *wetsinterpreterende* beleidsregels. Daarbij wordt uiteengezet hoe min of meer vage wettelijke begrippen worden begrepen door het gemeentebestuur. Ze komen onder meer voor bij het in 2015 voorgestelde, nieuwe APV-hoofdstuk over seksbedrijven. Zie de ledenbrief van de VNG nr. 15-056 van juli 2015, *Nieuw 'Prostitutiehoofdstuk' model-APV*, pt. 6 ([www.vng.nl/onderwerpen/index/veiligheid/prostitutie/brieven/nieuw-prostitutiehoofdstuk-model-apv](http://www.vng.nl/onderwerpen/index/veiligheid/prostitutie/brieven/nieuw-prostitutiehoofdstuk-model-apv)).

Over wetsinterpreterende beleidsregels in het algemeen, zie de bestuursrechtelijke handboeken: Van Wijk/Konijnenbelt & van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 16e dr. 2014, pt. 6.72; Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, 6e dr. 2010, pt. 5.51; Damen c.s., *Bestuursrecht*, dl. 1 (2013), par. 5.3.





## II De afzonderlijke aanbevelingen van de *100 Ideeën*

Tekst, toelichting en voorbeelden







# Hoofdstuk 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, de Caribische BES-lichamen, beroepslichamen ('ordes') 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, par. 4: 'De organisatie van de regelgeving' (blz. 22).

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. Voor de landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten gelden eigen aanwijzingen voor de regelgeving, afgeleid van de Nederlandse aanwijzingen. Maar deel I en de toelichtingen bij de afzonderlijke aanbevelingen van de *100 Igr* in dit deel kunnen ook daar goede diensten bewijzen.

## Lid 2

Voor een overzicht van de relevante regelingen, zie deel I, hoofdstuk 1, par. 2: 'Terminologie: regelingen, verordeningen, en dergelijke.

De *Igr* kunnen worden toegepast op alle 'regelingen' in artikelvorm; zelfs op statuten en contracten. Daarbij gaat het dan natuurlijk vaak 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 II, hoofdstuk 6, par. 7, 'Beleidsregels' (blz. 51).

## 2 **Bevoegdheid tot vaststellen van algemeen verbindende voorschriften; delegatie; geen blanco delegatie**

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

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

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

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

### Lid 1: bevoegdheid

Volgens artikel 147 Gemeentewet is uitgangspunt dat gemeentelijke verordeningen door de raad worden vastgesteld. De bevoegdheid tot het vaststellen van ambtelijke rechtspositieregelingen 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, par. 3: 'Bevoegdheid tot regelgeven' (blz. 14).

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.

2. De raad kan in elk geval niet overdragen de bevoegdheid tot:

a. de instelling van een rekenkamer, bedoeld in artikel 81a, of het bij verordening stellen van regels voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie, bedoeld in artikel 81oa;

(...)

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];

(...)

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 vermakelijkheidsbelasting], 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.

Zie ook Igr 49, over wat in elk geval voor delegatie in aanmerking komt (beneden, blz. 81).

Delegatie van verordenende bevoegdheid kan blijkens 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 dusgenaamd concretiserend besluit van algemene strekking. De delegatiebepaling van artikel 156 ziet alleen op delegatie ('overdracht') van de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen.

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. Van 'blanco' delegatie kan ook sprake zijn als de verordening de gedelegeerde bevoegdheid onvoldoende duidelijk begrenst, en dat kan ertoe leiden dat de rechter de op grond van die delegatie uitgevaardigde nadere regels onverbindend oordeelt; zie CRvB 25 februari 2010, AB 252, ECLI:NL:CRVB:2010:608 (Afstemmingsverordening WWB Rotterdam).

Voor de betekenis van 'nadere regels' in het derde lid van art. 156, zie Igr 49 (blz. 81).

### 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 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 (zie bijv. art. 132b ARAR), wilde sauveren. Maar het is buitengewoon onwenselijk; vandaar de stellige toon van de aanbeveling.*

## § 2. Verstandig regelen

### 4 *Nieuwe regels: nodig en verstandig?*

1. Voor een nieuwe regeling is alleen plaats als ze wettelijk verplicht is 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 ieder 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.

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 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, § 5: 'Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven' (blz. 23).

## **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 kennen, zodat ze niet blindelings kunnen worden overgenomen.

4. Voordat een ontwerpbesluit tot het vaststellen, wijzigen of intrekken van een regeling 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.

Deze drie aanbevelingen zijn toegelicht in deel I, hoofdstuk 2, 'Verstandig regelgeven' (blz. 17 e.v.).



# Hoofdstuk 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 voor 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, par. 1, 'Het ontwerp van een regeling; ontwerpbesluit en toelichting' en 2, 'Elementen van een vaststellingsbesluit' (blz. 25 en 26).

#### 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:

- a. de noodzaak tot het vaststellen van de regeling;
- b. de doelen die met de regeling worden nagestreefd;
- c. de te verwachten effecten en neveneffecten van de regeling;
- d. de verhouding tot andere regelingen;
- e. de nalevings-, uitvoerings- en handhavingsaspecten van de regeling,

alsmede de mate waarin te verwachten is dat de toepassing van de regeling aanleiding zal geven tot bezwaar en beroep;

- f. de uit de regeling voortvloeiende lasten voor burgers, bedrijven, instel-

lingen of andere betrokkenen, alsmede de lasten voor de overheid, waaronder de lasten verbonden aan de uitvoering en handhaving;

g. de financiële gevolgen van de regeling voor de gemeente en de wijze waarop hierin in de begroting is of zal worden voorzien;

h. de vraag of het wenselijk is de ervaringen met de regeling te evalueren;

i. het volgen of afwijken van een VNG-model.

3. De toelichting vormt tevens de motivering van het ontwerpbesluit; ze moet daarom voldoen aan de deugdelijkheidseis van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

4. 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, par. 3, 'Toelichting' (blz. 27).

Uit de aanbeveling volgt dat bij wijziging van een bestaande bepaling, de oorspronkelijke toelichting niet bij raadsbesluit wordt gewijzigd. De eventuele *publiekstoelichting* kan natuurlijk wel worden aangepast, maar dat is de verantwoordelijkheid van B&W.

## 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 krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies, wordt dit in de toelichting vermeld en verantwoord.

Zie deel I, hoofdstuk 3, par. 3, 'Toelichting' (blz. 27).

## 10

### *Geen nadere regels in toelichting*

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

Zie deel I, hoofdstuk 3, par. 3, 'Toelichting' (blz. 27).

## § 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 begripsbepaling uit een wet die in de te ontwerpen gemeentelijke regeling niet geldt en die kan blijven gelden ook als de wettelijke definitie zou worden gewijzigd, kan echter rustig worden overgeschreven. Bijv. een definitie uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 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'.

Maar wordt bijvoorbeeld in een bestemmingsplan een verbod-behoudens-omgevingsvergunning ingevoerd voor 'het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden' (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; het gaat om wat vroeger 'aanlegvergunning' heette) en wordt daarbij tevens bepaald dat die vergunning in sommige gevallen *moet* worden geweigerd, dan mag daarbij niet tevens worden bepaald dat wellicht toch vergunning kan worden verleend met toepassing van art. 2.12 Wabo, want dit laatste volgt al uit artikel 2.11, tweede lid, Wabo. Zou deze onsnappingsmogelijkheid worden herhaald in het bestemmingsplan, dan kunnen er juridische en praktische problemen ontstaan. *Juridische*: heeft de in het bestemmingsplan 'overgeschreven' regel nu kracht van planregel of kracht van wet? En *praktische*: als de bepaling van het bestemmingsplan een net iets andere redactie heeft dan de wetsbepaling waardoor een verschil in betekenis ontstaat, dan wordt de lezer van het plan misleid; want dan geldt alleen de wetstekst, niet de afwijkende tekst uit de planregels. Bij wijziging van de wet zonder dat het plan wordt aangepast (waarvoor een *full dressed* planprocedure nodig zou zijn...) treedt hetzelfde probleem op. 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).

## 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 artikel de volgende formule toegevoegd:**

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

Gevaar voor overlapping bestaat vooral als gebruik wordt gemaakt van de aanvullende verordenende bevoegdheid ingevolge artikel 121 Gemeentewet. 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 artikel 122 Gemeentewet. 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' pas aan als aan de regeling hetzelfde motief ten grondslag ligt, 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, kan dat bijvoorbeeld blijken uit de weigeringsgronden voor een 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.

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, 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.

## 13

### Harmonisatie

**1. Een nieuwe regeling wijkt niet zonder noodzaak af van de wijze waarop bepaalde onderwerpen in bestaande regelingen zijn geregeld: harmonisatie van regelingen is van groot belang, ook tussen verschillende beleidsterreinen. Harmonisatie wordt ook bevorderd als een onderwerp dat in de Algemene plaatselijke verordening kán worden geregeld, daarin ook wordt opgenomen 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, voor zover dat onvermijdelijk is. Een afwijking wordt in de toelichting bij de bijzondere regeling gemotiveerd.**

Harmonisatie bevordert het gebruiksgemak en daarmee de naleefbaarheid en de uitvoerbaarheid van regelingen. Als de term 'weg' in verordeningen 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 gemeenteambtenaren) 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.

Afstemming van regelingen betekent ook dat het gebruik van termen, het hanteren van termijnen, 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 regeling

**Een regeling is opgebouwd uit de volgende elementen:**

- a. opschrift;**
- b. aanhef;**
- c. het lichaam van de regeling;**
- d. eventuele bijlagen.**

De elementen a, b en c moeten altijd aanwezig zijn. Bijlagen, d, komen daarentegen slechts bij uitzondering voor: zie Igr 77.

Zie verder deel I, hoofdstuk 3, par. 2, 'Elementen van een vaststellingsbesluit' (blz. 26), en voor opschrift en aanhef: Igr 40-44 (blz. 76 e.v.).

## 15 *Indeling in 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:

a. 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 paragrafen en subparagrafen enz. leidt tot onuitsprekelijke verschrikkingen als *artikel 2.5.2.3*, en is daarom af te raden.

b. Een verordening die louter bestaat uit de wijziging van één of meer bestaande verordeningen, wordt traditioneel Romeins genummerd; zie lgr 87.

## 16 *Indeling in hoofdstukken en (of) paragrafen*

1. Als dat voor de toegankelijkheid van de regeling van belang is, wordt deze 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 deze liever niet onderverdeeld in paragrafen of hoofdstukken maar wordt volstaan met elk artikel van een opschrift te voorzien.

Zie deel I, hoofdstuk 4, par. 2: 'De indeling van een regeling' (blz. 32).

## 17 *Opschriften van hoofdstukken, paragrafen en eventueel artikelen*

1. De hoofdstukken en de paragrafen van een regeling worden voorzien van een opschrift, waarin de inhoud van het onderdeel beknopt maar 'sprekend' wordt aangeduid.

2. De artikelen worden bij voorkeur ook van een opschrift voorzien. Kent de regeling geen hoofdstukken of paragrafen, dan krijgen de artikelen in elk geval 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 begripsbepalingen worden vooropgeplaatst.

c. Plaats kernbepalingen niet pas achterin de regeling.

d. Roept de regeling nieuwe organen in het leven, dan gebeurt dat in beginsel eerst. Pas daarna kan sprake kan zijn van het toekennen van bevoegdheden of taken aan die organen. Min of meer uitvoerige organisatorische en rechtspositionele bepalingen kunnen in een afzonderlijk hoofdstuk of afzonderlijke paragraaf tamelijk op het eind van de regeling worden opgenomen.

e. Houd bij een medebewindsverordening in beginsel de volgorde van de

medebewindswet aan, bij nadere regels de volgorde 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, par. 3, 'De volgorde van de onderdelen' (blz. 33).

## 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, wordt de tekst bij voorkeur gesplitst in twee of meer artikelen.

Hier is de *homogeniteitsregel* van belang, behandeld in deel I, hoofdstuk 4, par. 2, 'De indeling van een regeling' (blz. 32). Een volzin moet normaliter maar één onderwerp betreffen. De (liever niet meer dan drie) zinnen die samen in één artikellid zijn ondergebracht, regelen enkele nauw samenhangende aspecten van hetzelfde onderwerp, en de leden van een artikel hangen ook weer nauw samen. Zo krijgen we een afnemende mate van homogeniteit, maar de homogeniteit, de onderlinge samenhang, moet steeds aanwijsbaar zijn.

## 20 *Opsommingen*

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 1°, 2°, 3° enz.; achter deze letters en cijfers wordt steeds een punt geplaatst. Deze regel geldt echter niet voor begripsbepalingen; zie daarvoor aanbeveling 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.

c. De onderdelen worden afgesloten met een puntkomma of een komma, 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 dan een nieuwe zin begonnen, die dan ook 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. In Igr 18 is deze techniek toegepast.

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

In deze afdeling wordt verstaan onder:

a. horecabedrijf: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig (...) logies wordt verstrekt of dranken worden geschonken of spijzen (...) 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.

b. terras: (enz.).

c. 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 onderdeel a met de woorden 'of verstrekt'. Dan volgt de tweede volzin: 'Onder... of clubhuis.' Vervolgens zien we twee loshangende elementen b en c (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 onderdeel c 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 spijzen (...) 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 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 maar middenin een volzin. Zo bijv. in art. 2:1, tweede lid, van de model-APV, dat over samenschooling en ongeregelheden gaat:

2. Degene die op een openbare plaats

a. aanwezig is bij een voorval waardoor ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan;

b. aanwezig is bij een gebeurtenis die aanleiding geeft tot toeloop van publiek waardoor ongeregelheden ontstaan of dreigen te ontstaan; of

c. zich bevindt in of aanwezig is bij een samenschooling,  
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 in 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. In de *Tekstuitgave Algemene wet bestuursrecht 2014/1015* (Kluwer, 2014), waarvoor schrijver dezes verantwoordelijk was..., kwam zo'n fout bijv. voor bij art. 4:5, eerste lid, Awb.

Voor een leerzaam en vermakelijk verhaaltje over staartteksten, zie T.C. Borman, Het venijn zit in de staart: staartteksten en opsommingsbepalingen, *RegelMaat* 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

*Alternatief:* a of b of c, in elk geval hoeft niet aan alle vereisten uit de opsomming te worden voldaan. Bij een *cumulatieve opsomming* (a en 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 lid 1 dan niet hoeft te worden toegepast.

In het verbeterde, geursiveerde voorbeeld bij Igr 20 (vorige bladzijde, bovenaan) is het onder a wel gedaan, omdat de bepaling dan beter leest. 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. ...'* of *als aan één van de volgende punten wordt voldaan:* (a tot en met c).

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

*Enuntiatief:* dan gaat het slechts om voorbeelden van zaken die van belang kunnen zijn. Bijvoorbeeld: *De ontheffing kan in elk geval worden ingetrokken in het belang van...*

### c. Taalgebruik

## 22

### Formulering

**1. Formuleer de 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').**

Zie allereerst deel I, hoofdstuk 4, par. 5, 'De taal van een regeling' (blz. 34).

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. (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): de meestal overbodige woorden 'het bepaalde in'. Heel 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' nodig, alleen dan zijn die woorden daarom toelaatbaar.

## 23

### *Eén term, één begrip*

1. Eén begrip wordt altijd met dezelfde term aangeduid.
2. Een bepaalde 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 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 officieel 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 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 zolang 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 begripsbepalingen opgenomen.**

In de toelichting kan het desgewenst wat huiselijker: daar is het niet ongewoon om van 'B&W', 'GS', de 'Awb', de 'Wro' 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.'), 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* 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 gedeelte blijkt.*

Voor een fout voorbeeld, zie art. 9, tweede lid, van de model-Erfgoedverordening:

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, 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 figuur – is geformuleerd, is bijna altijd zonder problemen herkenbaar als gebod of verbod. Als artikel 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. Artikel 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 is 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 volgt een bepaling met een soortgelijke opzet, maar dan veel uitgebreider. Dit type bepalingen is ongetwijfeld ontleend aan het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999, dat verschillende artikelen met een vergelijkbare aanpak kent.

Van dit type bepaling is de strekking 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 een dergelijke sanctie niet voorzien.) Wellicht hadden de vereisten hier als imperatieve intrekkinggronden moeten zijn geformuleerd: 'De vergunning 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. Het zinsdeel 'al of niet' is 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 de uitdrukking '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 tot subsidiëring kunnen vormen.

#### 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.

## 30

### *Respectievelijk en c.q.*

1. Gebruik de term 'respectievelijk' overeenkomstig het volgende voorbeeld:

*Als het de verkiezing van de leden van provinciale staten of van de raad betreft, geschiedt de kennisgeving 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.

Ook '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 heel wel worden gesproken over 'de vergunning van burgemeester en wethouders of 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 het dat elke instantie vorecht 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 worden beschouwd als delegatie van bevoegdheid, en dat is lang niet altijd mogelijk.

Normaal 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 lgr 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 serieuze 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

**1. Vermijd verwijzing naar andere artikelen zoveel mogelijk.**

**2. Vermijd in elk geval verwijzing naar bepalingen die zelf al een verwijzing inhouden.**

**3. 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.**

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 begripsbepaling voor:

1. In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

...

g. beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent dan wel uitoefenen in een seksinrichting of escortbedrijf;

... (enz.).

In de citaten uit dit artikel is 'beheerder' een begrip, en het geheel dat wordt aangeduid als *aanhef en onderdeel g*' (of: '*aanhef en onder g*') bevat een rechtsnorm, te weten een definitiebepaling. 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 hebben we een heel andere *rechtsnorm*, terwijl het

*begrip onder g gelijk is gebleven.*

Wie (in een ander APV-hoofdstuk dan hoofdstuk 3) alleen naar het begrip wil verwijzen, doet het bijvoorbeeld zo: *Deze bepaling is van toepassing op beheerders als bedoeld in artikel 3:1, onderdeel g.* Wil men naar de begripsbepaling als zodanig, dus de complete rechtsnorm, verwijzen, dan kan het als volgt: *Artikel 3:1, 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 leiding geven 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. Latere wijzigingen van die bepaling 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 kort voor 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. Bekende verwijzingen van deze soort zijn die naar de omschrijving van 'weg' in de Wegenwet of de Wegenverkeerswet 1994, of naar 'inrichting' in art. 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer. Dan ligt een dynamische verwijzing voor de hand.

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.

## **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. De term 'deze verordening' wordt gehanteerd bij verwijzing naar een onderdeel van de verordening waarin de verwijzing staat.**

### **4. Bij verwijzing naar een andere, vlak daarvoor genoemde regeling of bepaling kan veelal '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 (vorige blz.).

#### Lid 2

Artikel 2.2, eerste lid, Wabo luidt (sterk verkort):

1. Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om:
  - 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 gelden 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 ...', hoort er evenzeer bij. Maar voor de genummerde subonderdelen van onderdeel b geldt 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*. Probeer overigens liever zulke complexe structuren te vermijden; de wetgever in formele zin geeft lang niet altijd het goede voorbeeld.

#### Lid 4

Uit de model-APV:

##### Artikel 2:11

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning 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. Zie ook de toelichting bij Igr 32 (eerste tekstblok, tweede alinea), waar iets vergelijkbaars werd gesignaleerd.

## 34

### *Aanhaling zin en zinsdeel*

1. Een volledige zin wordt aangehaald als 'volzin' of 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'.*

## 35

### *(Als) genoemd en bedoeld*

1. Met de uitdrukking '**genoemd**' wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die met name 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’ of ‘als genoemd’ wordt gebruikt als het voorafgaande begrip een onbepaald lidwoord of geen lidwoord heeft.**

**4. Doorgaans 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 3:* omstandigheden als bedoeld in artikel 8; een aantekening als bedoeld in artikel 15.

*Lid 4:* de aanvraag om vergunning (*niet:* ‘om vergunning als bedoeld in het eerste lid’).

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 10.6 Wet ruimtelijke ordening** [verplichte uitgaven]

De kosten van de gemeente of de provincie, voortvloeiende uit de medewerking aan de uitvoering van deze wet, zijn uitgaven als bedoeld in artikel 193 van de Gemeentewet (...). Artikel 194 van de Gemeentewet (...) is van toepassing .

(**Art.194 Gemeentewet** [verplichte uitgaven: zo nodig GS])

1. Indien de raad weigert verplichte uitgaven op de begroting te brengen, doen gedeputeerde staten dit.
2. Indien de raad bovendien weigert in voldoende dekking van in het eerste lid bedoelde uitgaven te voorzien, verminderen gedeputeerde staten daartoe hetzij het bedrag voor onvoorziene uitgaven, hetzij indien dit bedrag niet toereikend is, overige niet-verplichte uitgaven.)

‘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.

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

## 37 **Vorbereidingsprocedure 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, die bepaalt welke voorgenomen besluiten aan inspraak moeten worden onderworpen.

## 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 Awb 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 de model-APV – die de term ‘onverminderd’ doorgaans juist gebruikt – liet voorheen 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 woonschepen en overige 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 gaat over de bevoegdheid om algemene regels te geven en artikel 5:26 over individuele aanwijzingen, ‘bijten’ deze bevoegdheden elkaar niet en zal 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 ... (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 (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.***

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). De teksten van deze regelingen zijn op het internet te vinden. Voor de rijksregelingen geldt dit laatste al vele jaren (zie [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl) of [overheid.nl](http://overheid.nl)/Landelijke wet- en regelgeving). Voor gemeenten, provincies, waterschappen en samenwerkingslichamen geldt sinds 2011 het Besluit bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden. Dat verplicht tot het publiceren van het gemeenteblad, het provinciale blad enz. op het internet en tot het beschikbaar hebben van 'geconsolideerde teksten' van hun algemeen verbindende voorschriften (dat zijn de actuele tekst en de teksten zoals die in het verleden golden). Inmiddels is er bijna geen gemeente meer die daar nog niet aan voldoet. Er moet dus van worden uitgegaan dat de regelingen gemakkelijk zijn te vinden.

### § 3. Bestanddelen van een regeling

#### a. Opschrift en aanhef

#### 40 Opschrift, citeertitel

**1. Als een regeling een citeertitel krijgt, wordt deze tevens gebruikt als opschrift. In andere gevallen wordt de regeling voorzien van een opschrift dat een materiële aanduiding geeft van het onderwerp van de regeling.**

**2. Uit het opschrift van een andere regeling dan een raadsverordening blijkt om welk type regeling het gaat. Dit geldt met name voor nadere regels en voor beleidsregels.**

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

**4. Het opschrift wordt beknopt gehouden.**

Het opschrift van de erfgoedverordening kan dus luiden *Erfgoedverordening ... [naam gemeente]*, dat van een besluit tot wijziging van die verordening *Wijziging Erfgoedverordening ... [naam gemeente]*.

Bij besluiten tot wijziging van de begroting wil de gewoonte dat ze worden aangeduid als *Eerste wijziging van de begroting [jaar]*, *Tweede wijziging ...* enz. Bij gewone verordeningen wordt geen nummeraanduiding gebruikt, gewoon *Wijziging ...*

#### 41 Model aanhef verordening

**1. Voor de aanhef van een door de raad vast te stellen verordening 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 van ...;***

***besluit vast te stellen de volgende verordening.***



## **2. Gaat het om de wijziging van een verordening, dan luidt de laatste regel 'besluit:'.**

### **\*Lid 1**

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, en 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.

### **Leden 1 en 2**

Een besluit tot wijziging van een verordening is weliswaar zelf ook een verordening, maar het is niet nodig dat met zoveel woorden te zeggen.

Alleen als een nieuwe verordening wordt vastgesteld, luidt de slotregel *besluit vast te stellen de volgende verordening*:. Daarna volgen dan de citeertitel (vet gedrukt) en de tekst van de nieuwe verordening. Zie deel I, hoofdstuk 3, par. 2, 'Elementen van een vaststellingsbesluit' (blz. 26).

## **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, tenzij dit door het grote aantal artikelen niet doelmatig is.**

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

*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', wat op zichzelf niet echt fout is; maar artikel 149 is voldoende als basis, daarom kan daarmee worden volstaan. (Artikel 147 alleen zou onvoldoende zijn: die bepaling verdeelt alleen de uit artikel 108 voortvloeiende bevoegdheden over de daar genoemde organen, maar roept ze niet in het leven. Artikel 149 bevat echter een complete competentiebepaling.) Voor een verordening waarbij een bestuurlijke boete wordt opgelegd wordt verwezen naar de artikelen 149 en 154b van de Gemeentewet, voor belastingverordeningen naar artikel 216 of naar het artikel waarop de specifieke belasting berust.*

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

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 Drink- en Horecawet, artikel 8 van de Woningwet.

## **43**

### **'Gezien'**

**1. De uitdrukking 'gezien' wordt gebruikt bij externe rapporten en adviezen.**

**2. Adviezen die krachtens wettelijk voorschrift moeten worden ingewonnen, worden in de aanhef van een regeling vermeld. Andere adviezen 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.

## 44 *Considerans?*

1. In de aanhef van een regeling 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 regeling of van de wijziging kort aangeduid.
3. De considerans wordt ingeleid met de woorden 'overwegende dat' en geplaatst als in het volgende model:

*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 (vast te stellen de volgende verordening):*

Een considerans is niet verplicht, ze is evenmin verboden. Daarom kan aan de plaatselijke traditie of voorkeur worden overgelaten of een considerans wordt opgenomen.

Omdat de considerans geen juridische betekenis heeft, wordt ze in elk geval beknopt gehouden. Bijvoorbeeld: *dat het wenselijk is de Monumentenverordening te vervangen door een Erfgoedverordening; of dat het wenselijk is de Algemene plaatselijke verordening uit te breiden met enkele bepalingen ter regulering van prostitutie.* De eigenlijke redenen om de regeling vast te stellen blijken uit de toelichting; zie Igr 8, tweede lid, aanhef en de onderdelen a en b.

### *b. Begripsbepalingen*

## 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 in een begripsbepaling, doorgaans het eerste artikel. Komt een dergelijke term slechts eenmaal of een heel beperkt aantal keren voor, dan kan de term – indien nodig – waarschijnlijk het best worden verduidelijkt daar waar ze voor het eerst wordt gebruikt.
2. In een begripsbepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.
3. Materiële bepalingen horen niet thuis bij de begripsbepalingen maar elders in de regeling.

#### **Lid 1**

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. Ze moeten daarom alleen maar worden opgenomen als daar een goede reden voor is. Geconstateerd kan worden dat de meeste bestaande gemeentelijke verordeningen veel te veel definities bevatten – soms wel 75%.

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 de toelichting op Igr 20 kwamen we een APV-definitie van 'bewijs' tegen die volkomen overbodig bleek. Soms worden zelfs begrippen gedefinieerd die helemaal niet voorkomen in de regeling ...

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*: . Aangezien de medebewindsverordening ook valt onder de 'daarop berustende bepalingen', gelden de wettelijke definities dus 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 definitiebepaling of -bepalingen 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 voetnoot* bij de artikel met de begripsbepalingen 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*].)

Begripsbepalingen, definities, hebben vaak tevens als effect dat ze de werking van de regeling nader bepalen. Zo is de bekende definitie van 'bouwwerk' in de Bouwverordening bepalend voor het bereik van alle artikelen van de verordening die regels voor bouwwerken geven.

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.

#### Lid 2

Onder het begrip 'voertuig' kan veel worden gebracht wat op wielen rijdt. Maar zou men er ook een bepaald type boot onder willen vatten, bijvoorbeeld een sleepboot, dan verwijderd men zich te ver van het gewone spraakgebruik. De lezer die de term 'voertuig' tegenkomt in de regeling ziet daarbij allicht over het hoofd dat het ook over sleepboten gaat. Daarom is het beter dan te spreken van 'voertuigen en sleepboten' of van 'een voertuig of een sleepboot'.

#### Lid 3

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'.

## 46

### Verkorte aanduidingen

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

*Voorbeelden:*

- welstandscommissie: de welstandscommissie, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet;
- feestdag: Nieuwjaarsdag, de dag waarop de verjaardag van de Koning wordt ge-

viert, de vijfde mei, eerste en tweede Kerstdag, tweede Paasdag, Hemelvaartsdag en tweede Pinksterdag.

**N.B.**

– De welstandscommissie hoeft alleen in andere verordeningen dan de Bouwverordening te worden gedefinieerd; voor de Bouwverordening volgt de betekenis rechtstreeks uit art. 8 van de Woningwet.

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

## 47 **Formulering begripsbepalingen**

**1. Voor een begripsbepaling 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 begripsbepaling 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 bepalingen’ wordt alleen gebruikt als de regeling ook uitvoeringsregelingen kent, die krachtens delegatie worden vastgesteld.

**Lid 4**

Dus niet: – ‘woning’: *elk bouwwerk en elk vaartuig met een vaste ligplaats dat feitelijk wordt bewoond of dat geschikt is om te worden bewoond*. 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 betekent dat soms een heel gezocht. En wordt bij wijziging van de regeling een nieuw begrip toegevoegd, dan leidt dat soms tot lastige capriolen om het begrip een passende plaats te geven; soms moet dan worden verletterd. Daarom is hier gekozen voor een eenvoudig systeem: alfabetische volgorde, zonder letteraanduiding. Wel is het verstandig elke te definiëren term laten 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 artikel 1 van de Bouwverordening [...];*
  - *gebouw: wat daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, van de Woningwet;*
  - *handelsreclame: iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten waarmee kenmerkend 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 'bouwwerk' 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 Mandaatverlening en verbod van mandaat

1. Wanneer het van belang is uitdrukkelijk te bepalen dat een bevoegdheid kan worden gemandateerd, gebeurt dat op de volgende wijze:

*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 op de volgende wijze:

*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 ('portefeuillehouders-mandaat') wel mogelijk blijft.

Artikel 10:3, tweede lid, Awb bevat enkele mandaatsverboden. 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 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.

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 artikel 156, derde lid, Gemeentewet, geciteerd bij lgr 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, par. 2, 'Terminologie' (blz. 13).

## 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.

6. 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. \*Bovendien mogen beperkt beschikbare vergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend.

#### Leden 1-3. Vergunning, ontheffing of vrijstelling?

De keus tussen deze figuren is niet zonder belang.

Voor de *vergunningsfiguur* ('Het is verboden x te doen zonder vergunning van B&W of in afwijking daarvan') wordt gekozen als de betrokken activiteit in de meeste 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 (bijv.: er doet zich een imperatieve, d.w.z. verplichte weigeringsgrond voor, of het door een weigeringsgrond beschermd belang is 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 pleegt dus te worden verleend (wellicht met voorschriften of beperkingen) tenzij er een voldoende dringende reden is om de aanvraag geheel af te wijzen.

De APV pleegt een groot aantal vergunningsvereisten in het leven te roepen die in het geschetste beeld passen; bijv. een vergunningstelsel voor evenementen.

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 in de zin van de Wet milieubeheer, het vierde lid maakt ontheffing van dat verbod mogelijk. Zo'n ontheffing zal alleen in bijzondere gevallen worden verleend, bijv. als het nodig is voor een verbouwing of voor een bijzonder openluchtconcert.

Een *vrijstelling* is nooit individueel maar geldt voor een categorie gevallen, bijv. voor aanwonenden, personen die slecht ter been zijn, straathandelaren ... Het is denkbaar daarbij te voorzien in de verstreking van een *vrijstellingsbewijs*, 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 belanghebbers die kan worden vrijgesteld. De Winkeltijdenverordening is een voorbeeld van een verordening die een of meer vrijstellingen pleegt te bevatten.

Artikel 2:67 (verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister) van de model-APV voldoet niet aan dit laatste. Daar wordt in het eerste lid bepaald dat 'handelaren' (opkopers en dergelijke, 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 'bevoegd [is] vrijstelling te verlenen van deze verplichtingen.' Hier lijkt onder de naam vrijstelling eigenlijk een individueel ontheffingstelsel in het leven te zijn geroepen; de toelichting laat zich er niet over uit.

#### Lid 1

Vergunningen met een naam zijn in de praktijk erg handig. Dat geldt al helemaal bij verordeningen die verschillende vergunningen kennen, zoals de APV.

Voor overdraagbaarheid van een vergunning kan plaats zijn bij een zaakgebonden vergunning, waarbij de vraag of de vergunning 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 4

De *meldingsfiguur* vraagt afzonderlijke aandacht.

De eenvoudigste melding is die welke het gemeentebestuur verlangt om te 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: '*Het is verboden ... (omschrijving van de betrokken activiteit) tenzij dit 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 dit verbod wordt opgenomen in de categorie strafbare handelingen; zijn er daarvan verschillende categorieën, dan in de lichtste categorie.

De tweede meldingsvariant is die waarin de melding aanleiding kan geven tot ingrijpen van gemeentewege met betrekking tot de gemelde handeling. Dan volgt op het in de vorige alinea 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 kunnen burgemeester en wethouders (of kan de burgemeester) bindende aanwijzingen geven met betrekking tot ... (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 niet alleen het verrichten van een gemelde activiteit die is getroffen door een verbod strafbaar gesteld, maar het ook 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 een daarbij heel 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.

#### 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 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.

\*Is de vergunning een *omgevingsvergunning*, dan wordt het 'of in afwijking daarvan' weggelaten; zie Igr 51, toelichting bij het eerste lid, NB 1.

#### Lid 6

Voor de gevolgen van de *Dienstenrichtlijn* en de *Dienstenwet*, zie allereerst deel I, hoofdstuk 6, par. 2, 'Dienstenwet en Dienstenrichtlijn' (blz. 45).

De eis van lid 6, die speelt bij zog. 'schaarse vergunningen', vloeit voort uit artikel 12 van de *Dienstenrichtlijn*. Zie daarover de *Handreiking Dienstenrichtlijn* (2013) van 'Europa Decentraal'. Voor de slotzin, zie deel I, hs. 6, par. 2.

## 51

### *Omgevingsvergunning, samenhangende besluiten*

**1. Ga bij het invoeren van een vergunningen- of ontheffingsstelsel na of de vergunning of ontheffing als omgevingsvergunning moet worden beschouwd krachtens artikel 2.2, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, dan wel of er reden is deze als omgevingsvergunning aan te merken met toepassing van artikel 2.2, tweede lid, Wabo. Spreek in beide gevallen dan van 'vergunning'.**

**2. In sommige gevallen kan het aangewezen zijn § 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht, Coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming (bij samenhangende besluiten), van toepassing te verklaren. Dan wordt het volgende model gebruikt:**

***§ 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming) is van toepassing op de voorbereiding van ... (aanduiding van de betrokken besluiten).***

#### Lid 1

Een vergunning die onder *artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo* valt is van rechtswege een omgevingsvergunning.

Het artikellid luidt:

1. Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om:
  - 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 ontserd of in gevaar gebracht,



- c. een bouwwerk te slopen in een krachtens een zodanige verordening aangewezen stads- of dorpsgezicht,
- d. een weg aan te leggen of verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg, voor zover daarvoor tevens een verbod geldt als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b;
- e. een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen,
- f. in, op of aan een onroerende zaak een alarminstallatie te hebben die een voor de omgeving opvallend geluid of lichtsignaal kan produceren,
- g. houtopstand te vellen of te doen vellen,
- h. op of aan een onroerende zaak handelsreclame te maken of te voeren met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats,
- i. als eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde of gebruiker van een onroerende zaak toe te staan of te gedogen dat op of aan die onroerende zaak handelsreclame wordt gemaakt of gevoerd met behulp van een opschrift, aankondiging of afbeelding in welke vorm dan ook, die zichtbaar is vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats,
- j. in een daarbij aangewezen gedeelte van de provincie of de gemeente roerende zaken op te slaan of
  - k. als eigenaar, beperkt zakelijk gerechtigde of gebruiker van een onroerende zaak in een daarbij aangewezen gedeelte van de provincie of de gemeente toe te staan of te gedogen dat daar roerende zaken worden opgeslagen, 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.

Het tweede lid maakt het mogelijk dat een verordening in sommige andere gevallen zelf bepaalt dat de vereiste vergunning een omgevingsvergunning zal zijn.

Het luidt:

2. Bij provinciale, gemeentelijke of waterschapsverordening kan worden bepaald dat het in daarbij aangewezen categorieën gevallen verboden is projecten die geheel of gedeeltelijk bestaan uit andere activiteiten die behoren tot een daarbij aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving, uit te voeren zonder omgevingsvergunning.

In beide gevallen zou het alleen maar verwarring scheppen als de verordening dan zou spreken van het vereiste van een 'ontheffing'; wat je desgevraagd hooguit kunt krijgen is immers niet een ontheffing maar een vergunning. Doet zich hier een situatie voor waarin inhoudelijk gezien eigenlijk een ontheffingsstelsel zou moeten gelden, dan wordt in de verordening niettemin van 'vergunning' gesproken maar verdient het aanbeveling de weigerings- of verleningsgronden zo te formuleren dat deze omgevingsvergunning slechts in heel bijzondere gevallen zal kunnen worden verleend, materieel dus een ontheffing is.

N.B.

1. Voor omgevingsvergunningen – ook omgevingsvergunningen die vereist zijn ingevolgde een gemeentelijke verordening – bepaalt art. 2.3, aanhef en onder c, Wabo al dat het niet naleven van daaraan verbonden voorschriften verboden is. Daarom wordt dan alleen bepaald dat het verboden is x te doen zonder vergunning van B&W; vergelijk Igr 11, derde lid.
2. Volgens art. 3.9, derde lid, in verband met art. 3.10, vierde lid, Wabo, valt een omgevingsvergunning onder het silencio-positiveregime (§ 4.1.3.3 Awb, 'Positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen') als ze niet met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt voorbereid. Dit betekent dat de vergunning dan van rechtswege is verleend als niet tijdig op de aanvraag is beschikt. Artikel 2, tweede lid, van de Regeling indicatieve vaststelling reikwijdte Dienstenwet noemt nog enkele gevallen waarin de Dienstenwet van toepassing is op een omgevingsvergunning. Wordt een gemeentelijke vergunning aangemerkt als omgevingsvergunning, dan is het dus zaak om na te gaan in hoeverre de Wabo en de Dienstenwet voor deze vergunningsfiguur specifieke eisen bevatten waarmee in de verordening rekening moet worden gehouden.

Artikel 2, tweede lid, van genoemde ministeriële regeling:

2. De Dienstenwet is van toepassing op de volgende vergunningen:
  - a. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1° of 3°,

- van die wet van een bestemmingsplan of een beheersverordening wordt afgeweken;
- b. een ontheffing als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
- c. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 1.3a, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

## 52

### *Voorschriften, verplichtingen en beperkingen*

1. Voor verplichtingen die bij het geven van een beschikking kunnen worden opgelegd, wordt doorgaans de term 'voorschriften' gebruikt. Bij subsidies worden de voorschriften 'verplichtingen' genoemd (artikel 4:37 Awb).
2. Als het de bedoeling is dat de 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.

#### 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.

#### 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.

## 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 kunnen geven (*De vergunning kan worden geweigerd als...*).
2. Bovendien wordt duidelijk gemaakt of de genoemde weigeringsgronden uitputtend zijn bedoeld (*De vergunning wordt slechts / kan slechts 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 artikel 1:8 van de model-APV 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 hier 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 aan te bevelen, 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 reden 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:

*De ontheffing [van het verbod om te kamperen buiten een gebied dat een planologische kampeerbestemming heeft] kan worden geweigerd in het belang van:*

- a. de bescherming van natuur en landschap; of
- b. de bescherming van een stadsgezicht.

N.B. Merk op dat het effect van deze alternatief geformuleerde weigeringsgronden is, dat wie ontheffing wil, waarschijnlijk aan beide geïmpliceerde ontheffingscondities zal moeten voldoen.

*Uitputtend:* er kan alleen worden geweigerd als één van de genoemde punten aan de orde is. Zie bijv. het alternatieve artikel 2:12, tweede lid, model-APV:

*2. De vergunning voor het maken of veranderen van de uitweg wordt slechts geweigerd indien:*

- 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.

*Enuntiatief:* dan gaat het slechts om voorbeelden van zaken die van belang kunnen zijn. Bijvoorbeeld art. 3:7, vijfde lid, model-APV met betrekking tot een vergunning voor het exploiteren van een seksbedrijf:

*5. Een vergunning kan in elk geval worden geweigerd: (a-g).*

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 afdreiging geven tot twijfels. Dat kan bijv. op de volgende manier worden bereikt.

In het eerste hoofdstuk wordt (bijvoorbeeld in art. 1:8) bepaald dat de daar genoemde gronden 'in elk geval' tot weigering of tot intrekking kunnen leiden, 'tenzij in een volgend hoofdstuk anders is bepaald'. Wil men in een volgend hoofdstuk extra weigerings- of intrekingsgronden opnemen, dan wordt dat gedaan *onverminderd artikel 1:8*. Of, andere mogelijkheid: *Behalve op de gronden, genoemd in artikel 1:8, kan de vergunning worden geweigerd ...;* dit alternatief is eigenlijk wel zo leesbaar. 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...'. Hieraan wordt niet toegevoegd 'in afwijking van artikel 1:8', want art. 1:8 heeft deze mogelijkheid al voorzien met het *tenzij*.

\*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: ...'

## 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.*

Een *beslistermijn* is van belang, ook al bepaalt artikel 4:13 Awb dat moet worden beschikt binnen de wettelijke termijn of, bij gebreke daarvan, binnen een redelijke termijn. De verordening kan een termijn geven die enerzijds recht doet aan het belang van de aanvrager om een zo spoedig mogelijke beslissing te krijgen, 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 van rechtswege beschikking. (Ze kunnen ervan op de hoogte raken als het gemeentebestuur doet wat artikel 4:20c 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. Verklaar de regeling in elk geval niet van toepassing als de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb of een andere inspraakprocedure wordt gevolgd.

Voor de vraag of de Wabo dan wel de Dienstenwet wellicht reeds meebrengen dat het silencio-positivostelsel van toepassing is, zie het laatste tekstblok van 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 gronden die tot intrekking of wijziging kunnen leiden.

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 zog. nulla-poenabeginsel altijd een 'bij of krachtens de wet' (dus bijvoorbeeld bij verordening) verleende bevoegdheid tot het opleggen van de sanctie vereist.

Igr 51 is van overeenkomstige toepassing. Zie ook bij Igr 56 en 59.

## e. Sancties

Zie allereerst het overzicht in deel I, hoofdstuk 6, par. 3, 'Mogelijke sancties' (blz. 46).

*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 i.v.m. een dreigende overtreding.

## 56

### *Sanctiebevoegdheid regelen*

**1. Als het de bedoeling is dat overtreding van een bepaling van een verordening of van een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift kan leiden tot het opleggen van een 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 geen bepalingen opgenomen.**

**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, par. 3, 'Mogelijke sancties' (blz. 46), en de toelichting bij Igr 46, 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 bepalingen (bepalingen van de verordening, 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 met het daar gegeven model.

De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom na een overtreding volgt al uit art. 125 Gemw (last onder bestuursdwang) in verband met artikel 5:32 Awb (last onder dwangsom); daarover hoeft een gemeentelijke medebewindsverordening dus niets meer te bepalen. Aldus dan ook Igr 58.

#### **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). Alleen in het laatste geval moet de gemeentelijke verordening dus zelf de boetebepalingen bevatten. (Zie ook deel I, hoofdstuk 6, par. 3, 'Mogelijke sancties'.)

Wees erop bedacht dat soms niet de medebewindswet zelf de strafbepalingen bevat maar de Wet op de economische delicten. Zo bepaalt art. 1a WED dat handelen zonder omgevingsvergunning of in strijd daarmee een economisch delict oplevert; dat geldt ook voor omgevingsvergunningen, vereist door een autonome gemeentelijke verordening (art. 2.2, eerste en tweede lid, Wabo). Dan wordt in de gemeentelijke medebewindsverordening dus geen strafbepaling opgenomen.

Zie in dit verband ook art. 6:1 model-APV en de toelichting daarbij.

### 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, klemt 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 rechtsvervolgning of tot vernietiging van een opgelegde bestuurlijke sanctie. Zie bijv. HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7954 (kruksla) en CBB 13 september 2009, ECLI:NL:CBB:BJ2684 (niet geijkte meetbrug).

## 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 overleg met het Openbaar Ministerie te voeren 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 en volgende 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 ten hoogste kan worden opgelegd bij welke overtreding. Van de bevoegdheid om hechtenis op te kunnen leggen of het vonnis van de strafrechter openbaar te kunnen maken, wordt alleen gebruik gemaakt in bijzondere gevallen, 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 boete. 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 ten hoogste € ....*

### 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 strafsanctie 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. art. 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 strafsanctie is een boete. Voor de hoogte van de strafboete geeft art. 154 van de Gemeentewet als maximum een boete van de tweede categorie (sinds 1 januari 2016 is dat € 4.100 voor natuurlijke personen en € 8.200 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 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 tweede categorie (voor natuurlijke personen; sinds 1 januari 2016 is dat € 4.100 of (voor rechtspersonen) € 8.200. 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 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.**

#### 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. Sancties moeten volgens art. 5:4 Awb een wettelijke grondslag hebben, dus bijvoorbeeld in een gemeentelijke verordening.

De Wabo is een voorbeeld van een medebewindswet die de mogelijkheden regelt tot intrekking van omgevingsvergunningen welke berusten op een gemeentelijke verordening; zie de artikelen 2.33, 3.23 en 5.19.

#### 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 als:* enz.; dan volgen de intrekkingsoorzaken. Wanneer het gewenst is dat de vergunning (enz.) in sommige gevallen *moet* worden ingetrokken, luidt de formule *Burgemeester en wethouders trekken de vergunning (enz.) in als: ...* (de verplichte intrekkingsoorzaken of -gronden). (Of: *De vergunning (enz.) wordt ingetrokken als ...*) Voor verplichte intrekking moet een bijzondere, ernstige reden bestaan; normaliter moet er ruimte zijn om de ernst van de overtreding of van de situatie af te wegen tegen de zwaarte van de intrekking als sanctie.

Wijzigingsgronden zijn nooit verplichtend. Hier is de formule dus *Burgemeester en wethouders kunnen de vergunning (enz.) wijzigen als... of De vergunning (enz.) kan worden gewijzigd als...* De wijzigingsgronden zullen bijna nooit geheel gelijk zijn aan de intrekkingsoorzaken.

## f. Toezicht en opsporing

De aanbevelingen van deze paragraaf hebben bijna geen toelichting nodig. Voor een deel vloeien ze 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 modelbepalingen voor toezicht en opsporing*

De modelbepalingen van de aanbevelingen 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*

Voor de regeling van de aanwijzing van toezichthouders 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 moet hij de aanwijzingsbevoegdheid krijgen. 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 de uitvoering van de [citeertitel verordening].'

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 geen aanvullende toezichtsbevoegdheden in het leven worden geroepen.

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 toezichthoudersbevoegdheid wordt uitgezonderd met toepassing van het eerste lid van de aanwijzing, 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).*

Daarmee ziet de lezer direct waar het over gaat.

## 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 Igr 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. Daar is weliswaar sprake van ‘bij verordeningen’ aangewezen toezichthouders, maar daaronder worden tevens verstaan *krachtens* verordening aangewezenen. De formule van Igr 62 leidt tot aanwijzing ‘krachtens’ verordening.

### *g. Overgangs- en slotbepalingen*

## 65 *Volgorde slotbepalingen*

**1. De hierna genoemde bepalingen van een regeling worden, voor zover nodig, in afzonderlijke artikelen en in de aangegeven volgorde aan het slot van een regeling opgenomen:**

- a. wijziging van andere regelingen;
- b. overgangsbepalingen;
- c. bepaling over intrekken van de oude regeling;
- d. bepaling inzake inwerkingtreding;
- e. bepaling tot 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.**

## 66 *Noodzaak en plaats overgangsrecht*

**1. Overweeg bij een nieuwe regeling of bij wijziging van een regeling altijd overgangsbepalingen nodig zijn. Dit geldt ook voor beleidsregels.**

**2. Het overgangsrecht wordt in beginsel in de nieuwe of de gewijzigde verordening zelf opgenomen, niet in een afzonderlijk onderdeel van het vaststellingsbesluit.**

**3. Als geen overgangsbepalingen worden voorgesteld, wordt in het voorstel tot vaststelling van de regeling uiteengezet waarom daaraan geen behoefte bestaat.**

### Lid 1

Overgangsrecht is het recht dat voor een zekere periode regels geeft welke 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 de vergunningplicht 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; dat geeft de betrokkenen ruim de tijd om 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 te 'vervangen' door nieuwe, welke weer zouden moeten worden aangevraagd onder de nieuwe verordening. Dan kan de regel van overgangsrecht inhouden dat 'oude' vergunningen (enz.) 'worden aangemerkt' 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 deel I, hoofdstuk 2, par. 5, 'Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven', en Igr 5) van groot belang. Gaat het om een regeling die een bestaande vervangt, dan zal men zich steeds moeten afvragen of voorzieningen moeten worden getroffen voor zaken die in procedure zijn: 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 Igr 94).

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.

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) 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, nr. 37222/04, NJB 2013/2194 (Altinay t. Turkije). Heel soms creëert hij eigen overgangsrecht. Bijv. ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RV5: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).

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

### Lid 2

Tot voor kort was het bij wijziging van een bestaande verordening de gewoonte eventuele overgangsbepalingen als afzonderlijk Romeins genummerd artikel op te nemen in het wijzigingsbesluit. 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 *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.

## 67 **Onmiddellijke werking, tenzij anders geregeld**

- 1. Een nieuwe regeling is niet alleen van toepassing op wat na haar inwerking-treding 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* 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 het voorbeeld, genoemd in de toelichting bij het eerste lid van Igr 66, eerste tekstblok. Zie ook Igr 70.

## 68 *Terugwerkende kracht*

1. Door het verlenen van terugwerkende kracht worden de in de regeling voorziene rechtsgevolgen van kracht vanaf 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-behoudensvergunning), 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 voorafgegangene 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 ... .*

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 maar niet worden gebruikt.

## 70 *Eerbiedigende of uitgestelde werking*

1. Een nieuwe regeling kan een voorafgaande regeling of toestand 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 vergunningstelsel voor terrassen op de openbare weg invoert; het gaat om het nieuwe artikel 3a.

Eerbiedigende werking: *'Artikel 3a geldt niet voor terrassen die reeds bestonden in het kalenderjaar voorafgaand aan 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 bestonden (...) hebben van rechtswege vergunning.'* Die 'blanco' vergunning kan dan vervolgens zo nodig worden gewijzigd of ingetrokken.

Uitgestelde werking: *'Voor terrassen die reeds bestonden in het kalenderjaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van artikel 3a treedt dat artikel in werking op ...'* (datum, bijv. zes maanden na de dag van inwerkingtreding).

## 71 *Regeling inwerkingtreding*

1. Een regeling regelt altijd haar inwerkingtreding.

2. Bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van een regeling wordt er rekening mee gehouden dat de bij de regeling betrokkenen voldoende tijd moeten krijgen om zich tijdig op de nieuwe regeling in te stellen.

3. De datum van inwerkingtreding ligt in ieder geval na het tijdstip van de feitelijke verkrijgbaarheid van het gemeenteblad waarin de regeling is geplaatst. Bij een belastende nieuwe bepaling verdient het vaak aanbeveling de bepaling pas enige maanden na de bekendmaking in werking te laten treden.

Van door het gemeentebestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften zegt artikel 139 Gemeentewet dat ze pas kunnen 'verbinden', in werking treden, vanaf hun bekendmaking. Voor andere regelingen geldt volgens artikel 3:40 Awb hetzelfde.

Art. 142 Gemw geeft een regeling voor de inwerkingtreding van gemeentelijke algemeen verbindende voorschriften voor het geval die daar niet zelf iets over bepalen: dan treden ze acht dagen na hun officiële bekendmaking in werking. Maar het is beter de bekendmaking 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 nodig voldoende publiciteit (zie ook Igr 100) en voldoende tijd. Vaak is ook inwerkingtreding op een 'rond' tijdstip handig voor alle betrokkenen; bijvoorbeeld op 1 januari of op 1 september.

## 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 bekendgemaakt (die hoeft nog niet in werking te zijn getreden) en dan eventueel tegelijk met de 'hoofdregering' in werking treden.

Als de verordening wordt vastgesteld op 23 maart, op 26 maart officieel wordt bekendgemaakt (ze 'bestaat' dan al wel, maar 'werkt' nog niet) en op 1 september in werking treedt, kan een uitvoeringsregeling van B&W vanaf de eerste dinsdag na 26 maart worden vastgesteld en daarna officieel bekendgemaakt. De uitvoeringsregeling kan op haar vroegst op 1 september in werking treden.

## 73 *Modellen inwerkingtredeingsbepaling*

1. Voor de inwerkingtredeingsbepaling van een regeling wordt in normale gevallen bij voorkeur het volgende model gebruikt:

*Deze verordening treedt in werking op ... (datum).*

2. Als dat model niet kan worden gebruikt, kan het volgende dienen:

*Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen tijdstip.*

3. Zo nodig kan in bijzondere gevallen voor de inwerkingtredeingsbepaling 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 tijdstip. Zij kunnen een ander tijdstip vaststellen voor de inwerkingtreding van de artikelen ... .*

*– De artikelen van deze verordening treden in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.*

*– Deze verordening treedt in werking op het tijdstip waarop ... (andere verordening of ander besluit, of de medebewindswet) in werking treedt.*

Het laatste model is vooral geschikt voor nadere regels en andere uitvoeringsregelingen: *Deze nadere regeling treedt in werking op het tijdstip waarop de ...verordening in werking treedt.*

## 74 *Inwerkingtredeingsbesluit*

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 inwerkingtredeingsbesluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als de regeling.

Een bijzondere inwerkingtredeingsbepaling is niet nodig voor een inwerkingtredeingsbesluit. Daarvoor geldt de hoofdregel voor de inwerkingtreding van besluiten: dat is zodra ze zijn bekendgemaakt.

## 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 van de regeling.

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 eigenaam).

5. 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 een bepaald jaar zal gelden.

6. Het is meestal nuttig, de naam van de gemeente in de citeertitel op te nemen.

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 Monumentenverordening Amersfoort
- Beleidsregels uitvoering § 4.1 Participatiewet (bijzondere bijstand) Haarlem

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 precies te voorzien gevallen. In dat geval is het verstandig om te bepalen dat burgemeester en wethouders (soms: de burgemeester) kunnen bepalen dat een of meer artikelen in daarbij aan te geven gevallen geen toepassing vinden.

2. In een beleidsregel wordt nooit een hardheidsclausule opgenomen, aangezien artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht daarvoor reeds een regel bevat.

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 in een regeling 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.

Onder de oude Huisvestingswet wilden huisvestingsverordeningen nog wel eens een 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.

#### Lid 1

Een voorbeeld van een afwijkmogelijkheid als bedoeld op het eind van het eerste lid zou kunnen zijn een belastingverordening waarbij voor het plaatsen van handelswaar op de openbare weg precario wordt geheven maar het wenselijk lijkt daarvan af te zien bij rommelmarkten die worden gehouden tijdens bepaalde feestdagen, zoals Koningsdag, of als het om een liefdadigheidsactie gaat.

Is zeker dat de Koningsdagmarkt precariovrij zal zijn, dan wordt dat in de belastingverordening bepaald. Daaraan kan dan worden toegevoegd dat burgemeester en wethouders andere gelegenheden kunnen aanwijzen waarvoor een soortgelijke precariovrijheid zal gelden.

#### Lid 5

De tekst sluit nauw aan bij die van artikel 4:84 Awb.

## 77

### *Bijlagen*

**1. Alleen tabellen, formulieren, modellen, kaarten of lijsten van regelingen, van bepalingen of van 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.**

Bijlagen bij een verordening maken deel uit van de verordening, 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; vgl. ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4023, AB 2015/76 m.n. Bröring, Gst. 2015/26 m.n. Timmermans (Nieuwstad Red Lights District).

## 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 2012.*

**3. De tijdelijkheid van een verordening wordt ook in de citeertitel tot uitdrukking gebracht.**

Voorbeelden:

- *Tijdelijke aanvulling Subsidieverordening kunst en cultuurbeheer Winschoten*
- *Verordening vormingsubsidies Breda 2002.*

## 79

### *Bekendmakingsbepalingen in een 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 wordt bekendgemaakt.

Zie de toelichting bij Igr 96.





# Hoofdstuk 3

## Wijzigen en intrekken van regelingen

### § 1. Wijzigen

80

*Hs. 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 gevolgd, voor zover van belang.

81

*Wijzigen door besluit van gelijke orde*

Een regeling kan alleen worden gewijzigd door een besluit van gelijke orde.

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 burgemeester en wethouders nodig.

(Over het *van rechtswege vervallen* van nadere regels als de verordeningsbepaling waarop ze berusten komt te vervallen, zie Igr 93 en 94. Daarover gaat *deze* aanbeveling niet.)

82

*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 zo omvangrijke wijziging, dan worden de wijzigingen bij voorkeur in de bestaande regeling aangebracht.

Zie allereerst deel I, hoofdstuk 6, par. 5, '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, par. 4, 'Overgangsrecht bij financiële regelingen' (blz. 47).

De conclusie moet in elk geval zijn, 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. Dan moet wel goed worden gelet op de vraag of overgangsrecht nodig is of dat besluiten moeten worden 'omgehangen'; zie boven, blz. 48.

### 83 *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.

Uit de geconsolideerde versie van de verordening worden de bepalingen dan zonder meer verwijderd; vgl. ook Igr 88.

### 84 *Hele lees- of begripseenheid vervangen*

**Bij wijziging van een bepaling volgens de klassieke methode wordt ten minste een hele lees- of begripseenheid vervangen.**

Als een bedrag van € 55 met vijf euro moet worden verhoogd, dan zou '55' kunnen worden vervangen door '60'. Maar het is duidelijker om '€ 55' te vervangen door '€ 60'. En bepaal liever dat in artikel 30 'de directeur van de afdeling Stadsvernieuwing' wordt vervangen door 'de directeur van de afdeling Stads- en dorpsvernieuwing', dan dat daar 'Stadsvernieuwing' wordt vervangen door 'Stads- en dorpsvernieuwing'.

85 Maar waarschijnlijk is het nog duidelijker, de methode van Igr 86 toe te passen.

#### *Model vervanging tekstgedeelte: de klassieke methode*

**1. Volgens de klassieke methode gebeurt vervanging van een tekst in een regeling met behulp van de uitdrukking 'wordt vervangen door:' of ook, als dit taalkundig mogelijk is, van de uitdrukking 'komt te luiden:'.**

**2. Het te vervangen tekstgedeelte en de nieuwe tekst worden beide tussen aanhalingstekens geplaatst.**

**3. Als een artikel of een onderdeel daarvan wordt vervangen, begint de nieuwe tekst met de aanduiding van het artikel of het onderdeel.**

#### *Voorbeeld*

*In artikel 2:19 worden de volgende wijzigingen aangebracht:*

*a. In het eerste lid wordt 'dat op of aan dat bouwwerk, vanwege en overeenkomstig de aanwijzingen van het college,' vervangen door: 'dat krachtens besluit van burgemeester en wethouders op of aan dat bouwwerk'.*

*b. Het tweede lid komt te luiden:*

*2. Het besluit wordt tevoren aan de rechthebbende bekendgemaakt.*

*c. In het derde lid wordt 'Het in het eerste lid bepaalde' vervangen door 'Het eerste lid', 'voorzover' door 'voor zover', 'wordt voorzien' door 'is voorzien', 'door de Waterstaatswet 1900' door 'bij of krachtens de Waterstaatswet 1900' en 'Onteigeningswet' door 'onteigeningswet'.*

Voor onderdeel c wordt al met al nogal wat gerommeld. Daarom is daarvoor een andere, misschien meer voor de hand liggende optie:

- c. Het derde lid komt te luiden:  
 3. Het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp is voorzien bij of krachtens de Waterstaatswet 1900, de onteigeningswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht.

## 86

### Model vervanging tekstgedeelte: een duidelijker methode

\*Een duidelijker manier om een tekstgedeelte te vervangen, verloopt als volgt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de raadsvoordracht (toelichting) en het raadsbesluit.

In de *voordracht* wordt, afhankelijk van de aan te brengen wijzigingen, voorgesteld een heel artikellid, artikel, hoofdstuk of hele paragraaf te vervangen. Daarbij wordt eerst de te vervangen tekst afgedrukt, met *cursivering* van de gedeelten die zullen worden geschrapt of gewijzigd, en daarna of daarnaast de nieuwe tekst, met *vetgedrukt* de nieuwe tekstgedeelten en leestekens.

In het ontwerp van het *raadsbesluit* wordt alleen de nieuwe tekst opgenomen, beginnend met de woorden *Artikel (enz.) ... komt te luiden;* zonder *vetgedrukte* gedeelten in de nieuwe tekst.

Zie het voorbeeld hieronder.

#### Voorbeeld raadsvoordracht

Artikel 2:19 van de Algemene plaatselijke verordening ... wordt gewijzigd als volgt:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
<p><b>Artikel 2:19</b> Voorzieningen voor verkeer en verlichting</p> <p>1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat op of aan dat bouwwerk, <i>vanwege en overeenkomstig de aanwijzingen van het college</i>, voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.</p> <p>2. <i>Het college maakt van tevoren aan de rechthebbende als bedoeld in het eerste lid zijn besluit bekend over te gaan tot het doen aanbrengen of wijzigen van een voorwerp, bord of voorziening als bedoeld in het eerste lid.</i></p> <p>3. Het <i>in het eerste lid bepaalde</i> geldt niet <i>voor zover</i> in het daarin geregelde onderwerp <i>wordt</i> voorzien door de Waterstaatswet 1900, de Onteigeningswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht.</p>	<p><b>Artikel 2:19</b> Voorzieningen voor verkeer en verlichting</p> <p>1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat <b>krachtens besluit van burgemeester en wethouders</b> op of aan dat bouwwerk voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.</p> <p>2. <b>Het besluit wordt tevoren aan de rechthebbende bekendgemaakt.</b></p> <p>3. Het eerste lid geldt niet <b>voor zover</b> in het daarin geregelde onderwerp <b>is</b> voorzien <b>bij of krachtens</b> de Waterstaatswet 1900, de onteigeningswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht.</p>

#### Voorbeeld ontwerp raadsbesluit

Artikel 2:19 van de Algemene plaatselijke verordening ... komt te luiden:

#### Artikel 2:19 Voorzieningen voor verkeer en verlichting

1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat krachtens besluit van burgemeester en wethouders op of aan dat bouwwerk voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.
2. Het besluit wordt tevoren aan de rechthebbende bekendgemaakt.
3. Het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp is voorzien bij of krachtens de Waterstaatswet 1900, de onteigeningswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht.

In het buitenland komt men ook tegen dat de achtergrond van de te wijzigen tekst grijs

wordt gemaakt; dan is cursivering niet nodig. Werken met verschillende kleuren valt niet aan te bevelen: bij het kopiëren vallen die soms weg, en sommige lezers zijn kleurenblind.

Waar het om gaat, is dat de voorgestelde wijzigingen in hun context worden getoond, zodat de lezer direct kan zien wat de bedoeling is en wat de wijzigingen inhouden.

## 87

### *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 strekt tot 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 kan worden gekozen uit de methoden van de aanbevelingen 85 en 86:

a. Wordt de 'klassieke methode' gehanteerd, dan worden verschillende wijzigingen in één bestaand artikel vervolgens aangeduid met kleine letters.

b. Bij de 'duidelijker methode' wordt per artikel in de linker kolom de tekst van het oude artikel geplaatst, in de rechterkolom de nieuwe tekst. Voor verdere bijzonderheden, zie aanbeveling 86.

#### Voorbeelden

##### Lid 1

In de gemeente Hoorn wordt een nieuwe algemene subsidieverordening vastgesteld, de Algemene subsidieverordening Hoorn 2012. In verband daarmee moeten enkele bestaande, door de gemeenteraad vastgestelde specifieke subsidieverordeningen worden aangepast. Het slothoofdstuk van de nieuwe verordening, 'Overgangs- en slotbepalingen', begint met (stel) artikel 35. Dit hoofdstuk zou dan uit de volgende artikelen kunnen bestaan (voor de volgorde, zie Igr 65):

- 35. Intrekken Algemene subsidieverordening Hoorn 1998
- 36-40. Wijziging van specifieke subsidieverordeningen (één artikel per verordening)
- 41, 42. Overgangsbepalingen
- 43. Inwerkingtreding
- 44. Citeertitel.

##### Leden 2 en 3

Het raadsbesluit 'Wijziging Algemene subsidieverordening Hoorn 1998' wijzigt de artikelen 5 en 15. Bij toepassing van de 'klassieke methode' ziet lichaam van het wijzigingsbesluit er dan ongeveer uit als volgt:

##### Artikel I

De Algemene subsidieverordening wordt gewijzigd als volgt.

A. In artikel 5 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

a. In het eerste lid wordt het zinsdeel 'of strijd met de Algemene Plaatselijke Verordening Hoorn' vervangen door ', strijd met de Algemene Plaatselijke Verordening Hoorn of met het bestemmingsplan'.

b. In het derde lid wordt 'burgemeester en wethouders' vervangen door 'de bestuurscommissie Onderwijs en cultuur'.

B. In artikel 15 wordt 'een voorschot' vervangen door 'één of meer voorschotten'.

C. Toegevoegd wordt een nieuw artikel, dat luidt:

**Artikel 19a**

Aanvragen om subsidie waarop nog niet is beschikt op 1 januari 2012, worden afgehandeld met inachtneming van deze verordening zoals die sindsdien luidt.

**Artikel II**

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2012.

Wordt de 'duidelijker methode' van Igr 86 toegepast, dan zien de onderdelen A en B van artikel I in de raadsvoordracht er zo uit:

A. Artikel 5 wordt gewijzigd als volgt:

Oude tekst

**Artikel 5**

(Tekst bestaand artikel 5)

Nieuwe tekst

**Artikel 5**

(Tekst gewijzigd artikel 5)

B. Artikel 15 wordt gewijzigd als volgt:

Oude tekst

**Artikel 15**

(Tekst bestaand artikel 15)

Nieuwe tekst

**Artikel 15**

(Tekst gewijzigd artikel 15)

C. Toegevoegd wordt een nieuw artikel, dat luidt:

Nieuwe tekst

**Artikel 19a**

Aanvragen om subsidie waarop nog niet is beschikt op 1 januari 2012, worden afgehandeld met inachtneming van deze verordening zoals die sindsdien luidt.

*Toelichting*

De wijziging van de oude subsidieverordening is ondergebracht in artikel I, het overgangsrecht ook, de inwerkingtredingsbepaling in artikel II. Zou het raadsbesluit de wijziging van nog twee bestaande verordeningen betreffen, dan zouden die zijn genummerd als artikel II en III, en de inwerkingtredingsbepaling zou artikel IV worden.

Voor de klassieke methode van wijziging en de duidelijkere methode, zie Igr 85 en 86. NB. In het voorbeeld hierboven is geen rekening gehouden met de aan te brengen cursiveringen in de oude tekst en de vet te drukken woorden in de nieuwe tekst; zie daarvoor Igr 86.

De overgangsbepaling, nieuw artikel 19a, is in juridische zin misschien niet nodig, maar scheidt wel duidelijkheid. Bij het ontbreken daarvan zouden sommigen kunnen veronderstellen dat moet worden beslist volgens het recht van de dag waarop de aanvragen zijn binnengekomen in plaats van overeenkomstig de verordening zoals die luidt wanneer op de aanvragen worden beschikt. (Het overgangsrecht had overigens ook kunnen bepalen dat de dag van ontvangst van de aanvraag bepalend is voor het recht dat moet worden toegepast.)

Het raadsbesluit betreft uitsluitend de wijziging van de subsidieverordening; de kans dat er ooit naar moet worden verwezen, is uiterst gering. Daarom is geen citeertitel nodig: vergelijk Igr 75.

## 88

### *Nummering*

1. De nummering van bij wijziging ingevoegde artikelen in een bestaande regeling vindt plaats door het inlassen van artikelen 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, tenzij dit noodzakelijk is om een bijzondere reden.

4. De leden van een artikel en de met een letter aangeduide artikelonderdelen worden zo nodig wel vernummerd of opnieuw geletterd, tenzij daartegen overwegend bezwaar bestaat.

5. 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.*

\*6. In de geconsolideerde versie van de regeling worden vervallen onderdelen zonder meer weggelaten.

#### Lid 3

Een bijzondere reden kan zijn dat artikelen worden verplaatst, zodat de oude nummering eenvoudig niet meer klopt. Of er wordt na artikel 36 een heel nieuw hoofdstuk opgenomen met meer dan 26 artikelen, zodat na artikel 36z zou moeten worden doorgenummerd met 36aa, 36bb, enz.

#### Lid 4

Tegen verlettering kan overwegend bezwaar bestaan als in de regeling herhaaldelijk naar een te verletteren onderdeel wordt verwezen (*de intrekingsgrond, genoemd in artikel 15, onder d*); of ook als het om een bekend begrip gaat (*de c-functionarissen*). Om de laatste reden heeft men er bij de vervanging van de oude Financiële-Verhoudingswet voor gezorgd dat het beruchte artikel 12 – dat had geleid tot de bekende ‘artikel 12-gemeenten’ – in de nieuwe wet dat nummer behield.

#### \*Lid 6

De geschrapte artikelen, artikelleden of andere onderdelen bestaan niet meer, daarom moeten ze uit de geconsolideerde versie van de regeling eenvoudig worden weggelaten. Dus geen aanduiding als ‘Artikel 19 [vervallen]’.

## § 2. Intrekken en laten vervallen van een regeling

89

### *Intrekken*

Een regeling kan alleen worden ingetrokken door een besluit van gelijke orde.

Zie de toelichting bij Igr 81.

90

### *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 Bouwverordening Appingedam 1998 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.

Worden verschillende regelingen ingetrokken, dan kan dat zo: ‘*De Bouwverordening Bernisse en de Bouwverordening Spijkenisse worden ingetrokken.*’ (Zo zou een slotbepaling van de Bouwveror-

dening Nissewaard kunnen luiden: de gemeenten B en S zijn onlangs samengevoegd tot N.)

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.

## 91 *Intrekken met instandlating enkele artikelen?*

**1. Intrekken van een hele regeling met uitzondering van een of meer artikelen is niet mogelijk.**

**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 begripsbepalingen. Daarom is het beter de weg van het tweede lid te volgen: van de oude regeling wordt wel een groot deel ingetrokken, maar er blijft nog wel een complete regeling over; of de artikelen worden ingepast in de nieuwe regeling en zo nodig daaraan aangepast.

## 92 *Intrekken of laten vervallen?*

**Het intrekken van een hele regeling wordt aangeduid met 'intrekken', het schrappen van een artikel of ander onderdeel van een regeling 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'.

## 93 *Uitgewerkte en vervallen regelingen niet intrekken*

**Regelingen met een tijdelijke werking die zijn uitgewerkt en regelingen die van rechtswege zijn vervallen, worden niet ingetrokken. Wel worden ze verwijderd uit het bestand geldende regelingen.**

Een regeling vervalt bijvoorbeeld van rechtswege als 'in het onderwerp daarvan wordt voorzien' door een nieuwe wet, algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening; zie artikel 122 Gemeentewet.

Een medebewindsverordening vervalt van rechtswege wanneer de medebewindswet of -a.m.v.b. (of, heel soms, de provinciale verordening die het gemeentebestuur in medebewind riep) wordt ingetrokken of als de tot medebewind verplichtende artikelen van de regeling komen te vervallen.

## 94 *Gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsregels; 'omhangen'*

**1. 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 uitvoeringsregels tevens vervallen, en om welke uitvoeringsregels het dan gaat. Voor vergunningen en dergelijke en voor**

**belastende besluiten zoals sanctiebeschikkingen geldt hetzelfde als voor uitvoeringsregels.**

**2. 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').**

**Lid 1**

Bij uitvoeringsregels kan in de eerste plaats worden gedacht aan nadere regels die op de ingetrokken verordening of op een vervallen artikel zijn gebaseerd. Maar ook aan een 'concretiserend besluit van algemene strekking', bijvoorbeeld de aanwijzing van plaatsen waar en dagen waarop markt kan worden gehouden krachtens de marktverordening, of een besluit van de burgemeester tot aanwijzing van verboden plaatsen voor bepaalde groepen personen (art. 154a Gemw). Ook beleidsregels voor de uitvoering van een regeling of een artikel daarvan behoren tot de hier bedoelde 'uitvoeringsregels'.

Als een artikel met een verbod-behoudens-vergunning is vervallen, is de grondslag voor de vergunning ook verdwenen, die vervalt dus vanzelf. Daarmee verdwijnen ook de vergunningsvoorwaarden; voortaan gelden alleen eventuele algemene regels voor de voorheen vergunde activiteit. Zie bijv. de wijziging, begin 2015, van de Opiumwet, waarover de VNG-ledenbrief van februari 2015 die te vinden is op <https://vng.nl/taxonomy/term/740/brieven-en-documenten>.

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.)

**Lid 2**

Voor het omhangen van uitvoeringsregels kan een formule in de volgende trant worden gebruikt:

*De ... (aanduiding van de uitvoeringsregels, bijv. de citeertitel daarvan) berust /berusten op artikel ... van deze verordening.*

Voor het omhangen van andere besluiten dan nadere regels, zie de toelichting op Igr 82, eerste tekstblok, tweede alinea.

## **95** *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 bepaling opnieuw moeten worden gewijzigd, 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 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.





## Hoofdstuk 4

# Bekendmaking, beschikbaar- stelling en voorlichting

De aanbevelingen van dit hoofdstuk zijn in hoofdzaak toegelicht in deel I, hoofdstuk 6, par. 6, 'Bekendmaken en beschikbaar stellen' (blz. 48).

### 96 *Bekendmaking en beschikbaarstelling*

1. Een besluit tot vaststelling, tot wijziging of tot intrekking van een regeling wordt bekendgemaakt in het Gemeenteblad.
2. De regeling wordt tevens in geconsolideerde vorm beschikbaar gesteld via de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CDVR).
3. Het uitgewerkt zijn en het van rechtswege vervallen zijn van een regeling wordt ook bekendgemaakt in het Gemeenteblad en gepubliceerd via de CVDR. Daarbij wordt de datum vermeld waarop de regeling haar werking verliest of heeft verloren.

In deel I, hoofdstuk 6, par. 6, is uiteengezet waarom alle regelingen het best kunnen worden bekendgemaakt via het elektronische gemeenteblad en dat het volgen van die weg, die leidt naar [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl), voor alle regelingen – algemeen verbindend voorschrift of niet – passend en het meest doeltreffend is.

### 97 *Bekendmaken beleidsregels*

1. Een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een beleidsregel wordt bekendgemaakt en beschikbaar gesteld met overeenkomstige toepassing van aanbeveling 96, eerste en tweede lid.
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 beleids-

regel wordt niet bekendgemaakt in het Gemeenteblad. Wel wordt de einddatum verwerkt in de CVDR.

## 98 *Bekendmaken of ter inzage leggen bijlagen*

1. Een bij een regeling behorende bijlage kan ter inzage worden gelegd als plaatsing in het Gemeenteblad bezwaarlijk is vanwege de omvang of om technische redenen.

2. Als een bij een regeling behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging, wordt aan het besluit tot vaststelling van de regeling de volgende slotbepaling toegevoegd:

*Deze regeling wordt in het Gemeenteblad geplaatst met uitzondering van de bijlage (...), die ... (aanduiding plaats) ter inzage wordt gelegd.*

3. Een bij een regeling behorende bijlage die bekend wordt gemaakt door terinzagelegging, wordt gewaarmerkt door daarop te vermelden:

*Deze bijlage behoort bij ... (citeertitel regeling), vastgesteld bij besluit van ... (bestuursorgaan) van ... (datum), nr. ... .*

### Lid 1

Neem niet te snel aan dat een bijlage niet in het Gemeenteblad kan worden opgenomen, dat beperkt de waarde van de bekendmaking. Leg alleen omvangrijk kaartmateriaal dat niet op een beeldscherm is weer te geven, of fysieke bijlagen (maquettes en technische modellen) ter inzage.

Houd in de fase van opstelling al rekening met de bekendmaking. Formuleer bijvoorbeeld een beheersverordening (art. 3.38 Wet ruimtelijke ordening) zo dat de voorschriften de regeling vormen en alleen het – veelal omvangrijke – kaartmateriaal de bijlagen.

Voor wie met de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties gemeentebladen uitgeeft (zie deel I, hoofdstuk 6, par. 5, 'Bekendmaken en beschikbaarstellen') een waarschuwing. Neem bijlagen die deel uitmaken van de regeling, zoals de tarieven tabel bij de legesverordening, op onder de tekst van de regeling en niet in een zog. externe bijlage. Een externe bijlage – bijv. de raadsvoordracht – wordt namelijk niet op [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl) geplaatst en dus niet rechtsgeldig bekendgemaakt.

## 99 *Te vermelden gegevens bij bekendmaking*

1. Bij de bekendmaking van een regeling of een besluit tot wijziging daarvan worden de datum van inwerkingtreding van de regeling (zo mogelijk) of van de wijziging vermeld.

2. Als het besluit tot vaststelling of tot wijziging van de regeling aan goedkeuring is onderworpen, worden tevens vermeld de datum en het nummer van het goedkeuringsbesluit, of de mededeling dat de termijn is verstreken, waarna de goedkeuring van rechtswege is gegeven ingevolge artikel 10:31, vierde lid, in verband met artikel 4:20b, eerste lid, Awb.

## 100 *Voorlichting*

Bezie bij de publicatie van een regeling of van een wijziging daarvan of kan worden volstaan met de bekendmaking en beschikbaarstelling op de hiervóór voorziene wijze, dan wel dat daarnaast uitgebreider publicatie of voorlichting aangewezen is.

Volgens het bekende adagium wordt ieder weliswaar geacht 'de wet' te kennen, maar voor een effectieve werking van de regeling is het doorgaans van belang te zorgen voor een zodanige publiciteit en voorlichting dat alle belanghebbenden ook echt 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

### Hoofdstuk 1 Algemeen – verstandig regelen

#### § 1. Algemeen

1. toepassingsbereik: verordeningen en andere regelingen
2. bevoegdheid tot vaststellen algemeen verbindende voorschriften; delegatie; geen blanco delegatie
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 regeling
15. indeling in artikelen; wijze van nummeren
16. indeling in hoofdstukken en (of) paragrafen
17. opschriften van hoofdstukken, paragrafen en evt. artikelen
18. volgorde onderwerpen
19. onderverdeling van artikelen; wijze van nummeren
20. opsommingen
21. aanduiding karakter opsomming

##### c. Taalgebruik

22. formulering
23. één term, één begrip
24. aanduiding bestuursorganen
25. afkortingen
26. hoofdletters en namen
27. geen ficties
28. 'moeten' en 'dienen'
29. *indien en v.z.v., en/of*, geen haakjes, t/m
30. respectievelijk en €-€
31. overeenstemming en overleg

##### d. Aanhalen en verwijzen

32. verwijzingen
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. aanhaling verordening met en zonder citeertitel

#### § 3. Bestanddelen van een regeling

##### a. Opschrift en aanhef

40. opschrift
41. model aanhef verordening
42. 'gelet op'
43. 'gezien'
44. considerans?

##### b. Begripsbepalingen

45. definities; geen materiële regels
46. verkorte aanduidingen
47. formulering begripsbepalingen

##### c. Mandaat en delegatie

48. modellen mandaatverlening en verbod mandaat
49. begrenzen delegatie; regels of nadere regels

*d. Bijzondere besluiten*

50. vergunning, ontheffing, vrijstelling en melding
51. omgevingsvergunning, samenhangende besluiten
52. voorschriften, verplichtingen en beperkingen
53. weigeringsgronden
54. beslistermijn; silencio positivo?
55. intrekken en wijzigen beschikking

*e. Sancties*

56. sanctiebevoegdheid regelen
57. strafsanctie: overleg met OM; ook bij bestuurlijke boete bezinning vooraf
58. geen bepalingen over last onder bestuursdwang of onder dwangsom
59. intrekken of wijzigen van beschikking als sanctie

*f. Toezicht en opsporing*

60. onderscheid toezicht en opsporing
61. gebruik modelbepalingen
62. model aanwijzing toezichthouders
63. model beperking toezichtsbevoegdheden
64. geen aanwijzing van bijzondere opsporings-ambtenaren

*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. opnemen hardheidsclausule? – model
77. bijlagen
78. tijdelijke regeling
79. bekendmakingsbepalingen in een verordening

## Hoofdstuk 3 Wijzigen en intrekken van regelingen

### § 1. Wijzigen

80. hs. 1 en 2 ook van toepassing op wijzigen van regelingen
81. wijzigen door regeling van gelijke orde
82. omvangrijke wijziging: hele regeling vervangen? – omhangen, overgangsrecht
83. schrappen uitgewerkte bepalingen
84. hele lees- of begripseenheid vervangen
85. vervanging tekstgedeelte: klassieke methode
86. vervanging tekstgedeelte: duidelijker methode
87. indeling wijzigende regeling of ander besluit
88. nummering

### § 2. Intrekken en laten vervallen van een regeling

89. intrekken
90. intrekken oude regeling
91. intrekken met instandlating enkele artikelen?
92. intrekken of laten vervallen
93. uitgewerkte en vervallen regelingen niet intrekken
94. gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsregels; 'omhangen'
95. gevolg van intrekken wijzigingsbepalingen

## Hoofdstuk 4 Bekendmaking, beschikbaarstelling en voorlichting

96. bekendmaking en terinzagelegging
97. bekendmaken beleidsregels
98. bekendmaken of ter inzage leggen bijlagen
99. te vermelden gegevens bij bekendmaking
100. voorlichting

## Tekst 100 Ideeën

### Hoofdstuk 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, de Caribische BES-lichamen, beroepslichamen ('ordes') 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 algemeen verbindende voorschriften; delegatie; geen blanco delegatie*

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

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

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

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

##### 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 een nieuwe regeling is alleen plaats als ze wettelijk verplicht is 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 ieder 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.

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 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 ontwerproces*

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 kennen, zodat ze niet blindelings kunnen worden overgenomen.

4. Voordat een ontwerpbesluit tot het vaststellen, wijzigen of intrekken van een regeling 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.

## Hoofdstuk 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 voor 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:

- a. de noodzaak tot het vaststellen van de regeling;
- b. de doelen die met de regeling worden nagestreefd;
- c. de te verwachten effecten en neveneffecten van de regeling;
- d. de verhouding tot andere regelingen;
- e. de nalevings-, uitvoerings- en handhavingsaspecten van de regeling, alsmede de mate waarin te verwachten is dat de toepassing van de regeling aanleiding zal geven tot bezwaar en beroep;
- f. de uit de regeling voortvloeiende lasten voor burgers, bedrijven, instellingen of andere betrokkenen, alsmede de lasten voor de overheid, waaronder de lasten verbonden aan de uitvoering en handhaving;
- g. de financiële gevolgen van de regeling voor de gemeente en de wijze waarop hierin in de begroting is of zal worden voorzien;
- h. de vraag of het wenselijk is de ervaringen met de regeling te evalueren;
- i. het volgen of afwijken van een VNG-model.

3. De toelichting vormt tevens de motivering van het ontwerpbesluit; ze moet daarom voldoen aan de deugdelijkheidseis van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

4. 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 krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht 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 artikel de volgende formule toegevoegd:

*Dit artikel geldt niet/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 wijze waarop bepaalde onderwerpen in bestaande regelingen zijn geregeld: harmonisatie van regelingen is van groot belang, ook tussen verschillende beleidsterreinen. Harmonisatie wordt ook bevorderd als een onderwerp dat in de Algemene plaatselijke verordening kan worden geregeld, daarin ook wordt opgenomen 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, voor zover dat onvermijdelijk is. Een afwijking wordt in de toelichting bij de bijzondere regeling gemotiveerd.

## **b. Indeling**

### **14 Elementen regeling**

Een regeling is opgebouwd uit de volgende elementen:

- a. opschrift;
- b. aanhef;
- c. het lichaam van de regeling;
- d. eventuele bijlagen.

### **15 Indeling in 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**

1. Als dat voor de toegankelijkheid van de regeling van belang is, wordt deze 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 deze liever niet onderverdeeld in paragrafen of hoofdstukken maar wordt volstaan met elk artikel van een opschrift te voorzien.

### **17 Opschriften van hoofdstukken, paragrafen en eventueel artikelen**

1. De hoofdstukken en de paragrafen van een regeling worden voorzien van een opschrift, waarin de inhoud van het onderdeel beknopt maar 'sprekend' wordt aangeduid.

2. De artikelen worden bij voorkeur ook van een opschrift voorzien. Kent de regeling geen hoofdstukken of paragrafen, dan krijgen de artikelen in elk geval 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 begripsbepalingen worden vooropgeplaatst.

c. Plaats kernbepalingen niet pas achterin de regeling.

d. Roept de regeling nieuwe organen in het leven, dan gebeurt dat in beginsel eerst.

Pas daarna kan sprake kan zijn van het toekennen van bevoegdheden of taken aan die organen. Min of meer uitvoerige organisatorische en rechtspositionele bepalingen kunnen in een afzonderlijk hoofdstuk of afzonderlijke paragraaf tamelijk op het eind van de regeling worden opgenomen.

e. Houd bij een medebewindsverordening in beginsel de volgorde van de medebewindswet aan, bij nadere regels de volgorde 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 beslissprocedure – 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, wordt de tekst bij voorkeur gesplitst in twee of meer artikelen.

## 20 *Opsommingen*

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 1°, 2°, 3° enz.; achter deze letters en cijfers wordt steeds een punt geplaatst. Deze regel geldt echter niet voor begripsbepalingen; zie daarvoor aanbeveling 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.
- c. De onderdelen worden afgesloten met een puntkomma of een komma, 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 de 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 aanvragesters').

## 23 *Eén term, één begrip*

1. Eén begrip wordt altijd met dezelfde term aangeduid.
2. Een bepaalde 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 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 begripsbepalingen 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. Het zinsdeel 'al of niet' is 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 de uitdrukking '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. Gebruik de term 'respectievelijk' overeenkomstig het volgende voorbeeld:

*Als het de verkiezing van de leden van provinciale staten of van de raad betreft, geschiedt de kennisgeving 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**

1. Vermijd verwijzing naar andere artikelen zoveel mogelijk.
2. Vermijd in elk geval verwijzing naar bepalingen die zelf al een verwijzing inhouden.

3. 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.

### 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. De term 'deze verordening' wordt gehanteerd bij verwijzing naar een onderdeel van de verordening waarin de verwijzing staat.

4. Bij verwijzing naar een andere, vlak daarvoor genoemde regeling of bepaling kan veelal '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 'volzin' of 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 met name 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' of 'als genoemd' wordt gebruikt als het voorafgaande begrip een onbepaald lidwoord of geen lidwoord heeft.

4. Doorgaans 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 **Vorbereidingsprocedure 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. Als een regeling een citeertitel krijgt, wordt deze tevens gebruikt als opschrift. In andere gevallen wordt de regeling voorzien van een opschrift dat een materiële aanduiding geeft van het onderwerp van de regeling.

2. Uit het opschrift van een andere regeling dan een raadsverordening blijkt om welke type regeling het gaat. Dit geldt met name voor nadere regels en voor beleidsregels.

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

4. Het opschrift wordt beknopt gehouden.

## 41

### **Model aanhef verordening**

1. Voor de aanhef van een door de raad vast te stellen verordening 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 van ...;  
besluit vast te stellen de volgende verordening.*

2. Gaat het om de wijziging van een verordening, dan luidt de laatste regel **'besluit:'**.

## 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, tenzij dit door het grote aantal artikelen niet doelmatig is.

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

## 43 'Gezien'

1. De uitdrukking 'gezien' wordt gebruikt bij externe rapporten en adviezen.
2. Adviezen die krachtens wettelijk voorschrift moeten worden ingewonnen, worden in de aanhef van een regeling vermeld. Andere adviezen 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 een regeling 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 regeling of van de wijziging kort aangeduid.
3. De considerans wordt ingeleid met de woorden 'overwegende dat' en geplaatst als in het volgende model:

*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 (vast te stellen de volgende verordening):*

### b. Begripsbepalingen

## 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 in een begripsbepaling, doorgaans het eerste artikel. Komt een dergelijke term slechts eenmaal of een heel beperkt aantal keren voor, dan kan de term – indien nodig – waarschijnlijk het best worden verduidelijkt daar waar ze voor het eerst wordt gebruikt.
2. In een begripsbepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.
3. Materiële bepalingen horen niet thuis bij de begripsbepalingen maar elders in de regeling.

## 46 Verkorte aanduidingen

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

## 47 Formulering begripsbepalingen

1. Voor een begripsbepaling 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 begripsbepaling 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 Mandaatverlening en verbod van mandaat

1. Wanneer het van belang is uitdrukkelijk te bepalen dat een bevoegdheid kan worden gemandateerd, gebeurt dat op de volgende wijze:

*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 op de volgende wijze:

*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 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.

6. Als een vergunningstelsel onder het regime van de Dienstenwet valt en het aantal beschikbare vergunningen beperkt is, voorziet de verordening in en 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. \*Bovendien mogen beperkt beschikbare vergunningen niet voor onbepaalde tijd worden verleend.

## 51 **Omgevingsvergunning, samenhangende besluiten**

1. Ga bij het invoeren van een vergunningen- of ontheffingensysteem na of de vergunning of ontheffing als omgevingsvergunning moet worden beschouwd krachtens artikel 2.2, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, dan wel of er reden is deze als omgevingsvergunning aan te merken met toepassing van artikel 2.2, tweede lid, Wabo. Spreek in beide gevallen dan van 'vergunning'.

2. In sommige gevallen kan het aangewezen zijn § 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht, Coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming (bij samenhangende besluiten), van toepassing te verklaren. Dan wordt het volgende model gebruikt:

*§ 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Coördinatie van besluitvorming en rechtsbescherming) is van toepassing op de voorbereiding van ... (aanduiding van de betrokken besluiten).*

## 52 **Voorschriften, verplichtingen en beperkingen**

1. Voor verplichtingen die bij het geven van een beschikking kunnen worden opgelegd, wordt doorgaans de term 'voorschriften' gebruikt. Bij subsidies worden de voorschriften 'verplichtingen' genoemd (artikel 4:37 Awb).

2. Als het de bedoeling is dat de 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.

## 53 **Weigeringsgronden**

1. Als in de regeling weigeringsgronden worden opgenomen, wordt duidelijk gemaakt of de weigeringsgronden aanleiding moeten geven tot weigering (*De vergunning wordt geweigerd als...*) of daartoe aanleiding kunnen geven (*De vergunning kan worden geweigerd als...*).

2. Bovendien wordt duidelijk gemaakt of de genoemde weigeringsgronden uitputtend zijn bedoeld (*De vergunning wordt slechts / kan slechts 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.*

## 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 kan leiden tot het opleggen van een 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

voorschrijf strafbaar is of dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, worden daarover in de verordening geen bepalingen opgenomen.

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 overleg met het Openbaar Ministerie te voeren 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 en volgende 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 ten hoogste kan worden opgelegd bij welke overtreding. Van de bevoegdheid om hechtenis op te kunnen leggen of het vonnis van de strafrechter openbaar te kunnen maken, wordt alleen gebruik gemaakt in bijzondere gevallen, 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 boete. 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 ten hoogste €....*

## **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 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 modelbepalingen voor toezicht en opsporing***

De modelbepalingen van de aanbevelingen 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***

Voor de regeling van de aanwijzing van toezichthouders 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 geen aanvullende toezichtsbevoegdheden in het leven worden geroepen.

## **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, in afzonderlijke artikelen en in de aangegeven volgorde aan het slot van een regeling opgenomen:

- a. wijziging van andere regelingen
- b. overgangsbepalingen;
- c. bepaling over intrekken van de oude regeling;
- d. bepaling inzake inwerkingtreding;
- e. bepaling tot vaststelling van de citeertitel.

2. Kent de regeling hoofdstukken of paragrafen, dan worden de bepalingen in het slot-hoofdstuk of de slotparagraaf geplaatst; dat 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 beginsel in de nieuwe of de gewijzigde verordening zelf opgenomen, niet in een afzonderlijk onderdeel van het vaststellingsbesluit.

3. Als geen overgangsbepalingen worden voorgesteld, wordt in het voorstel tot vaststelling van de regeling uiteengezet waarom daaraan geen behoefte bestaat.

## **67**      ***Onmiddellijke werking, tenzij anders geregeld***

1. Een nieuwe regeling is niet alleen van toepassing op wat na haar inwerkingtreding voortvalt 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 vanaf 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 toestand 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 regeling regelt altijd haar inwerkingtreding.

2. Bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van een regeling wordt er rekening mee gehouden dat de bij de regeling betrokkenen voldoende tijd moeten krijgen om zich tijdig op de nieuwe regeling in te stellen.

3. De datum van inwerkingtreding ligt in ieder geval na het tijdstip van de feitelijke verkrijgbaarheid van het gemeenteblad waarin de regeling 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 inwerkingtredeingsbepaling**

1. Voor de inwerkingtredeingsbepaling van een regeling wordt in normale gevallen bij voorkeur het volgende model gebruikt:

*Deze verordening treedt in werking op ... (datum).*

2. Als dat model niet kan worden gebruikt, kan het volgende dienen:

*Deze verordening treedt in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen tijdstip.*

3. Zo nodig kan in bijzondere gevallen voor de inwerkingtredeingsbepaling 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 tijdstip. Zij kunnen een ander tijdstip vaststellen voor de inwerkingtreding van de artikelen ... .*

– *De artikelen van deze verordening treden in werking op een door burgemeester en wethouders te bepalen tijdstip, dat voor verschillende artikelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.*

– *Deze verordening treedt in werking op het tijdstip waarop ... (andere verordening of ander besluit, of de medebewindswet) in werking treedt.*

## **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 van de regeling.
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 eigenaam).
5. 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 een bepaald jaar zal gelden.
6. Het is meestal nuttig, de naam van de gemeente in de citeertitel op te nemen.
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 precies te voorziene gevallen. In dat geval is het verstandig om te bepalen dat burgemeester en wethouders (soms: de burgemeester) kunnen bepalen dat een of meer artikelen in daarbij aan te geven gevallen geen toepassing vinden.
2. In een beleidsregel wordt nooit een hardheidsclausule opgenomen, aangezien artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht daarvoor reeds een regel bevat.
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 in een regeling 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, van bepalingen of van 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 2012.*

3. De tijdelijkheid van een verordening wordt ook in de citeertitel tot uitdrukking gebracht.

## **79** *Bekendmakingsbepalingen in een 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 wordt bekendgemaakt.

# Hoofdstuk 3 Wijzigen en intrekken van regelingen

## *§ 1. Wijzigen*

### **80** *Hs. 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 gevolgd, voor zover van belang.

### **81** *Wijzigen door besluit van gelijke orde*

Een regeling kan alleen worden gewijzigd door een besluit van gelijke orde.

### **82** *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 zo omvangrijke wijziging, dan worden de wijzigingen bij voorkeur in de bestaande regeling aangebracht.

### **83** *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.

## 84 *Hele lees- of begripseenheid vervangen*

Bij wijziging van een bepaling volgens de klassieke methode wordt ten minste een hele lees- of begripseenheid vervangen.

## 85 *Model vervanging tekstgedeelte: de klassieke methode*

1. Volgens de klassieke methode gebeurt vervanging van een tekst in een regeling met behulp van de uitdrukking ‘wordt vervangen door:’ of ook, als dit taalkundig mogelijk is, van de uitdrukking ‘komt te luiden:’.

2. Het te vervangen tekstgedeelte en de nieuwe tekst worden beide tussen aanhalingstekens geplaatst.

3. Als een artikel of een onderdeel daarvan wordt vervangen, begint de nieuwe tekst met de aanduiding van het artikel of het onderdeel.

## 86 *Model vervanging tekstgedeelte: een duidelijker methode*

\*Een duidelijker manier om een tekstgedeelte te vervangen, verloopt als volgt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de raadsvoordracht (toelichting) en het raadsbesluit.

In de *voordracht* wordt, afhankelijk van de aan te brengen wijzigingen, voorgesteld een heel artikellid, artikel, hoofdstuk of hele paragraaf te vervangen. Daarbij wordt eerst de te vervangen tekst afgedrukt, met  *cursivering*  van de gedeelten die zullen worden geschrapt of gewijzigd, en daarna of daarnaast de nieuwe tekst, met vetgedrukt de nieuwe tekstgedeelten en leestekens.

In het ontwerp van het *raadsbesluit* wordt alleen de nieuwe tekst opgenomen, beginnend met de woorden *Artikel (enz.) ... komt te luiden;* zonder vetgedrukte gedeelten in de nieuwe tekst.

Zie het voorbeeld hieronder.

### *Voorbeeld raadsvoordracht*

Artikel 2:19 van de Algemene plaatselijke verordening ... wordt gewijzigd als volgt:

Bestaande tekst	Nieuwe tekst
<p><b>Artikel 2:19</b> Voorzieningen voor verkeer en verlichting</p> <p>1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat op of aan dat bouwwerk, <i>vanwege en overeenkomstig de aanwijzingen van het college</i>, voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.</p> <p>2. <i>Het college maakt van tevoren aan de rechthebbende als bedoeld in het eerste lid zijn besluit bekend over te gaan tot het doen aanbrengen of wijzigen van een voorwerp, bord of voorziening als bedoeld in het eerste lid.</i></p> <p>3. Het <i>in het eerste lid bepaalde</i> geldt niet <i>voorzover</i> in het daarin geregelde onderwerp <i>wordt voorzien door de Waterstaatswet 1900, de Ontheingingswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht.</i></p>	<p><b>Artikel 2:19</b> Voorzieningen voor verkeer en verlichting</p> <p>1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat <b>krachtens besluit van burgemeester en wethouders</b> op of aan dat bouwwerk voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.</p> <p>2. <b>Het besluit wordt tevoren aan de rechthebbende bekendgemaakt.</b></p> <p>3. Het eerste lid geldt niet <b>voor zover</b> in het daarin geregelde onderwerp is voorzien <b>bij of krachtens</b> de Waterstaatswet 1900, de ontheingingswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht.</p>

### *Voorbeeld ontwerp raadsbesluit*

Artikel 2:19 van de Algemene plaatselijke verordening ... komt te luiden:

#### **Artikel 2:19 Voorzieningen voor verkeer en verlichting**

1. De rechthebbende op een bouwwerk is verplicht toe te laten dat **krachtens besluit van**



burgemeester en wethouders op of aan dat bouwwerk voorwerpen, borden of voorzieningen ten behoeve van het openbaar verkeer of de openbare verlichting worden aangebracht, onderhouden, gewijzigd of verwijderd.

2. Het besluit wordt tevoren aan de rechthebbende bekendgemaakt.

3. Het eerste lid geldt niet voor zover in het daarin geregelde onderwerp is voorzien bij of krachtens de Waterstaatswet 1900, de onteigeningswet of de Belemmeringenwet Privaatrecht.

## 87

### *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 strekt tot 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 kan worden gekozen uit de methoden van de aanbevelingen 85 en 86:

a. Wordt de 'klassieke methode' gehanteerd, dan worden verschillende wijzigingen in één bestaand artikel vervolgens aangeduid met kleine letters.

b. Bij de 'duidelijker methode' wordt per artikel in de linker kolom de tekst van het oude artikel geplaatst, in de rechterkolom de nieuwe tekst. Voor verdere bijzonderheden, zie aanbeveling 86.

## 88

### *Nummering*

1. De nummering van bij wijziging ingevoegde artikelen in een bestaande regeling vindt plaats door het inlassen van artikelen 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, tenzij dit noodzakelijk is om een bijzondere reden.

4. De leden van een artikel en de met een letter aangeduide artikelonderdelen worden zo nodig wel vernummerd of opnieuw geletterd, tenzij daartegen overwegend bezwaar bestaat.

5. 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.*

\*6. In de geconsolideerde versie van de regeling worden vervallen onderdelen zonder meer weggelaten.

## § 2. Intrekken en laten vervallen van een regeling

89

### *Intrekken*

Een regeling kan alleen worden ingetrokken door een besluit van gelijke orde.

90

### *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 Bouwverordening Appingedam 1998 wordt ingetrokken.*

3. Bij intrekking van meer dan één regeling tegelijk wordt elk van deze regelingen afzonderlijk genoemd.

91

### *Intrekken met instandlating enkele artikelen?*

1. Intrekken van een hele regeling met uitzondering van een of meer artikelen is niet mogelijk.

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.

92

### *Intrekken of laten vervallen?*

Het intrekken van een hele regeling wordt aangeduid met ‘intrekken’, het schrappen van een artikel of ander onderdeel van een regeling met ‘laten vervallen’.

93

### *Uitgewerkte en vervallen regelingen niet intrekken*

Regelingen met een tijdelijke werking die zijn uitgewerkt en regelingen die van rechtswege zijn vervallen, worden niet ingetrokken. Wel worden ze verwijderd uit het bestand geldende regelingen.

94

### *Gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsregels; ‘omhangen’*

1. 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 uitvoeringsregels tevens vervallen, en om welke uitvoeringsregels het dan gaat. Voor vergunningen en dergelijke en voor belastende besluiten zoals sanctiebeschikkingen geldt hetzelfde als voor uitvoeringsregels.

2. 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’).

95

### *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.

## Hoofdstuk 4 Bekendmaking, beschikbaar-stelling en voorlichting

96

### *Bekendmaking en beschikbaarstelling*

1. Een besluit tot vaststelling, tot wijziging of tot intrekking van een regeling wordt bekendgemaakt in het Gemeenteblad.

2. De regeling wordt tevens in geconsolideerde vorm beschikbaar gesteld via de Centrale

Voorziening Decentrale Regelgeving (CDVR).

3. Het uitgewerkt zijn en het van rechtswege vervallen zijn van een regeling wordt ook bekendgemaakt in het Gemeenteblad en gepubliceerd via de CVDR. Daarbij wordt de datum vermeld waarop de regeling haar werking verliest of heeft verloren.

## 97 **Bekendmaken beleidsregels**

1. Een besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van een beleidsregel wordt bekendgemaakt en beschikbaar gesteld met overeenkomstige toepassing van aanbeveling 96, eerste en tweede lid.

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 de CVDR.

## 98 **Bekendmaken of ter inzage leggen bijlagen**

1. Een bij een regeling behorende bijlage kan ter inzage worden gelegd als plaatsing in het Gemeenteblad bezwaarlijk is vanwege de omvang of om technische redenen.

2. Als een bij een regeling behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging, wordt aan het besluit tot vaststelling van de regeling de volgende slotbepaling toegevoegd:

*Deze regeling wordt in het Gemeenteblad geplaatst met uitzondering van de bijlage (...), die ... (aanduiding plaats) ter inzage wordt gelegd.*

3. Een bij een regeling behorende bijlage die bekend wordt gemaakt door terinzagelegging, wordt gewaarmerkt door daarop te vermelden:

*Deze bijlage behoort bij ... (citeertitel regeling), vastgesteld bij besluit van ... (bestuursorgaan) van ... (datum), nr. ... .*

## 99 **Te vermelden gegevens bij bekendmaking**

1. Bij de bekendmaking van een regeling of een besluit tot wijziging daarvan worden de datum van inwerkingtreding van de regeling (zo mogelijk) of van de wijziging vermeld.

2. Als het besluit tot vaststelling of tot wijziging van de regeling aan goedkeuring is onderworpen, worden tevens vermeld de datum en het nummer van het goedkeuringsbesluit, of de mededeling dat de termijn is verstreken, waarna de goedkeuring van rechtswege is gegeven ingevolge artikel 10:31, vierde lid, in verband met artikel 4:20b, eerste lid, Awb.

## 100 **Voorlichting**

Bezie bij de publicatie van een regeling of van een wijziging daarvan of kan worden volstaan met de bekendmaking en beschikbaarstelling op de hiervóór voorziene wijze, dan wel dat daarnaast uitgebreide publicatie of voorlichting aangewezen is.



## IV Bijlagen



## Overzicht van de aanbevelingen die inhoudelijk gewijzigd zijn ten opzichte van de eerste druk

In vrijwel alle gevallen gaat het om kleine aanvullingen

1, oud lid 2 geschrapt  
4, nieuw lid 4  
6, nieuw lid 3  
12  
18, nieuw onderdeel c  
36, oud lid 3 geschrapt  
37  
40, oud lid 1 geschrapt  
41, nieuw lid 2  
45, nieuw lid 3  
50, lid 1 aangevuld, lid 5  
51, lid 2  
54, lid 2  
61, lid 2  
62  
65  
66, nieuw lid 2  
69, nieuw lid 2  
76, nieuw lid 2  
94, lid 1  
96, leden 1 en 2  
98, lid 1

### Bewerking april 2016

*Overzicht van de belangrijkste wijzigingen*

#### *Deel I*

Hs. 3, par. 3: jurisprudentie over betekenis van toelichting  
Hs. 6, par. 2: 'schaarse vergunningen' waarop de Dienstenwet van toepassing is, mogen niet voor onbepaalde tijd worden verleend  
Hs. 6, nieuwe par. 5: 'lets over het wijzigen van bestaande regelingen

#### *Deel II, Afzonderlijke igr*

41, toel.: 'gelet op' bij gemengde verordening  
45, toel.: relevante definities uit medebewindswet kunnen in noot  
50, lid 5 en 51, lid 1: bij omgevingsvergunning geen 'of in afwijking daarvan'  
50, lid 6: 'schaarse vergunningen' waarop de Dienstenwet van toepassing is, mogen niet voor onbepaalde tijd worden verleend  
53, toel., slot: soms indicatieve aanduiding weigeringsgronden wenselijk  
86: 'duidelijker methode' alleen in de raadsvoordracht  
88, nieuw lid 6: vervallen onderdelen weglaten uit geconsolideerde tekst



