

100

Ideeën voor Caribische regelgevers

Een praktijkgids

Willem Konijnenbelt



Amsterdam
University
Press

100 Ideeën voor Caribische regelgevers

100 Ideeën voor Caribische regelgevers

Een praktijkgids

Willem Konijnenbelt



Amsterdam University Press

De uitgave *100 Ideeën voor Caribische regelgevers. Een praktijkgids* is eerder in eigen beheer verschenen.

Auteur

prof. mr. Willem Konijnenbelt*
met medewerking van mr. Luutsen de Vries
meelezer: mr. Désirée Krak

Aanbevolen citeerwijze

ICR + nummer (ICR 20, enz.)

Voor verwijzingen naar deel I:

Willem Konijnenbelt, *100 Ideeën voor Caribische regelgevers* (2022-2), blz. ...

* Vragen, opmerkingen en suggesties zijn welkom op mail@konijnenbeltwetgeving.nl



Creative Commons License CC BY NC ND

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>)

De inhoud is gelicenseerd onder een Creative Commons Naamsvermelding CC BY-NC-ND 4.0.

De gebruiker mag:

het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven

Onder de volgende voorwaarden:

Naamsvermelding — De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden (maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met uw werk of uw gebruik van het werk).

Niet-commercieel — De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Geen Afgeleide werken — De gebruiker mag het werk niet bewerken.

© Willem Konijnenbelt / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2022

Some rights reserved. Without limiting the rights under copyright reserved above, any part of this book may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise).

Omslagontwerp: Coördesign, Leiden

Afbeeldingen titelpagina: Nederlands Instituut voor Militaire Historie

Opmaak binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 94 6372 208 7

e-ISBN 978 90 4855 631 1

NUR 823

www.aup.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
I Algemene inleiding tot het regelgeven	
1 Inleiding; Opzet, terminologie en regelgevingsbevoegdheid	15
§ 1. Opzet van deel I	15
§ 2. Waar vind ik wat in dit boek?	17
§ 3. Soorten regelingen: algemeen verbindende voorschriften en andere	17
§ 4. Bevoegdheid tot regelgeven	18
2 Verstandig regelgeven	23
§ 1. De positie van de wetgevingsjurist	23
§ 2. Wat een verstandige regelgever zich moet afvragen	24
Het probleem, oorzaken en gevolgen 25 – Aanpak 25 – staakhouders 27	
§ 3. Wat is een goede regeling?	29
a. rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen 30 – b. doeltreffendheid en doelmatigheid 30 – c. subsidiariteit en evenredigheid 31 – d. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid 31 – e. onderlinge afstemming 32 – f. eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid 32	
§ 4. De organisatie van de regelgeving	32
§ 5. Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven	33
3 Diverse bestanddelen van een regelingsontwerp	35
§ 1. Onderscheid vaststellings- of wijzigingsbesluit en de regeling zelf	35
§ 2. Het ontwerp van een regeling: ontwerp vaststellingsbesluit en toelichting	36
a. Landsverordeningen 36 – b. Landsbesluiten h.a.m. 38 – c. Ministeriële regelingen 38	
§ 3. Toelichting	39
4 Verstandig vormgeven	43
§ 1. De vormgeving van een regeling en het belang daarvan	43
§ 2. De indeling van een regeling	44
§ 3. De volgorde van de onderdelen	45
§ 4. Welke aanpak is nodig voor het ontwerpen van een deugdelijke structuur?	47
§ 5. De taal van een regeling	48

5	De grammatica van rechtsregels	53
§ 1.	Grammatica?	53
§ 2.	Gedrag norms, bevoegdheidsnormen en andere	53
§ 3.	De grammatica van gedragsnormen	55
§ 4.	Bevoegdheidsnormen: het toekennen en het reguleren van beschik- kingsbevoegdheden	58
	Inleiding 58 – Beschikkingsbevoegdheid, beslissingsruimte 61 – Privaatrechtelijke bevoegdheden 63	
6	Enkele bijzondere onderwerpen	67
§ 1.	Inleiding – te behandelen onderwerpen	67
§ 2.	Nederlandse voorbeelden kopiëren?	67
§ 3.	Definities	68
	Wanneer iets definiëren? 68 – Waar kunnen de definities het best worden geplaatst in een regeling? 70 – Geen materiële normen 71	
§ 4.	Vergunning, concessie, ontheffing, melding en vrijstelling	71
§ 5.	Flexibiliteit, hoe te bereiken?	76
§ 6.	Toezicht en handhaving	79
	Toezicht 79 – Bestuurlijke handhavingsmaatregelen 79 – Sancties 81 – Bijlage: alleen voor zover nodig 82 – Verschillen tussen de landen 82	
§ 7.	Beleidsregels	83
§ 8.	Het wijzigen van bestaande regelingen	85
	Wijzigen van een nog niet in werking getreden regeling 88 – Omhangen 88	
§ 9.	Uitbreiden rechtsbescherming?	89
§ 10.	Overgangsrecht	91
	Overgangsrecht bij financiële regelingen	93

II De afzonderlijke aanbevelingen van de 100 Ideeën

Tekst, toelichting en voorbeelden

Hoofdstuk 1	Algemeen – verstandig regelgeven	99
§ 1.	Algemeen	99
§ 2.	Verstandig regelen	101
Hoofdstuk 2	Het ontwerpen van een regeling	105
§ 1.	Voorstel voor een wettelijke regeling	105
	a. Ambtelijk ontwerp wettelijke regeling 105 – b. Voorstel voor een landsverordening 105 – c. Ontwerp landsbesluit h.a.m. 109 – d. Ontwerp ministeriële regeling 110	

§ 2. Structuur van het lichaam van een wettelijke regeling	111
§ 3. Taalgebruik	120
§ 4. Verwijzen	128
§ 5. Bestanddelen van het lichaam van een regeling	134
a. Definities 134 – b. Mandaat en delegatie 137 – c. Bijzondere besluiten 139 – d. Toezicht en handhaving 146 – e. Overgangs- en slotbepalingen 146 – f. Overige onderwerpen 155	
§ 6. Toelichting	157
Hoofdstuk 3 Wijzigen en intrekken van een regeling	161
§ 1. Algemeen	161
§ 2. Wijzigen	162
§ 3. Intrekken	168
Hoofdstuk 4 Bekendmaking en voorlichting	171
Bijlage bij ICR 63	173
Modelbepalingen Toezicht en handhaving	175
III Overzicht en tekst van de 100 Ideeën	
Overzicht 100 Ideeën	189
Tekst 100 Ideeën	191
Hoofdstuk 1 Algemeen – verstandig regelgeven	191
Hoofdstuk 2 Het ontwerpen van een regeling	194
Hoofdstuk 3 Wijzigen en intrekken van een regeling	220
§ 1. Algemeen	220
§ 2. Wijzigen	220
§ 3. Intrekken	223
Hoofdstuk 4 Bekendmaking en voorlichting	226
Bijlage bij ICR 63	227
Overzicht Aanwijzingen voor de regelgeving van Curaçao	

Voorwoord

(...)dat elke lezer een corrector is, elke student een criticus, en dat elke schrijver (...) uitvoerig moet worden bevraagd.

Uit het voorwoord van *Joden en woorden*, Amos Oz & Fancia Oz-Salzberger (2014)

Waarom dit boek?

Omdat het van belang leek de wetgevingsambtenaren in de Caribische landen van het Koninkrijk der Nederlanden een praktijkgids te bieden die is afgestemd op de realiteit waarmee zij te maken hebben. Hun eigen realiteit: vrijwel niemand van hen is een professionele wetgevingsjurist met veel ervaring in het vak. De regelingen die zij ontwerpen, zijn bestemd voor een bevolking waarvan het overgrote deel het Nederlands niet als moedertaal heeft. Datzelfde geldt trouwens voor de ambtenaren die, wat de bestuursrechtelijke wettelijke regelingen betreft, de uitvoering daarvan voor hun rekening moeten nemen. Bovendien zijn zij al met al met betrekkelijk weinigen en tellen zij vaak maar weinig echte specialisten. Er moet rekening worden gehouden met de handhavingscapaciteit, de politieke cultuur, de sociaal-economische en de geografische werkelijkheid in deze landen.

Dit boek probeert in zijn aanbevelingen – *ideeën* – daaraan recht te doen en wil daarmee een handzame praktijkgids zijn voor het wetgevingswerk van alledag. Het bouwt voort op *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever (100 Igr)*, waarvan de eerste druk in 2011 verscheen en dat ik sindsdien ook heb gebruikt bij de wetgevingscursussen op Curaçao (aanvankelijk georganiseerd door de Universidat di Kòrsou¹ in samenwerking met de Directie WJZ van het Ministerie van Algemene Zaken, later omgekeerd: door het ministerie in samenwerking met de universiteit). Er waren overzichten bijgevoegd waardoor de Igr konden worden vergeleken met de Curaçaose Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar-C) en omgekeerd.

Nu de universiteiten van Aruba en Curaçao in samenwerking met de landsregeringen een volwaardige en geïnstitutionaliseerde wetgevingsopleiding

¹ Eerbiediger: Universiteit van de Nederlandse Antillen, in 2013 omgedoopt tot University of Curaçao Dr. Moises da Costa Gomez.

in het leven hebben geroepen voor de Caribische landen van het Koninkrijk, werd het tijd een geheel op de Caribische wetgevingspraktijk gerichte versie te maken. Mr. Luutsen de Vries, oud-directeur van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Curaçaose Ministerie van Algemene Zaken, was bereid daaraan mee te werken en erop toe te zien dat deze gids geheel is toegesneden op het Caribische. Meelezer mr. Désirée Krak signaleerde fouten en gaf een groot aantal nuttige tips. Beiden dank ik zeer.

100 Ideeën voor Caribische regelgevers of *100 ICR* heeft zijn eigen plek naast de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) van de landen (de drie landen hebben elk hun eigen aanwijzingen, die, als je het mij vraagt, achteraf gezien te dicht bij de Nederlandse Aanwijzingen zijn gebleven), waaraan de ambtelijke wetgevingsjuristen zich in beginsel hebben te houden. We hebben al het boek de *Caribische wetgevingstechniek* van Zijlstra, dat uitgaat van de Ar. Dat boek geeft een breed overzicht van alle aspecten van de wetgevingstechniek, op academisch niveau en met grote diepgang; het is niet voor niets gebaseerd op het handboek *Wetgeven* van Zijlstra (red.) uit 2012. Op verschillende plekken wordt er in dit boek naar verwezen, voor wie meer wil of moet weten over een bepaald onderwerp – ook in de dagelijkse praktijk is terugvallen op een dieper gravende verhandeling vaak onmisbaar.

100 ICR behandelt de belangrijkste vragen waarmee een Caribische wetgevingsjurist in de praktijk te maken kan krijgen en geeft hem (meestal haar, overigens) een basisbagage aan inzichten die nodig zijn om het wetgevingsvak behoorlijk te kunnen uitoefenen. Alle suggesties zijn beargumenteerd; in zoverre voldoet dit werkje aan de academische standaarden (dat is in elk geval de opzet), maar het heeft geen enkele academische pretentie. Er worden veel voorbeelden gegeven van wat een juiste aanpak wordt geacht. Op wetgevingstechnisch gebied worden in de toelichting bij de aanbevelingen dikwijls één of twee ‘foute’, althans onhandige voorbeelden gegeven, waarna wordt beredeneerd welke aanpak wel aan te bevelen is. Voorbeelden komen uit de wetgeving van alle drie de Caribische landen; ‘evenredige vertegenwoordiging’ is daarbij niet nagestreefd. Soms is teruggevallen op een Nederlands voorbeeld, als een illustratief Caribisch geval niet zo gauw kon worden gevonden.

De genoemde basisbagage voor een wetgevingsjurist wordt in twee stappen gepresenteerd: eerst enkele hoofdstukken met verhandelingen over een beperkte selectie onderwerpen uit de ‘wetgevingsleer’ die aandacht verdienen (‘Algemene inleiding tot het regelgeven’, het eerste deel van het boek); daarna de *100 Ideeën* in enge zin, die de meeste aspecten van het wetgevende werk nalopen en daar suggesties voor geven. Er zit onvermijdelijk een zekere overlapping met de Aanwijzingen voor de regelgeving in. Maar

de *100 ICR* zijn enerzijds flink minder in aantal dan de aanwijzingen (100 tegen bijna 200), anderzijds zijn ze sterker gericht op wat ‘handig’ is én voor de wetgevingsjurist én voor de gebruikers van de wettelijke regelingen, ambtenaren en burgers, en de aanpak is soms moderner. En de toelichtingen zijn veel duidelijker, kan zonder overdrijving worden gezegd. Ze beogen onder meer, de wetgevingsjuristen bewust te maken van *wat ze waarom* doen. En wie weet kunnen ze als inspiratiebron dienen voor een herziening van de officiële Aanwijzingen voor de regelgeving.

Voor het praktische gemak zijn enkele bijlagen opgenomen, te weten een overzicht van de Curaçaose Aanwijzingen voor de regelgeving,² en correspondentietabellen ‘Van *100 ICR* naar *Ar-C* en omgekeerd’.

De praktijkervaringen met de inspiratiebron voor dit boek, de Nederlandse *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, alsmede de reactie van de Curaçaose cursisten die daarop terugvielen tijdens de wetgevingscursussen in het verleden, geven hoop dat deze nieuwe praktijkgids nuttige diensten kan bewijzen.

Maar ‘de proef van de pudding is in de eting’. Daarom blijven reacties van gebruikers hoogst welkom, zodat in de volgende editie opnieuw de nodige verbeteringen kunnen worden aangebracht. Het aan Oz & Oz ontleende motto van dit voorwoord wil niet voor niets aanzetten tot kritische lezing. Het colofon op blz. 4 geeft het e-mailadres dat daarvoor kan worden gebruikt.

Bloemendaal, januari 2021

Willem Konijnenbelt

Bij de tweede druk

De ervaringen met het boek tijdens de masterclass wetgeving, onderdeel van de door het *Caribbean Center for Legislation* verzorgde opleiding ‘certified legislative lawyer’, geven aanleiding om enkele verbeteringen en aanvullingen door te voeren. Zo is een paragraafje opgenomen over uitbreiding van rechtsbeschermingsmogelijkheden en een korte, algemene beschouwing

² In dit boek wordt vrijwel alleen met de Curaçaose *Aanwijzingen* gewerkt. De Arubaanse zijn nog gebaseerd op de Nederlandse *Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek* uit de jaren tachtig en zullen binnenkort waarschijnlijk worden vervangen, de Sint-Maartense zijn vrijwel identiek aan de Curaçaose.

over overgangsrecht. Ook zijn enkele verbeteringen aangebracht in de bijlage bij ICR 63.

Bloemendaal, voorjaar 2022

WK

I

Algemene inleiding tot het regelgeven

1

Inleiding

Opzet, terminologie en regelgevings- bevoegdheid

§ 1. Opzet van deel I

De Algemene inleiding tot het regelgeven, deel I van dit boek, biedt een beknopte handleiding voor het ambacht 'regelgeven' of 'wetgeven', uitgeoefend door de regelgevers van de Caribische landen. Met *regelgevers* worden hier bedoeld de personen die regelingen opstellen, ambtelijke medewerkers van de ministeries en hun eventuele adviseurs. De landsorganen die in juridische zin over de regelgevende bevoegdheid beschikken en die de regelingen per saldo vaststellen, zijn de Staten en de regeringen, soms een minister. Dat zijn de staatsrechtelijk bevoegde regelgevers. Zij 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 met goed regelgeven te maken hebben.

Allereerst, in de volgende hoofdstukken van dit deel, *verstandig regelgeven*. Waarop moet worden gelet en welke keuzen moeten worden gemaakt wil men een inhoudelijk 'goede' regeling ontwerpen? Goede, dat wil zeggen een regeling die niet alleen de beste resultaten belooft en die goed naleefbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is, maar die ook juridisch correct is – vereisten die voor het overgrote deel heel goed zijn te verenigen. En vervolgens iets over het voorbereidingsproces: hoe en door wie kunnen wettelijke regelingen het best worden ontworpen?

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. Daarover gaan de hoofdstukken 3 tot en met 6. Het regelgevingsambacht

is, net als bijvoorbeeld architectuur, beeldhouwen en het schrijven van romans, niet alleen een ambacht maar ook 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 dit ook consequenties heeft voor de organisatie van het regelgevingsproces, blijkt al tegen het eind van het tweede hoofdstuk.

Voor wie geïnteresseerd is in achtergrondvragen van regelgeving zijn drie boeken aan te raden:

- 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. Van het onderdeel wetgevingstechniek is er ook een Caribische variant: S.E. Zijlstra, *Caribische wetgevingstechniek* (pdf, 2021).

- 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’ verradt de filosofische invalshoek; het is echter bepaald niet een boek voor vakfilosofen, maar één dat iedere in wetgeving geïnteresseerde prikkelende en stimulerende gedachten biedt. Het is er ook als e-boek.

- 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 deze 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 volgende gelegenheden een of meer andere onderwerpen kiezen. Zijlstra’s *Caribische wetgevingstechniek* is dunner, ruim 100 blz.

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

§ 2. Waar vind ik wat in dit boek?

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

- a. Via de inhoudsopgave. Zo kunnen vooral de onderwerpen worden gevonden die in het eerste deel aan de orde komen.
- b. Via het overzicht van de 100 ICR op blz. 189–190. Daar vindt men in één oogopslag de opschriften van alle honderd aanbevelingen.
- c. Voor wie de pdf-versie gebruikt: zoeken op trefwoorden.

§ 3. Soorten regelingen: algemeen verbindende voorschriften en andere

De inzichten en ideeën van dit boek kunnen in beginsel worden toegepast op alle soorten algemene overheidsregels ('regelingen'). Ar-C 1 (de Curaçaose Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 1) onderscheidt ze in 'algemeen verbindende voorschriften' en 'interne regelingen'.

Algemeen verbindende voorschriften ('avv's') zijn regels die zijn vastgesteld door een overheidsorgaan en die gelden buiten dat overheidsorgaan. Uit de Staatsregeling blijkt welke van landswege vastgestelde avv's denkbaar zijn: Staatsregeling; landsverordeningen; landsbesluiten, houdende algemene regelingen ('landsbesluiten h.a.m.');

ministeriële regelingen;³ en eventuele regelingen van een openbaar lichaam of een zelfstandig bestuursorgaan waaraan regelgevende bevoegdheid is toegekend. De laatste categorie komt amper voor en blijft hier buiten beschouwing.

3 De staatsregelingen van Aruba en van Sint Maarten spreken van 'ministeriële regelingen'. De Str.-C doet dat eveneens in art. 84, vierde lid, maar voegt in art. 2 een element toe: 'ministeriële regelingen *met algemene werking*'. De Ar-C gebruiken ook deze lange aanduiding. De toevoeging is onnodig: een ministeriële regeling heeft per definitie algemene werking, anders mag ze niet zo heten. Een beschikking of een beleidsregel van een minister wordt bij 'ministerieel besluit' vastgesteld maar heet niet 'regeling'. De toevoeging stamt uit de tijd van de Nederlandse Antillen: die kende de figuur 'ministeriële beschikking met algemene werking'. Toen na 10-10-10 in de staatsregelingen werd gesproken van ministeriële *regelingen*, heeft de Curaçaose redacteur van art. 2 Str.-C de toevoeging gehandhaafd achter 'ministeriële regeling' in artikel 2. De redacteur was wel ijverig maar had blijkbaar niet goed opgelet. In dit boek wordt kortweg van 'ministeriële regeling' gesproken.

Algemeen verbindende voorschriften worden ook wel ‘wettelijke voorschriften’ of ‘wetten in materiële zin’ genoemd.⁴

Er is een subtiel terminologisch verschil tussen ‘algemeen verbindend voorschrift’ en ‘wettelijk voorschrift’, maar dat is hier niet van belang. Daarover (voor de fijnproevers) Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht* (16e dr. 2014), pt. 6.62.

Interne regelingen bevatten algemene regels die alleen voor het vaststellend orgaan zelf gelden (en voor zijn ondergeschikten); denk aan reglementen van orde en dienstvoorschriften.

Beleidsregels zijn een soort tussenfiguur. Ze zijn in eerste instantie gericht tot het orgaan dat ze uitvaardigde en zijn ambtenaren. Maar derden kunnen zich er ook op beroepen, omdat het bestuursorgaan in beginsel is gebonden aan zijn beleidsregels (art. 4:84 Algemene wet bestuursrecht; de regel geldt volgens de jurisprudentie ook voor de Caribische bestuursorganen). En de beleidsregels zijn er doorgaans ook bewust op gericht om de betrokken burgers duidelijk te maken waarop ze kunnen rekenen.

De *aanwijzingen voor de regelgeving* vormen een ander soort tussenfiguur. Die zijn formeel vastgesteld bij besluit van de minister-president, maar ‘in overeenstemming’ met de ministerraad. Vandaar dat ze kunnen bepalen dat niet alleen de ambtenaren maar ook de ministers zich eraan hebben te houden (Ar-C 2).

§ 4. Bevoegdheid tot regelgeven

Algemeen verbindende voorschriften

In een rechtsstaat, zoals alle drie de Caribische landen willen zijn,⁵ bestaat de bevoegdheid tot het vaststellen⁶ van algemeen verbindende voorschriften nooit vanzelf; ze moet altijd teruggaan op een bevoegdheidsverlening daartoe door Grondwet/Staatsregeling of andere wettelijke regeling.

4 De landsverordeningen (alsmede het Statuut, de Grondwet en de staatsregelingen, en de rijkswetten) zijn de ‘wetten in formele zin’. Voor het overgrote deel zijn ze tevens wet in materiële zin. Zie L.J.J. Rogier, *Beginselen van Caribisch staatsrecht* (2012), hfst. 13, par. 1.

5 Zo stelt de preambule van de Staatsregeling van Sint Maarten uitdrukkelijk. Voor Aruba en Curaçao geldt het, onuitgesproken, niet minder.

6 De bevoegdheidsvraag betreft het *vaststellen* van de regels. Het voorbereiden gebeurt door de ambtelijke diensten.

Volgens de staatsregelingen heeft de wetgever in formele zin algemene bevoegdheid tot het uitvaardigen van wettelijke voorschriften (*landsverordeningen*); dat ligt besloten in de formule ‘De vaststelling van landsverordeningen geschiedt door de regering en de Staten gezamenlijk’.

In theorie heeft ook de regering algemene regelgevende bevoegdheid: ‘Door de regering worden landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, vastgesteld’ (art. V.9 Str.-A; art. 83 Str.-C; art. 91 Str.-SXM, steeds eerste lid). Maar daarop volgt in het tweede lid: ‘Voorschriften, door straffen te handhaven, worden daarin alleen gegeven krachtens landsverordening. Bij landsverordening worden de op te leggen straffen bepaald.’ Dit sluit niet uit dat bij ‘zelfstandig’ landsbesluit h.a.m. (roepnaam: landsbesluit h.a.m. sec) algemeen verbindende voorschriften worden gegeven, zij het dat de naleving ervan niet door straffen kan worden afgedwongen. De figuur komt vrijwel niet voor. Uit de praktijk van het land Nederlandse Antillen vallen te noemen de instelling in 1970 van de SER en de regeling van de bekendmaking van officiële besluiten (Bekendmakingsbesluit, 1987). De huidige landen hebben deze zaken echter bij landsverordening geregeld.⁷ Voor de praktijk kan er dan ook van worden uitgegaan dat landsbesluiten h.a.m. alleen worden gegeven op basis van een landsverordening.

Ministeriële regelingen kunnen alleen worden gegeven op basis van een landsverordening of van een landsbesluit h.a.m.

Wanneer is delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een landsbesluit h.a.m. of ministeriële regeling denkbaar?

De staatsregelingen zeggen er niet uitdrukkelijk iets over. Ze volgen echter het stelsel van de Nederlandse Grondwet: voor de vraag wanneer en hoe een grondrecht mag worden gereguleerd, is de formulering van de grondwettelijke beperkingsmogelijkheid bepalend.⁸ In twee gevallen is delegatie aan een landsbesluit h.a.m. dan toegelaten: (a) als er staat dat ‘bij of krachtens landsverordening’ dit of dat mogelijk is (art. 13 Str.-C, art. I.3 Str.-A bijvoorbeeld, en (b) wanneer termen als ‘regelen’ of ‘regels’ worden gebruikt: ‘Bij landsverordening wordt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen geregeld’ (art. I.9 Str.-A), ‘Het geven van onderwijs is vrij behoudens het bij landsverordening te regelen toezicht van de overheid’ (art. 11 Str.-SXM), ‘Bij landsverordening worden regels gesteld omtrent het

⁷ Arjen van Rijn, *Handboek Caribisch staatsrecht* (2019), blz. 574.

⁸ Rogier, *Staatsrecht*, blz. 93. Van Rijn, *Handboek*, geeft veel informatie over de vraag welke beperkingen van grondrechten toelaatbaar zijn volgens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat ook voor de Caribische landen geldt (blz. 316 e.v.).

verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen' (art. 19 Str.-C). Buiten het domein van de grondrechten is de wetgever staatsrechtelijk vrij om de bevoegdheid tot het geven van regels of van nadere regels (voor het verschil daartussen, zie ICR 52) toe te kennen aan de regering (landsbesluit h.a.m.) of aan een minister (ministeriële regeling).

Een precisering is nodig ten aanzien van de delegatie aan ministeriële regeling. Dat kan als de landsverordening dat rechtstreeks bepaalt ('Bij ministeriële regeling kan ...') of als ze zegt dat '*bij of krachtens* landsbesluit h.a.m.' dit of dat kan of moet worden geregeld; vgl. Ar-C 20 en 21, tweede lid.

Rest nog de vraag in welke gevallen voor welke vorm van delegatie van regelgevende bevoegdheid kan worden gekozen.

Merkwaardig genoeg zwijgen de Curaçaose Ar over de vraag wanneer het aangewezen is dat een materie in een landsverordening zelf wordt geregeld en wanneer ervoor kan worden gekozen de (nadere) regeling aan een *landsbesluit h.a.m.* over te laten – aangenomen natuurlijk dat de Staatsregeling zich niet tegen delegatie verzet. De Nederlandse aanwijzingen 2.19 en 2.21 kunnen ook voor de Caribische praktijk als leidraad dienen:

a. Ga uit van het primaat van de landsverordening, d.w.z. dat die de hoofdelementen van de regeling moet bevatten en dat er een bijzondere reden moet zijn om te delegeren.

b. Delegeer in elk geval niet:

- de instelling van een vergunningenstelsel o.i.d. ('het is verboden iets te doen zonder toestemming van een bestuursorgaan': vergunning, ontheffing, concessie e.d.);
- het vaststellen van de criteria voor het verlenen of weigeren van een vergunning of ontheffing enz.;
- het instellen van een nieuw bestuursorgaan;
- regels over rechtsbescherming, zoals een verplichte bezwaarprocedure;
- het geven van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang of van een bestuurlijke boete;
- het toekennen van toezichts- of opsporingsbevoegdheden.

De Luchtvaartlandsverordening roept talloos veel vergunningen in het leven, zonder voor één daarvan ook maar zelf te regelen aan de hand van welke criteria wordt beslist of een aangevraagde vergunning zal worden verleend of geweigerd. Art. 8, vierde lid, wil het voor de daar aan de orde zijnde vergunning beter doen:

4. Aanvragen om vergunning worden beoordeeld met inachtneming van de bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vastgestelde regels.

De vergunning betreft het op Hato mogen landen en daarvandaan vertrekken door een luchtvaartmaatschappij – geen kleinigheid, dunkt me. Dit is dan ook een voorbeeld van ontoelaatbare delegatie.

Over de vraag wanneer delegatie aan een *ministeriële regeling* denkbaar is zeggen de Ar-C wel iets: in beginsel alleen voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details; verder voorschriften die herhaaldelijk moeten worden gewijzigd of die soms met grote spoed moeten worden uitgevaardigd; en ook het uitwerken van internationale regels waarbij voor de nationale regeling geen beleidskeuzen aan de orde zijn (Ar-C 19).

Het mag dus alleen om 'beleidsarme' onderwerpen gaan. En dan nog moeten ze zoveel mogelijk door de delegerende regeling worden genormeerd. Bij tarieven bijvoorbeeld door wijziging daarvan te binden aan de inflatiecijfers.

2

Verstandig regelgeven

§ 1. De positie van de wetgevingsjurist

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

Die vier rationaliteiten zijn:

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

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

De juridische rationaliteit, die aan het rechtsstatelijke doet denken, wil dat het overheidshandelen juridisch correct, 'rechtmatig' is: dwingende maatregelen alleen op grond van de wet en in overeenstemming met de geldende regels en de algemene rechtsbeginselen, het respecteren van grondrechten, een onafhankelijke rechterlijke macht.

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

De technisch- en sociaalwetenschappelijke rationaliteit ten slotte betreft de doeltreffendheid van het beleid naar de beste inzichten die in de betrokken beleidssector heersen: zijn de voorgenomen verkeersmaatregelen echt bevorderlijk voor de verkeersveiligheid en een vlotte doorstroming van het verkeer? Zullen de nieuwe eisen die aan het onderwijs worden gesteld tot beter onderwijs leiden? Hebben de voorgestelde milieumaatregelen een optimaal positief effect voor het leefmilieu?, enz.

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

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

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

§ 2. Wat een verstandige regelgever zich moet afvragen

In deze paragraaf komen vijf hoofdvragen aan de orde:

- a. Wat is het probleem?
- b. Wat zijn de oorzaken daarvan, wat de gevolgen?
- c. Wat is de na te streven situatie?
- d. Hoe kan het probleem het best worden bestreden? Anders gezegd: hoe, met welke middelen kan de gewenste situatie naar redelijke verwachting het best worden bereikt?
- e. Zijn de betrokkenen in staat te doen wat van hen wordt verwacht?⁹

Regelingen worden opgesteld en uitgevaardigd omdat de gedachte is dat de regeling nodig is; zij zorgt ervoor dat sommige dingen beter gaan dan

9 De vragen a–d zijn, met de nodige vrijheid, ontleend aan het werk van Hoogerwerf, genoemd tegen het eind van deze paragraaf. De laatste vraag is van eigen makelij, zij het dat de bewoordingen ‘te doen’ teruggaan op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (2017); dit rapport biedt veel leerzame, ‘realistische’ beschouwingen over het onderwerp. Voorheen sprak men van de ‘naleefbaarheid’ van wettelijke regelingen, term die in dit boek ook wel wordt gebruikt.

zonder de regeling; anders gezegd, dat ze bijdraagt aan het oplossen van een probleem.

Het probleem, oorzaken en gevolgen

Daaruit volgt dat de allereerste vraag die moet worden gesteld luidt: wat is het probleem eigenlijk, is dat voldoende duidelijk? Wie niet precies weet aan welk probleem hij moet sleutelen, kan 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 overheid die er iets aan kan of moet doen? Wat weten we van achtergronden en oorzaken van het probleem? Valt iets te leren van eerdere ervaringen met vergelijkbare problemen? – Dat wordt alles bijeen wel aangeduid als de ‘probleemanalyse’.

Deze vragen spelen in volle omvang als de overheid 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).

Soms is de vraag óf er een regeling moet komen echter niet meer aan de orde: als een landsbesluit h.a.m. verplicht is voorgeschreven door een landsverordening, moet dat er nu eenmaal komen, en meestal is dan ook voorgeschreven welke onderwerpen daarbij in elk geval aan de orde moeten komen. Vergelijk bijvoorbeeld art. 19 van de Curaçaose Bouw- en Woningverordening 1935, dat een landsbesluit h.a.m. eist met allerlei min of meer technische voorschriften. Maar ook dan moet men zich steeds afvragen waarom, met het oog op de aanpak van welk probleem, het geven van regels over die onderwerpen verplicht is gesteld. Vaak kan dat wel uit de tekst worden afgeleid of is het hoe dan ook wel duidelijk. Zo nodig kan de wetsgeschiedenis worden geraadpleegd (memorie van toelichting, de toelichting op het amendement of bij de nota van wijziging waarbij de bepaling gedurende de behandeling door de Staten is vastgesteld, e.d.).

Aanpak

Laten we aannemen dat het probleem intussen duidelijk is, inclusief de oorzaken en de gevolgen ervan, en dat het ook voor de hand ligt (of zelfs verplicht is) dat de overheid zich ermee gaat bezighouden. Dan komt de vraag aan de orde welke ‘betere’ situatie moet worden nagestreefd. Die hangt nauw samen met de vervolgvraag *hoe de gewenste situatie het best kan worden bereikt, of hoe het probleem het beste kan worden bestreden*. Daar hebben we de derde en de vierde vraag. Er zijn in beginsel twee typen probleembestrijding denkbaar: het probleem zelf voorkomen of bestrijden, of de nadelige gevolgen ervan bestrijden. In beginsel geldt dat alleen de

gevolgen bestrijden veel weg heeft van dweilen met de kraan open, maar het is lang niet altijd mogelijk (feitelijk, financieel, politiek, enz.) om de oorzaken helemaal weg te nemen; dan moet worden bekeken of de nadelige gevolgen kunnen worden bestreden of in elk geval verzacht.

Denk bijvoorbeeld aan geluidsoverlast. De gewenste situatie zal wel zijn dat (vrijwel) niemand meer onaanvaardbare last zal hebben van een bepaalde vorm van herrie. De vraag rijst dan: wordt de oorzaak van de herrie aangepakt (zorgen dat de activiteit minder lawaai maakt, eventueel door geluidsisolatie rond de geluidsbronnen aan te brengen, of de activiteit naar elders verplaatsen) of wordt de omgeving die er de meeste last van heeft doeltreffend afgeschermd door middel van geluidsschermen, woningisolatie, enz.? Die twee zijn natuurlijk ook vaak te combineren.

Welke maatregelen zijn denkbaar? Hoe zit het met de verhouding tussen kosten en baten? Denk daarbij niet alleen aan de financiële maar ook aan de maatschappelijke kosten – waaronder onwenselijke neveneffecten – en de mogelijke effecten op het milieu of het klimaat, en aan de even ruim op te vatten opbrengsten. Zijn de schattingen van deze kosten en baten die voorhanden zijn, realistisch? Daarbij moet niet alleen de korte maar ook de lange termijn onder ogen worden gezien. Als dit alles is gezien en wanneer personen die er verstand van hebben zich een eerste idee hebben gevormd van hoe zou kunnen worden gehandeld, moet worden nagegaan of overheidsmaatregelen nodig zijn en in hoeverre anderen – de buurt of maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld – iets zinvol zouden 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, voorzieningen bieden, zorgen voor sociale veiligheid, bestaande wijze van uitvoering beter laten functioneren, samenwerken met anderen, enz.)? Als we zouden willen dat sommige personen zich op een bepaalde manier gaan gedragen, zijn ge- en verboden dan het meest aangewezen of lijkt het verstandiger om het gewenste gedrag te stimuleren door dat te belonen? 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 daarzonder waarschijnlijk zinloos. Bij dit alles zal ongetwijfeld overleg met de betrokken personen en instanties (de 'staakhouders') nodig zijn.

Wanneer zo een globaal beeld is gevormd van de voorgestane probleemaanpak, is er vaak (opnieuw) reden voor contact met betrokken personen en instanties: onderschrijven zij de probleembeschrijving, hebben zij vertrouwen in de beoogde aanpak of hebben zij, alles overziende, misschien andere suggesties? Daarbij kan tevens worden nagegaan of alle betrokkenen van wie actie wordt verlangd – ‘de maatschappij’, d.w.z. de betrokken burgers, uitvoerende ambtenaren of andere instanties (vergunning verlenen, uitkering verstrekken e.d.), handhavers – in staat zullen zijn de verwachte inspanningen te leveren: wie het onmogelijke verwacht moet rekenen op teleurstelling. Daar hebben we dus de laatste vraag van het rijtje, die naar de naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Staakhouders

Nog even iets over het begrip staakhouders, dat hiervoor enkele keren ter sprake kwam, want die zijn van groot belang bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. ‘Staakhouders’ (*stakeholders*) zijn degenen die een positie hebben waardoor het van belang is, hen op de een of andere manier bij het voorbereidingsproces van beleid en wetgeving te betrekken. Vanuit zijn positie heeft een staakhouder relevante zaken te melden over het vraagstuk dat aan de orde is, beschikt hij over kennis en inzichten die bij de wetgevingsafdeling van een ministerie niet zomaar voorhanden zijn; daarom is het nuttig hem te raadplegen.

Wie de staakhouders zijn, hangt in de eerste plaats af van het onderwerp. Om welk vraagstuk gaat het, op wie hebben de problemen en heeft het voorgenomen beleid betrekking? Wie zijn betrokken bij de uitvoering van het beleid, het toezicht en de handhaving? Wie heeft ervaring met de problemen en met verwante zaken? Per geval én per fase in het voorbereidingsproces waarin men staakhouders wil raadplegen, zal dat moeten worden bezien. Soms zal men slechts een beperkt aantal staakhouders kunnen aanwijzen, soms een hele reeks, alles hangt af van het betrokken onderwerp.

In algemene zin kan worden gedacht in termen van particulieren enerzijds, overheidsinstellingen anderzijds.

Particulieren: organisaties die veel weten van of die belangen behartigen van ‘particulieren’, d.w.z. burgers (algemeen of de groepen waarop het vraagstuk waarover het gaat, betrekking heeft), ondernemingen, niet-commerciële instellingen en organisaties, belangenorganisaties (consumentenbond, vakbonden, werkgeversorganisaties, milieuorganisaties, enz.) en dergelijke. Soms gaat het om zo weinig ‘spelers’ (zoals ziekenhuis, middelbaar en hoger onderwijs) dat het verstandig is om ook met de individuele betrokken instellingen contact op te nemen. Tussen particulieren en overheid in: bij sociaaleconomische vraagstukken hebben we dan de Kamer van Koophandel en de SER.

Overheid: vakafdelingen van eigen ministerie of andere ministeries, toezichthouders, politie, Openbaar Ministerie. Soms heeft de rechterlijke macht nuttige suggesties, bijvoorbeeld als het gaat om de duidelijkheid van begrippen, handige en effectieve inkleding van procedures.

Bij veel van deze staakhouders moet worden bedacht dat zij geneigd zullen zijn om niet alleen 'objectieve' feiten en inschattingen naar voren te brengen maar tevens zullen proberen van de gelegenheid gebruik te maken om de hun na aan het hart liggende belangen te verdedigen, kortom om ook te lobbyen. Dat is een natuurlijke gang van zaken, en het is dus zaak daar attent op te zijn. Een goede ambtenaar laat zich niet voor het karretje van deze of gene spannen maar blijft neutraal, probeert tot een onafhankelijk oordeel te komen.

Soms heeft iemand de neiging om 'de burgers' als staakhouders aan te merken. Dat is zinloos: het is onmogelijk om met alle burgers te overleggen. Een staakhouder onderscheidt zich juist doordat zij of hij (het kan een persoon zijn of een instelling of instantie) bij uitstek in staat is om inzicht te geven in een bepaalde materie.

Het komt ook wel voor dat iemand de Staten of de Statenfracties als staakhouders wil aanmerken. Dat kan echter alleen aan de orde komen in het uitzonderlijke geval dat hun rechtspositie of iets dergelijks in het geding is. Voor het overige geldt dat zij bij een landsverordening aan bod komen nádat de ontwerp-landsverordening is ingediend. En landsbesluiten en ministeriële regelingen zijn alleen zaak van de regering of van een of meer ministers. Het kan voorkomen dat een minister fracties wil polsen over iets. Dat is dan iets voor de minister – een ambtenaar raadpleegt nooit een Statenlid of een politieke partij, dat staat zijn of haar positie niet toe.

Het bovenstaande gaat in feite over het ontwikkelen van verstandig *beleid*. Een wettelijke regeling vormt, grote uitzonderingen daargelaten, onderdeel van een ruimer beleid, dat bijvoorbeeld ook voorlichting, het doen van investeringen, privaatrechtelijke rechtshandelingen of feitelijke handelingen kan omvatten.

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. Vandaar dat er hier aandacht aan is besteed.

Voor het ontwikkelen van effectief beleid bestaan diverse bestuurskundige hulpmiddelen. Toegankelijk en betrekkelijk eenvoudig daarover is het boek van 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, 3e dr. 2014) is

nog eenvoudiger en daarmee voor de praktijk (nog) beter hanteerbaar. Beide boeken zijn nog in de handel. Ook Zijlstra's *Caribische wetgevingstechniek* geeft, in § 1.3, een handzaam overzicht.

Voor Nederland is een groot aantal ontwerp- en onderzoeksmethoden bijeengebracht in één (in de loop der jaren nogal uitgedijd) Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, in jargon: IAK (zie www.kcw.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving).

Samengevat komt het IAK neer op het stelselmatig en kritisch nalopen van een zevental vragen:

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

Dat alles is eerlijk gezegd wel een beetje rommelig, en het is in het IAK nogal ver uitgewerkt. Belangrijke punten als naleefbaarheid ('doenlijkheid') en handhaafbaarheid lijken in dit rijtje onderbelicht te blijven maar komen bij de uitwerking wel degelijk aan de orde.

In de praktijk is het degelijk nalopen van de in het begin van deze paragraaf genoemde vragen a–e meestal aan te bevelen, 'verstandig'. Wordt het lastig, dan kan worden teruggevallen op de IAK.

§ 3. Wat is een goede regeling?

Een goede regeling moet in de eerste plaats nodig zijn en passen in een verstandig beleid; zie de vorige paragraaf. In termen van de eerste paragraaf: ze moet verantwoord zijn in het licht van alle vier de rationaliteiten die we in paragraaf 1 tegenkwamen. Maar er bestaan ook criteria, kwaliteitseisen, die meer specifiek de inhoud en de vorm van een regeling betreffen.

Een nog steeds gezaghebbend overzicht van de kwaliteitseisen waaraan elke overheidsregeling zou moeten voldoen, biedt de (Nederlandse) kabinetsnota *Zicht op wetgeving* uit 1991 (Kamerstukken 22008, 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), het Statuut, de Staatsregeling en Rijkswetten. Voor landsbesluiten h.a.m. zijn landsverordeningen ook hoger recht, voor ministeriële regelingen bovendien de landsbesluiten h.a.m. Er is ook informeel hoger recht: specifieke landsverordeningen over civielrechtelijke onderwerpen respecteren in beginsel het Burgerlijk Wetboek; zodra er een Landsverordening algemene regels van bestuursrecht is, zullen bestuursrechtelijke landsverordeningen die in beginsel in acht hebben te nemen.

Bij het ongeschreven recht gaat het met name om de beginselen van rechtsstaat en democratie, en de algemene rechtsbeginselen.

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

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, vormt een ander voorbeeld van het niet verwerklijken van het beginsel van de rechtszekerheid.

Dit laatste had naar mijn smaak wel mogen leiden tot een afzonderlijke kwaliteitseis, die van stabiliteit, 'duurzaamheid' zo men wil. Herhaaldelijk wijzigen of vervangen van regels vormt voor alle betrokkenen: 'burgers', uitvoerders en handhavers, een ware horreur. Daarom moeten landsverordeningen 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 te doelmatiger is de regeling. De 'kosten' (lasten die uit de regeling voortvloeien) kunnen grote dingen betreffen als het vergen van flinke investeringen of het opzetten en bijhouden van een nieuwe registratie, maar soms ook kleine dingen, zoals het vragen van onnodige gegevens (bijvoorbeeld uittreksel uit het Handelsregister, terwijl de ambtenaren van het ministerie dat register eenvoudig kunnen inzien).

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 méér 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 steeds meer door in de rechtspraak van de bestuursrechter.¹⁰

Voor een wetgevingsjurist is het dienstig, deze evenredigheidstoets-in-drie-vragen toe te passen op elk instrument dat hij in de te ontwerpen regeling wil toepassen en op elke procedure die hij daarin wil voorschrijven – dat kan hem scherp houden en voorkomen dat gebaande paden blindelings worden gevolgd.

d. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het derde lid van ICR 5 noemt deze op de overheid gerichte vereisten ook, maar stelt daarbij nog een ander element voorop: de naleefbaarheid voor de burgers, de doenlijkheid; vergelijk vraag e uit de vorige paragraaf (blz. 24).

¹⁰ Bijv. ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1869 (plan Bedrijventerreinen Schijndel), ABRvS 2 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2864 (Retailplan) en vooral de spraakmakende uitspraak ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (woningssluiting Harderwijk).

Het is bijvoorbeeld mooi om allerlei eisen te stellen aan het uiterlijk van winkels en ervoor te zorgen dat de toezichthouders daar streng op zullen letten; maar als de winkels daardoor zo duur worden dat het niet meer rendabel is om winkelier te zijn, dan zijn de regels feitelijk niet naleefbaar en wordt per saldo de middenstand 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 *De wet als kunstwerk* (2014) tot ‘Tien geboden voor de wetgever’, waarbij hij voor een belangrijk deel leunt op de Amerikaanse schrijver Lon L. Fuller (*The Morality of Law*, 1964) en steeds met diverse filosofen in debat gaat. De ‘geboden’ hebben de volgende opschriften: algemeenheid / openbaarheid / vooruitzien / begrijpelijkheid / samenhang / redelijke verwachtingen / duurzaamheid / hanteerbaarheid / autonomie / regelgeleid gedrag.

§ 4. De organisatie van de regelgeving

Alleen al vanwege de samenhang van beleid en bijbehorende regels, zijn vaak diverse ambtelijke afdelingen van het ministerie 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 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 engere zin bij te betrekken. De inbreng vanuit een meer algemene juridische invalshoek kan voorkomen dat wegen worden ingeslagen die later kansloos blijken te zijn want in strijd met een rechtsregel van een hogere regeling zoals een verdrag of een Rijkswet, of een rechtsbeginsel, of ze kan attenderen op mogelijkheden waarop men anders niet licht zou zijn gekomen; juristen zijn soms inventiever dan men denkt! Ook voor de afstemming op andere regelingen (zie de vorige paragraaf, 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 het ministerie maar weinigen die dat vak voldoende vaak uitoefenen om er de nodige bekwaamheid in te ontwikkelen. Daarom is het verstandig enkele juristen van het ministerie – waarschijnlijk van de afdeling juridische zaken – *steeds* te betrekken bij het ontwerpen van nieuwe regels of om ze door anderen ontworpen conceptregelingen in elk geval te laten toetsen.¹¹

Als twee of drie 'regelgevers' steeds bij het ontwerpen worden betrokken, afhankelijk van de omvang van het ministerie, raken die allengs de staat van amateur-regelgever kwijt en kunnen zij zich ontwikkelen tot vakbekwame ambachtslieden die op hun beurt anderen het vak kunnen bijbrengen. Landsverordeningen en andere regelingen zijn 'producten' van essentieel belang voor het overheidsbedrijf. Hoe hoger de kwaliteit daarvan, des te deugdelijker de basis voor goede naleving, efficiënte en effectieve uitvoering en relatief geringe handhavingslasten. En voor die kwaliteit moeten vaklieden worden gevormd, anders 'wordt het nooit wat'. En een klein clubje 'vaste wetgevers' kan ook de actualiteit van de geldende regelingen bewaken.

§ 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) en van de handhavers. Die inleving kan beginnen in het eigen hoofd, maar wordt sterk bevorderd door contact

¹¹ Eventueel van de centrale wetgevingsafdeling: AZ/WJZ van Curaçao, AZ/DWJZ van Aruba en AZ/AJZW van Sint Maarten.

op te nemen met de betrokkenen en met private en overheidsinstanties die verstand van zaken hebben. Dat 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 empathische instelling is al bij het ontwerpen van het beleid van groot belang. Het beleid wordt allereerst gemaakt voor de samenleving, en dus is het van belang dat de ontwerpers zich in de noden van die samenleving proberen in te leven. Doet men dat, dan worden ook de contacten met betrokken organisaties en andere 'informanten' (staakhouders) het meest vruchtbaar. En daar hoort vanzelfsprekend bij dat de consultaties dan ook zichtbaar serieus moeten worden genomen, door te laten zien wat ermee is gedaan. In de fase van het ontwerpen van een regeling betekent dit dat de ontwerpers zich steeds proberen voor te stellen hoe de 'burgers', bedrijven, instellingen en organisaties inbegrepen, de voorgenomen regels en het stelsel daarvan zullen ervaren. Vervolgens geldt dat voor de uitvoerders en de handhavers: zullen zij ermee uit de voeten kunnen? Ook hier maakt een empathische instelling overleg met de betrokkenen allerminst overbodig en is zo'n instelling alleen maar bevorderlijk voor goede en vruchtbare contacten met de betrokken 'burgers', uitvoerders en handhavers. Op deze wijze kan ook worden nagegaan of de regels geen onnodige lasten meebrengen voor de betrokkenen, zoals onnodige of onhandige informatieplichten, of er geen vermijdbare afwijkingen zijn van de wijze waarop uitvoerende en handhavende ambtenaren te werk plegen te gaan, of rekening is gehouden met bestaande samenwerkingsvormen en dergelijke. Ook de datum van inwerkingtreding van een nieuwe regeling of van een belangrijke wijziging kan soms gevoelig liggen, vooral als de bedrijfsvoering van ondernemingen in het geding is of als het om een wijziging van een subsidiestelsel gaat. Empathie is al helemaal nodig bij het nadenken over de vraag of overgangsrecht nodig is. En bij het ontwerpen zal (moet dat nog worden gezegd?) tot slot ook rekening moeten worden gehouden met wat politiek haalbaar is – waarbij wel moet worden aangetekend dat dat doorgaans geen vaststaand gegeven is.

3

Diverse bestanddelen van een regelingsontwerp

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

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

Een wettelijke regeling ontstaat bij haar vaststellingsbesluit (in geval van een landsverordening zijn het twee wat je zou kunnen noemen deelbesluiten: het Statenbesluit waarbij het ontwerp van de landsverordening wordt 'goedgekeurd'¹² en vervolgens het regeringsbesluit tot bekrachtiging daarvan. Vanaf het bekrachtigingsbesluit (daarmee is de besluitvorming afgerond) bestaat de landsverordening. Een landsbesluit h.a.m. bestaat vanaf het besluit tot vaststelling door de regering.¹³

Een wettelijke regeling werkt vanaf het ogenblik van haar inwerkingtreding (dat altijd ná de officiële publicatie moet liggen). In geval van wijziging wordt niet het vaststellingsbesluit gewijzigd, maar de regeling zelf. En bij intrekking van de regeling wordt niet het vaststellingsbesluit ingetrokken maar de regeling.

Bij de publicaties van de Caribische wettelijke regelingen, bijvoorbeeld op het Nederlandse *overheid.nl*, wordt dit over het hoofd gezien, daar wordt de regeling gelijkgesteld met haar vaststellingsbesluit. Bij Nederlandse wettelijke regelingen is dat trouwens niet anders.

¹² Rogier, *Staatsrecht*, blz. 167, merkt terecht op dat de term goedkeuring, in alle drie de Caribische staatsregelingen gebruikt, iets oneigenlijks heeft, aangezien daarmee wordt gesuggereerd dat de Staten de ingediende tekst alleen kunnen aannemen of verwerpen. Maar dat laatste is niet het geval: de Staten hebben het recht van amendement.

¹³ De mogelijke interventie door de Gouverneur op grond van art. 21 reglementen voor de gouverneurs blijft hier buiten beschouwing. Over de strekking daarvan wordt verschillend gedacht: Rogier, *Staatsrecht*, blz. 152, vs. Van Rijn, *Staatsrecht*, blz. 456-458.

Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving van de vier Koninkrijkslanden houden het onderscheid tussen met name vaststellingsbesluit van een regeling en de regeling zelf niet goed in het oog.

§ 2. Het ontwerp van een regeling: ontwerp vaststellingsbesluit en toelichting

De aanwijzingen voor de regelgeving geven regels voor ‘bijzondere bestanddelen van regelingen’. Bij nadere beschouwing blijkt het echter te gaan om de bestanddelen van de vaststellingsbesluiten. Hieronder gaat het dan ook om de vaststellingsbesluiten van landsverordeningen, landsbesluiten h.a.m. en ministeriële regelingen.

a. Landsverordeningen

Een landsverordening wordt vastgesteld ‘door de regering en de Staten gezamenlijk’, aldus eensluidend de staatsregelingen (Aruba: art. V.1; Curaçao: art. 74; Sint Maarten: art. 82). Een ‘regelgever’ in de zin van dit boek, een wetgevingsambtenaar of groepje wetgevingsambtenaren, ziet zich allereerst voor de taak gesteld om het concept van het vaststellingsbesluit daarvoor te ontwerpen.

Uit hoofdstuk 4 van de Ar-C blijkt (impliciet) dat een vaststellingsbesluit voor een landsverordening de volgende onderdelen kent:

- opschrift
- aanhef
- lichaam van de landsverordening
- ondertekening
- memorie van toelichting.

Deze elementen komen nu achtereenvolgens aan de orde.

1°. Het *opschrift* van het besluit duidt het onderwerp van het vaststellingsbesluit aan. Dat onderwerp is natuurlijk de vaststelling van de nieuwe landsverordening, dus zou het voor de hand liggen de citeertitel daarvan als opschrift te gebruiken. Dat is echter (nog) niet overal de gewoonte.

Zo luidt het opschrift van het besluit tot vaststelling van de Curaçaose Landsverordening bescherming persoonsgegevens: ‘Landsverordening van de 4de september 2010 houdende regels inzake bescherming persoonsgegevens

(Landsverordening bescherming persoonsgegevens).¹⁴ Maar alles wat daar staat behalve de citeertitel tussen haakjes (vgl. Ar-C 85), is overbodig; met de citeertitel had kunnen worden volstaan, daarmee heeft de lezer alle informatie die hij nodig heeft. In Sint Maarten doen ze het al zo. Dat Aruba en Curaçao spoedig mogen volgen! Er is geen enkele rechtsregel, zelfs geen aanwijzing voor de regelgeving, die verbiedt om te volstaan met de citeertitel. Is er geen citeertitel, zoals bijvoorbeeld bij een besluit tot wijziging van een bestaande regeling, dan kan een opschrift in de trant van ‘Wijziging van de Landsverordening bescherming persoonsgegevens’ worden gebruikt, met zo mogelijk tussen haakjes het onderwerp van de wijziging; vergelijk het tweede voorbeeld in de toelichting bij Ar-C 84.

2°. Dan volgt de *aanhef*.

Die bestaat uit vier onderdelen (Ar-C 86):

- Eerst de plechtige verklaring ‘IN NAAM VAN DE KONING!’¹⁵
- Dan de aanduiding van wie hier aan het woord is: ‘De Gouverneur van ... [Aruba/Curaçao/Sint Maarten]’.
- Nu de *considerans*, korte uiteenzetting van de motieven voor het vaststellen van de landsverordening, ingeleid met de woorden ‘Overwegende dat ...’. Kort, want er wordt doorgaans maar één zin gebruikt, die eindigt met een puntkomma. Die korthed is geen schande, want de *considerans* heeft eigenlijk geen functie meer, nu in de memorie van toelichting alle ruimte is voor een behoorlijke uiteenzetting van motieven en doel: het algemene deel van de toelichting begint in het algemeen met een uiteenzetting waarin de vijf vragen uit paragraaf 1 van hoofdstuk 2 (‘Wat een verstandige regelgever zich moet afvragen’) worden langsgelopen. Het is dan ook heel gebruikelijk om een nietszeggende *considerans* op te nemen in de trant van ‘... dat het wenselijk is een nieuwe Bouw- en woonverordening vast te stellen’.
- Vervolgens de clou: ‘Heeft, de Raad van Advies gehoord, en met gemeen overleg der Staten, vastgesteld de volgende landsverordening:’

Deze formule geeft eigenlijk een valse voorstelling van zaken. Het lijkt alsof een landsverordening wordt vastgesteld bij besluit van de gouverneur, zij het ‘met gemeen overleg der Staten’. Het formulier is rechtstreeks afgeleid van het Nederlandse model (daar Koning in plaats van Gouverneur en Staten-Generaal in

¹⁴ Het opschrift van het ontwerp zoals ingediend bij de Staten luidde ‘Landsverordening van de ... houdende [enz.]’. Pas bij de bekrachtiging kon de datum worden ingevuld.

¹⁵ Volgens de Curaçaose Bekendmakingsverordening wordt ‘In naam van de Koning!’ met kleine letters geschreven.

plaats van Staten); dat herinnert aan de tijd dat een wet een bijzonder koninklijk besluit was, namelijk één met inspraak van het parlement.

3°. Na deze slotwoorden van de aanhef komt het *lichaam* van de landsverordening, de eigenlijke wettelijke regeling: opschrift, eerste tot en met laatste artikel en de eventuele hoofdstuk- en paragraafaanduidingen. Daarover straks uitvoerig in het volgende hoofdstuk.

4°. De landsverordening wordt gedateerd en *ondertekend* door de gouverneur en de medeondertekenende, verantwoordelijke ministers. Het ambtelijk ontwerp moet de datum natuurlijk openlaten en volstaat met ‘Gegeven te Oranjestad/Willemstad/Philipsburg, de ...’ en noemt vervolgens alleen de *functies*: ‘De Gouverneur van ...’ en de medeondertekenende ministers (‘De Minister van ... / belast met ...’). Géén namen in het ontwerp: niemand weet wie op D-day het gouverneurschap en de ministersposten zullen bekleden.

5°. Ten slotte de *memorie van toelichting* (zonder hoofdletters; maar de afkorting is: MvT). Daarover gaat de volgende paragraaf.

b. Landsbesluiten h.a.m.

De regels voor (vaststellings)besluiten van) landsbesluiten h.a.m. zijn afgeleid van de voorgaande, maar zijn uit de aard van de zaak op onderdelen wat anders, meestal eenvoudiger.

1°. Voor het *opschrift* gelden dezelfde regels als voor landsverordeningen.

2°. De *aanhef* is een beetje anders:

– Na de considerans wordt de wettelijke basis voor de regeling genoemd: ‘Gelet op ...’. Op de plaats van de puntjes het artikel of de artikelen van de landsverordening waar is bepaald dat dit landsbesluit h.a.m. moet of kan worden uitgevaardigd. Alléén de wettelijke basis wordt hier genoemd, niet de artikelen die verdere regels geven voor inhoud of eventuele voorbereidingsprocedure voor het landsbesluit.

– De slotregel van de aanhef beperkt zich tot: ‘Heeft, de Raad van Advies gehoord, besloten:’. Van gemeen overleg met de Staten is bij een landsbesluit h.a.m. immers geen sprake.

5°. De toelichting bij een landsbesluit h.a.m. heet *nota van toelichting* (NvT), niet memorie.

c. Ministeriële regelingen

2°. Hiervan is de *aanhef* heel eenvoudig:

De Minister van/belast met ...,
 Overwegende, ...,
 Heeft besloten:

Verwonderlijk is dat de Bekendmakingsverordening hier geen ‘gelet op’ de grondslag in landsverordening of landsbesluit h.a.m. voorschrijft, terwijl die grondslag er wel moet zijn. Het zou aanbeveling verdienen daartoe alsnog te besluiten. En het lijkt me niet verboden om dat nu al te doen hoewel het van de Bekendmakingsverordening niet hoeft.

Sint Maarten kent geen model voor de aanhef van ministeriële regelingen. Daar kan de wettelijke grondslag dus vrijelijk in de aanhef worden vermeld.

4°. De *ondertekening* is uiteraard heel eenvoudig: ‘Gegeven te Oranjestad/Willemstad/Philipsburg de ...’, en dan ondertekening door de verantwoordelijke minister of ministers.

5°. Ook hier hebben we een *nota van toelichting*.

§ 3. Toelichting

De toelichting bij een wettelijke regeling is geen onderdeel van de regeling maar een apart stuk. De toelichting heeft in elk geval twee functies:

a. ze geeft een verantwoording van het waarom van het voorstel alsmede van de voorbereidingsprocedure, en

b. ze geeft een nadere uitleg van de regeling waar dat van belang is voor een beter begrip en voor de toepassing.

De toelichting bij het ontwerp van een landsverordening heeft nog een belangrijke derde functie:

c. ze bevat een pleidooi om de Staten over te halen het voorstel voor de landsverordening of de wijziging aan te nemen.

In verband met de verantwoordings- of motiveringsfunctie (a) somt ICR 8, eerste en tweede lid, 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 minimumeis is dat wordt uiteengezet *waarom* de regeling wordt getroffen of wordt voorgesteld: wat is het probleem, waarom deze regeling?

Bedenk dat de verantwoording de motivering geeft voor het voorgestelde besluit tot vaststelling of tot wijziging van de regeling. Ze moet dan ook voldoen aan de deugdelijkheidseisen die de jurisprudentie stelt aan de motivering van besluiten. Weliswaar betreft die voornamelijk beschikkingen,

maar het vereiste van een deugdelijke en kenbare motivering vloeit voort uit een algemeen rechtsbeginsel dat voor alle overheidsbesluiten geldt, óók voor landsverordeningen.

Dan de nadere uitleg, de toelichting in eigenlijke zin: functie b. Bij een belangrijke nieuwe regeling zal de toelichting doorgaans een algemeen deel en een artikelsgewijs deel kennen. Is een afzonderlijk algemeen deel te zwaar, dan kan worden volstaan met een eerste onderdeel 'Inleiding'. In het algemene deel (of de inleiding) worden dan in elk geval de aanleiding en een enkel element uit het rijtje van ICR 81, tweede lid, opgenomen, en daarna komt het onderdeel met als opschrift 'De artikelen', 'Artikelsgewijs' of iets dergelijks.

Een toelichting moet alles bevatten wat nodig is maar mag niets vertellen wat niet nodig is. En hoe duidelijker de tekst van de regeling is, des te vaker zal het voorkomen dat een artikel in het geheel geen toelichting nodig heeft. In dat geval wordt er gewoon over gezwegen: niet met wat andere woorden vertellen wat voldoende duidelijk in de tekst van het artikel valt te lezen ('parafaseren'), en ook geen 'Dit artikel behoeft geen toelichting' of iets dergelijks. Want: overbodig = overbodig. Zo ook ICR 81, derde lid.

Soms is het van belang om het stelsel van de regeling kort uiteen te zetten. Als de regeling bijvoorbeeld sommige verboden-behoudens-vergunning bevat en ook één of twee verboden-behoudens-ontheffing, is het verstandig om uit te leggen wat het verschil tussen de twee figuren is: een vergunning zal niet altijd maar meestal wel kunnen worden verleend, een ontheffing alleen in heel bijzondere gevallen; zie verder hoofdstuk 6, § 4. 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 landsbesluit h.a.m.: dat moet bijna altijd in samenhang worden gelezen met de landsverordening waarop het is gebaseerd.

Let op ICR 80, vierde lid: 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 beperkingen aan de vergunning, maar probeer niet een weigeringsgrond binnen te smokkelen die in feite niets met de bescherming van de openbare gezondheid te maken heeft.

Tot slot de *pleidooifunctie* van de memorie van toelichting bij het ontwerp van een landsverordening. Als de regering een ontwerp bij de Staten indient,

is dat niet een neutrale handeling ('zie maar wat je ermee doet') maar een voorstel dat de regering graag aanvaard ziet. Niet zelden vloeit het ontwerp direct of indirect voort uit het regeerprogramma of heeft een van de coalitiepartijen iets in die trant beloofd tijdens de verkiezingscampagne. Dat alles is volkomen normaal in een democratisch staatsbestel.

Even normaal is het dan echter dat het voorstel zo rooskleurig mogelijk wordt voorgesteld in de toelichting. Als pro's en contra's worden uiteengezet, is er een natuurlijke neiging om de contra's niet al te zwart af te schilderen en de pro's zo gunstig mogelijk voor te stellen. Datzelfde geldt voor de financiële implicaties van het voorstel. Hoezeer de Comptabiliteits(lands)verordening ook voorschrijft dat de financiële consequenties waarheidsgetrouw dus realistisch moeten worden gepresenteerd, hoezeer Rekenkamer en Raad van Advies er ook op hameren om daar strikt de hand aan te houden, de praktijk leert dat de neiging om de zaken zo rooskleurig voor te stellen als maar enigszins geloofwaardig schijnt, het maar al te vaak wint. Daarmee hoeft de MvT geen aperte onwaarheden te bevatten om toch iets eenzijdigs te hebben ten gunste van het voorgestelde.

Omdat bij een MvT maar al te vaak niet precies kan worden bepaald welke van de drie genoemde functies (verantwoording, uitleg, pleidooi) in bepaalde passages de overhand heeft, is de toelichting dus een onbetrouwbare gids bij de uitleg van een wetstekst, althans één die met een gezond-kritische blik moet worden gelezen. Alleen al om deze reden is het uit den boze om de MvT in Publicatie- of Afkondigingsblad te willen afdrucken, alsof ze een met de tekst van de landsverordening vergelijkbare status zou hebben. Daar komt bij dat de Staten alleen over de wetstekst hebben gestemd, niet over de toelichting; die is dus niet 'met gemeen overleg der Staten vastgesteld'. En op diverse punten strookt de toelichting uiteindelijk vaak niet meer met de tekst van de landsverordening: door amendementen of nota's van wijziging kan daaraan in de loop van de parlementaire behandeling heel wat zijn veranderd; een enkele bepaling zegt misschien wel precies het tegendeel van wat in het oorspronkelijke ontwerp viel te lezen.

Bij mijn weten is er in geen van de landen een wettelijke regeling die iets bepaalt over de eisen waaraan een toelichting moet voldoen. Heel verwonderlijk is dat ook niet, want (a) de toelichting schept geen recht, is niet op rechtsgevolg gericht, en (b) veel hangt af van de regeling die wordt toegelicht. De algemene eisen zijn alleen te vinden in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Uit de jurisprudentie

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. Ofwel: als er een tegenstrijdigheid is tussen tekst van de regeling en de toelichting, telt alleen de wettelijke regeling zelf.

Een recent en sprekend, Caribisch voorbeeld biedt GEA Curaçao 15 april 2019, ECLI:NL:OGAC:2019:77 (fiscale aftrek studiekosten). Daar had de belastinginspecteur slechts een beperkte aftrek van de kosten van een buitenlandse studiereis toegestaan, met een beroep op de MvT. Maar die beperkte uitleg strookte niet met de wetstekst, die 'de' kosten aftrekbaar verklaarde, alle dus, en daarom kende de rechter de volle aftrek toe – terecht.

Bij een landsbesluit h.a.m. en een ministeriële regeling wordt de toelichting daarbij vaak bij de regeling zelf gepubliceerd. Dan is de auteur van de regeling ook de auteur van de toelichting.¹⁶ Als dan in de toelichting iets wordt gezegd over de wijze van uitvoering, kan dat worden opgevat als een beleidsregel. Wanneer de memorie van toelichting bij een ontwerp landsverordening iets zegt over de voorgenomen uitvoering, kan daar eveneens sprake zijn van een beleidsregel (van de verantwoordelijke minister of ministers).

Enkele meer specifieke aspecten komen aan de orde bij de toelichting op ICR 80–83. Zie ook, in meer algemene zin, Zijlstra, *Wetgevingstechniek*, hfst. 9.

16 In de tekst werd er al op gewezen dat de MvT bij een landsverordening *niet* hoort te worden gepubliceerd in Afkondigings- of Publicatieblad.

4

Verstandig vormgeven

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

De vormgeving van een regeling betreft twee zaken. In de eerste plaats de *structuur* van de regeling, dat wil zeggen de indeling in verschillende onderdelen – hoofdstukken, paragrafen, artikelen, 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,¹⁷ 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 zijn een zaak van regelgevingstechniek, lijken dus van ondergeschikt belang. Maar dat is allerminst zo. Een wettelijke 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 vervolgens dat ze het gelezene moeten kunnen *begrijpen* (daarvoor is de taal van belang). De meeste regelingen vragen verdere *uitvoering* door bestuursorganen, ambtelijke en ‘politieke’ (met name de regering of een minister) en *toezicht en handhaving* door controleurs en handhavers, onder wie vaak ook buitengewone opsporingsambtenaren. Ook zij moeten snel kunnen vatten wat de bedoeling is en zo duidelijk mogelijke aanwijzingen krijgen voor wat van hen wordt verlangd, wat de ‘burgers’ toekomt aan rechten (bijvoorbeeld subsidies, inspraak, uitkeringen) die de uitvoerende instanties moeten verzekeren en welke plichten de regeling aan ‘burgers’ oplegt, zodat de toezichthouders en de handhavers de zaken trefzeker kunnen beoordelen. Het zal duidelijk zijn dat investering in kwaliteit van deze aspecten later veel onduidelijkheid, verwarring, onmin en bezwaren kan voorkomen.

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

Wie ervaring heeft met kookboeken of gebruiksaanwijzingen bij apparaten en bouwpakketten, zal 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 wettelijke regelingen van de overheid.

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

Zie over het onderwerp van dit hoofdstuk ook Zijlstra, *Wetgevingstechniek*, hfst. 6.

§ 2. De indeling van een regeling

De indeling van een wettelijke regeling in verschillende onderdelen en de schikking daarvan, kortom: de *structuur* van de regeling, is van het allergrootste belang voor de hanteerbaarheid ervan, zo zagen wij. Een goede structuur leidt ertoe dat de gebruiker zonder moeite vindt wat hij nodig heeft en daarbij niet licht iets over het hoofd ziet wat hij wel zou moeten weten. Het helpt daarbij als alle onderdelen een opschrift hebben: niet alleen de hoofdstukken en de paragrafen, maar ook elk artikel.

De structuur bepaalt de toegankelijkheid van de regeling en daarmee de vindbaarheid van de verschillende bepalingen die een lezer nodig kan hebben. In een goed gestructureerde regeling hebben de onderdelen duidelijke namen en zijn de gezochte regel en wat daarvoor verder relevant is snel vindbaar, ook zonder de zoekfunctie van Windows of Apple of het commando *Ctrl-f* – hoe handig het soms ook is om zo’n 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 dit vereiste. In één volzin mag slechts één onderwerp of één aspect van één onderwerp worden behandeld. Een artikellid mag enkele zinnen bevatten (liever niet meer dan drie), maar al die zinnen moeten dan wel over één en hetzelfde onderwerp gaan. Een artikel mag verschillende leden tellen (liever niet meer dan vijf). Al die leden moeten in beginsel over één onderwerp gaan; eventueel over een aantal zo nauw samenhangende onderwerpen dat het geheel ook wel als één onderwerp kan worden beschouwd. Een aantal bijeen horende artikelen kan worden samengebracht in één paragraaf, enkele verwante paragrafen kunnen samen

een hoofdstuk vormen. En steeds moet de inhoud ook worden ‘gedekt’ door het opschrift van het hoofdstuk, de paragraaf, het artikel.

Een tweede vuistregel kan als die van de klassieke deugden *eenvoud en soberheid* worden aangeduid, ook wel ‘overdaad schaadt’ genoemd. Een regeling van niet meer dan zo’n tien artikelen wordt niet onderverdeeld in hoofdstukken of paragrafen;¹⁸ met passende opschriften boven elk artikel en een juiste volgorde van de artikelen hebben we dan al een eenvoudige en duidelijke structuur. Een regeling van – zeg – twintig artikelen wordt niet onderverdeeld in hoofdstukken en daarbinnen ook nog paragrafen, dat is hier te veel van het goede; het worden óf alleen hoofdstukken óf alleen paragrafen. Een regeling kent boven het artikelniveau – hoge uitzonderingen daargelaten, die een ontwerper hooguit eenmaal in zijn ontwerpersleven meemaakt – niet meer niveaus dan hoofdstukken en paragrafen. Want anders: bomen en bos, enz.

Is er behoefte aan groepering van artikelen, dan geeft ICR 21 deze aanbeveling: gebruik ‘hoofdstukken’ of ‘paragrafen’, zo nodig beide. Deze worden Arabisch genummerd, niet Romeins; dus met 1, 2, 3, enz. Zie verder ICR 22 en 23

In de derde plaats speelt hier de meest wenselijke *volgorde* van de onderdelen een rol. Daarvoor gelden enkele heel algemene regels, zoals dat een regeling zo nodig begint met een algemene definitiebepaling, die de noodzakelijke definities geeft van termen die anders onvoldoende duidelijk zouden zijn; en dat de regeling eindigt met slotbepalingen zoals het intrekken van de vorige regeling, wijziging van andere regelingen, overgangsrecht, inwerkingtreding en citeertitel – alles voor zover nodig. Zie voor de volgorde van de slotbepalingen ICR 64. En daar tussenin? Daarover gaat de volgende paragraaf.

§ 3. De volgorde van de onderdelen

ICR 26 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 een artikel nodig dat het toepassingsbereik van de regeling bepaalt – bijvoorbeeld

¹⁸ Dat is anders bij een ‘aanbouwregeling’ die in eerste instantie slechts een beperkt aantal artikelen kent, maar waarvan het de bedoeling is dat er op den duur nieuwe onderwerpen aan worden toegevoegd.

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 artikelen hoort, dan heet hoofdstuk 1 *Definities* en artikel 1 net zo. Hebben we meer dan één voorop te stellen artikel, dan krijgt hoofdstuk 1 een meer algemene aanduiding: *Algemene bepalingen* of *Algemeen*. In ons voorbeeld van zojuist bestaat dat uit twee artikelen: 1. *Definities* en 2. *Toepassingsbereik*. Als de regeling een nieuw orgaan in het leven roept (dat komt alleen voor bij landsverordeningen als het goed is),¹⁹ dan kan dat vaak het beste ook in het hoofdstuk ‘Algemene bepalingen’ gebeuren of in een apart hoofdstuk direct daarna; want dan ‘bestaat’ het orgaan, zodat er vervolgens taken en bevoegdheden aan kunnen worden toegekend. Wel is het van belang om al dadelijk een indicatie van de voornaamste taak of taken van het nieuwe orgaan te geven, zodat de lezer van meet af aan weet wat voor vlees hij in de kuip heeft. Regels betreffende organisatie, rechtspositie en dergelijke onderwerpen worden hier echter nog niet opgenomen, die komen pas tegen het eind van de regeling

En daarna doorgaans eerst de belangrijkste bepalingen. Wordt een vergunningenstelsel in het leven geroepen, dan gebeurt dat nu, met de klassieke formule: ‘Het is verboden ... [aanduiding van de verboden activiteit] zonder vergunning van de minister of in afwijking daarvan’. In een subsidieverordening zal op deze plaats wel worden geregeld wat gesubsidieerd kan worden, eventueel met de formule dat dat wordt bepaald bij landsbesluit h.a.m.

Nemen we de Curaçaose Landsverordening ombudsman als eenvoudig voorbeeld. Die bestaat uit vier paragrafen: 1. *Algemene bepalingen*: een artikel met definities; 2. *De Ombudsman*: een kort openingsartikel met instelling van het instituut en korte aanduiding van de taak van de ombudsman, dan nog tien artikelen over benoeming en ontslag, rechtspositie, organisatie e.d.; 3. *Procedure*: veertien artikelen over de mogelijkheid de ombudsman te verzoeken een onderzoek in te stellen en daarna wordt gehandeld; 4. *Slotbepalingen*, zes klassieke artikelen.

Een indeling in overeenstemming met wat hierboven is gesuggereerd, zou er dan zo kunnen uitzien:

19 Zie hoofdstuk 1, § 4, ‘Delegeer in elk geval niet’.

§ 1. *Algemeen* (of 'Algemene bepalingen'), met de definities én art. 2, instelling en korte taakaanduiding van de ombudsman.

§ 2. *Onderzoek door de ombudsman*, met de inhoud van huidige par. 3; deze paragraaf bevat de essentie van de landsverordening, moet dus bij voorkeur flink vooraan.

§ 3. *Rechtspositie en organisatie* of iets dergelijks, de oude par. 2 minus het openingsartikel, dat al in § 1 is ondergebracht.

§ 4. *Slotartikelen*.

Deze opzet sluit aan bij wat de meeste lezers het meest interesseert, en de opschriften zijn duidelijker, zodat de lezer beter kan zien wat hij waar moet zoeken.

Wanneer een regeling moet leiden tot uitvoeringsbesluiten (bijvoorbeeld ministeriële beschikkingen over vergunningaanvragen of 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. Voor een vergunningenstelsel geeft onderdeel f van ICR 26 een suggestie voor de 'chronologische' volgorde van mogelijke onderdelen. De Hinderverordening, hoofdstuk II, afdelingen 2 en 3, biedt een goed voorbeeld van een regeling waarin het uitgangspunt van de chronologie is gebruikt.

Als laatste de eventuele overgangsbepalingen en de slotbepalingen; zie ICR 64–75.

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

Een beproefd hulpmiddel voor de ontwerper van een regeling om een goede structuur te vinden, één die voldoet aan de vereisten van homogeniteit, soberheid en juiste volgorde, is het van meet af aan werken met een *inhoudsopgave*. Die moet niet alleen de eventuele hoofdstukken en paragrafen tonen maar ook de afzonderlijke artikelen, waarbij elk artikel een opschrift krijgt dat de inhoud voldoende duidelijk weergeeft. De artikelen zullen in dat overzicht veelal pas worden ingevuld naarmate het werk vordert, en al doende zal het overzicht wel herhaaldelijk moeten worden aangepast; maar dat zal bij de hoofdstukken en paragrafen tot op zekere hoogte wel net zo gaan. Zo'n inhoudsoverzicht maakt het mogelijk – mits in voldoende kleine letter uitgevoerd en zonder onnodige witregels – om in één oogopslag te zien welk onderwerp waar thuishoort, en daarmee te voorkomen dat de regeling van zaken die eigenlijk bijeen horen, verspreid plaatsheeft. Het

gebruik van een dergelijk overzicht kan dus voorkomen dat de ontwerper de samenhang tussen de regels uit het oog verliest, en dat er lacunes, dubbele regeling, onlogische verschillen of zelfs tegenstrijdigheden zouden 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 de 100 Ideeën op blz. 189–190 van het boek. Dat had voor de auteur en heeft voor de gebruiker dezelfde functie.

Meer concrete aanbevelingen voor het ontwerpen van een wenselijke structuur zijn te vinden in de ICR 14–26 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 vindt in grote wettelijke regelingen als de staatsregelingen of de wetboeken? In het jargon van het beleidsterrein waar de regeling moet gelden? In Jip-en-Janneketaal, dus in zinnen van niet meer dan zes 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 (vast niet door de regelmakers maar door medewerkers van de afdeling communicatie)?

Een algemeen uitgangspunt voor ieder die iets schrijft dat door anderen moet worden gelezen, is dat zij of hij zich steeds voor ogen houdt wie haar of zijn lezerspubliek vormt, en stijl en woordgebruik daarop afstemt. Dat geldt ook hier. Sommige wettelijke regelingen 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 in voor hen begrijpelijke bewoordingen en met variërende mate van gedetailleerdheid, en dat aan deze gebruikers de hoofdzaken of de voor hen meest relevante onderdelen presenteert. Op terreinen zoals het sociale-zekerheidsrecht, het belastingrecht en het onderwijsrecht schijnt ingewikkeldheid onvermijdelijk te zijn. Maar de dan noodzakelijke tussenschakeling van inleidende boekjes, brochures en FAQ's 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. Ook daar is het dus van belang om te streven naar de grootst mogelijke eenvoud en duidelijkheid van de wetsteksten zelf.

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom moeten we ernaar streven de wettelijke (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’, zoals de gemiddelde ambtenaar die met de uitvoering van de regeling is belast, de regels goed zou moeten kunnen begrijpen. Het gaat om een ideaal. Idealen worden zelden helemaal gerealiseerd, maar je moet er wel naar streven, want anders weet je zeker dat het resultaat slechter zal zijn dan nodig is. Zo ook hier: het streven moet mijns inziens zijn dat de gemiddelde ambtenaar onze regelingen zonder hulp kan begrijpen. Dat zal in het ene geval beter lukken dan het andere.

Zijn daarvoor echte taalkunstenaars nodig? Een taalkundig begaafde auteur zal iets beter toegankelijke teksten weten te maken dan een minder begaafde collega. Maar de meeste van ons weten aan anderen wel duidelijk te maken wat zij bedoelen; en gebeurt dat mondeling, dan blijkt het als het moet ook in tamelijk gewone, prettig leesbare taal te kunnen. Dat moet dan ook mogelijk zijn 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 bestaan verschillende hulpmiddelen, trucs zo men wil, die kunnen helpen bij het schrijven van duidelijke, toegankelijke teksten. Hieronder volgen er enkele.

Een uitstekend algemeen hulpmiddel is de bekende *Schrijfwijzer* van Jan Renkema (Boom: Amsterdam, 6e dr. 2020). Het boekje zelf is ook in opvallend duidelijk en prettig Nederlands geschreven.²⁰ In de tweede plaats valt te noemen Eric Tiggelaar, *Ars Aequi Taalgids voor juristen* (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2007). Ook de schrijfgidsen of stijlboeken of -gidsen van kranten als *Trouw*, *NRC*, *de Volkskrant* of het *Algemeen Dagblad* zijn goed leesbaar en bevatten talloze nuttige tips.

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

20 Er is ook een e-bookeditie. Bovendien de *Schrijfwijzer Compact*, van Renkema & Eric Daamen (2016).

Voorop moet staan de vaste wil om duidelijk te schrijven. Dat wat bijna per definitie onduidelijk is, moet dus in elk geval worden vermeden. Dus bijvoorbeeld geen jargon ('naar beneden bijstellen', 'doelgroep', onnodige Engelse uitdrukkingen), ouderwetse woorden vermijden (waarom 'omtrent' als 'over' ook zou kunnen), geen onnodige vaagheden ('bevoegd orgaan' in plaats van duidelijk te maken om welk orgaan het precies gaat, om maar iets te noemen). ICR 29 beveelt daarom aan 'de gewone omgangstaal' te volgen. Schrijf niet in een taal zoals die in ambtelijke stukken doorgaans wordt gebruikt²¹ maar zoals die in een goed persbericht of in een goede krant te lezen valt.

Vermijd verwijzingen als 'de vergunning, bedoeld in het eerste lid'. Ze zijn ingeburgerd in wettelijke teksten maar zijn bijna nooit nodig. Als in het eerste lid van een artikel een vergunning ter sprake is gekomen, zal het een paar leden verderop ongetwijfeld over *die* vergunning gaan, niet over een heel andere. Zo nodig kom je met verduidelijkende aanwijzende voornaamwoorden: deze, die dit, dat, een heel eind. Proef op de som: gebruikt iemand in gesproken taal ooit een term als 'een voertuig als bedoeld in...'? En spreken we dus altijd onduidelijk?

Maak geen lange zinnen. Alleen in een noodgeval mag een zin meer dan twee bijzinnen tellen. Heb je in eerste instantie toch een lange zin met veel bijzinnen gemaakt – schrijver dezes heeft er een handje van –, knip die dan bij tweede lezing op in twee of meer korte zinnen. Opsommingen met minder dan vier elementen zijn vaak onnodig; vaak: niet altijd. Twee of drie elementen kunnen doorgaans zonder bezwaar in een lopende zin worden opgenomen: 'Carmen, Natalie en Roberto' in plaats van 'a. Carmen, b. Natalie, c. Roberto', en die drie dan ook nog eens onder elkaar geplaatst.

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. Neem een fictieve bepaling als de volgende:

Het is verboden bijen te houden:

a. op minder dan 200 m van een woning of ander gebouw waar overdag of 's avonds mensen verblijven;

b. binnen 250 m van een openbare weg.

²¹ Nico Verheij spreekt in dit verband van 'ambtenarenchinees', wat vast niet als compliment is bedoeld (NTB 2018, blz. 154).

De bepaling 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 ICR zijn zoveel mogelijk in die taal gesteld. (Niet helemaal: de gebruiker van de 100 ICR moet iets zwaardere kost kunnen verdragen dan de modale lezer van een wettelijke regeling.)

Een hulpmiddel kan zijn de *tante Jenny-proef*. 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 zij of hij aan 'tante Jenny' desgevraagd uitlegt wat zij of hij aan het doen is, en dit in gewone spreektaal, dan is die spreektaal in beginsel maatgevend voor de taal die passend is voor een wettelijke regeling.

Bij uitvoeringsregelingen (landsbesluit h.a.m., ministeriële regeling) heeft de ontwerper de taal overigens niet helemaal in eigen hand: de definities van de landsverordening waarop de uitvoeringsregeling berust, plegen ook te gelden voor de uitvoeringsregelingen. Het definitieartikel van de landsverordening begint dan met 'In deze landsverordening *en de daarop berustende bepalingen* (of: besluiten) wordt verstaan onder: ...' (mijn curs.). Een uitvoeringsregeling hoort tot de 'daarop berustende bepalingen/besluiten', de definities van de landsverordening gelden daar dus ook, en dat leidt ertoe dat de gedefinieerde begrippen ook in de uitvoeringsregeling zullen moeten worden gebruikt. Zie verder bij ICR 48. Meer concrete aanbevelingen voor de wijze van formuleren zijn te vinden in ICR 29–40 en de toelichting daarop.

5

De grammatica van rechtsregels

§ 1. Grammatica?

Van de zinnen die in gewone schrijf- en leestaal worden gebruikt, weten we dat ze kunnen worden ontleed in verschillende grammaticale elementen als: onderwerp, meewerkend en lijdend voorwerp, gezegde, bijvoeglijke en bijwoordelijke bepalingen 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 onder woorden willen 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, zinnen die rechtsnormen bevatten. Ook binnen een rechtsregel, een normzin, kunnen 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 de twee hoofdgroepen: gedragsnormen en bevoegdheidsnormen. Beperken we ons tot publiek-rechtelijke normen, dan kan daarover het volgende worden opgemerkt.

Gedragsnormen hebben betrekking op de vraag welke (feitelijke) handelingen mensen of instanties moeten of mogen verrichten; *bevoegdheidsnormen* bepalen of mensen of instanties 'bevoegd' zijn rechtshandelingen te verrichten. Daarnaast zijn er nog diverse andere typen rechtsnormen, zoals definitiebepalingen en inwerkingtredingsbepalingen, en ook procedurevoorschriften. Maar de twee eerdergenoemde groepen vormen de hoofdzaak, en daartoe zullen we ons beperken.

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

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

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

Een *bevoegdheidsnorm* bepaalt of iemand (persoon of orgaan) de bevoegdheid bezit een bepaalde rechtshandeling te verrichten, en de door hem verrichte rechtshandeling geldig is of niet. Een rechtshandelingen is een ‘op rechtsgevolg gerichte handeling’, zoals alle bestuurs ‘besluiten’:²² het geven van een beschikking, het vaststellen, wijzigen of intrekken van een algemeen verbindend voorschrift, het vaststellen van een ontwikkelingsplan – om er maar een paar te noemen.

Hier beperken we ons tot rechtshandelingen van bestuursorganen; maar voor rechtshandelingen van natuurlijke en andere private personen (het aangaan van een privaatrechtelijke overeenkomst, het oprichten van een rechtspersoon e.d.) geldt iets soortgelijks.

Bevoegdheid: het gaat hier om bevoegdheid als tegengestelde van onbevoegdheid, juridische competentie tegenover juridische incompetentie: ‘in dit geval is de regering bevoegd, niet de minister’. We spreken daarnaast ook wel van bevoegdheid in tegenstelling tot verplichting, moeten tegenover mogen: de regering *mag* feestdagen aanwijzen, die dan niet meetellen bij het bepalen van een termijn (art. 4 Landsverordening administratieve rechtspraak Curaçao), maar ze *moet* een landsbesluit h.a.m. nemen dat de vergoedingen vaststelt voor de ‘bijzondere rechters’ in het GEA voor geschillen over sociale en volksverzekeringen (art. 12, zevende lid, LAR-C). In beide gevallen is de

22 ‘Besluiten’ in de zin waarin de bestuursrechter de term opvat: schriftelijke beslissingen van bestuursorganen die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhouden; vgl. art. 1:3 Algemene wet bestuursrecht (NL).

regering *bevoegd* gemaakt om iets te regelen, in de zin van daartoe competent. Maar bij de vergoedingen voor de bijzondere rechters is ze verplicht van haar bevoegdheid gebruik te maken, terwijl ze met betrekking tot de winkeltijden op feestdagen gebruik *má*g maken van haar aanwijzingsbevoegdheid maar dat niet hoeft te doen. In deze paragraaf worden de termen ‘bevoegd’ en ‘bevoegdheid’ verder steeds in de eerste betekenis gebruikt: niet onbevoegd.

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

§ 3. De grammatica van gedragsnormen

Twee bepalingen (gedeeltelijk) uit de Curaçaose Bouw- en woningverordening 1935:²³

Artikel 7

Het is verboden een gebouw op te richten, voor een gedeelte te vernieuwen of als eigenaar te laten oprichten of voor een gedeelte te laten vernieuwen:

- a. (...);
- b. zonder bouwvergunning, tenzij art. 10 of § 5 dezer verordening van toepassing is;²⁴
- c. (...).

Artikel 9

1. De eigenaar van een gebouw, dat na de inwerkingtreding dezer verordening wordt opgericht (...) is verplicht dit gebouw (...) te onderhouden in de toestand, welke beantwoordt aan de ter zake bestaande wettelijke regelingen en de dienaangaande verleende bouwvergunning.

2. (...)

Beide geciteerde bepalingen houden een gedragsnorm in, dat is wel duidelijk. Het toch verrichten van de hier verboden handeling of het nalaten van

²³ De landsverordeningen van Aruba en Sint Maarten zijn daarmee vrijwel gelijklopend.

²⁴ Art. 10 geeft een vrijstellingsmogelijkheid. § 5, ‘Geoorloofd bouwen zonder bouwvergunning’, noemt twee soorten gevallen waarin geen bouwvergunning nodig is: enkele kruimelgevallen, en als acuut moet worden ingegrepen omdat het zaakje anders dreigt in te storten.

de geboden handeling levert een strafbaar feit op (dat is verderop in de verordening bepaald, art. 61). In beide gevallen gaat het om feitelijk handelen.

Tot wie richten de bepalingen zich? Artikel 9, eerste lid, zegt het uitdrukkelijk: 'De eigenaar van een gebouw, dat na de inwerkingtreding dezer verordening wordt opgericht'. Dát is de geadresseerde van de gedragsnorm, het *normsubject*; vergelijk het onderwerp van een gewone zin. En artikel 7? Dat bepaalt in algemene termen: 'Het is verboden'. Voor wie? In beginsel voor iedereen. Want in theorie kan iedereen het plan opvatten om een gebouw op te richten of te vernieuwen of dat te laten doen. Of dat voor A misschien minder waarschijnlijk is dan voor B, doet er niet toe; voor beiden geldt: als je het wil doen, zorg dan dat je tijdig vergunning hebt en begin er anders (nog) niet aan (behalve als het 'tenzij' van toepassing is natuurlijk). Hier is de geadresseerde, het *normsubject*, *geïmpliceerd*.

Over welke feitelijke handelingen gaat het? Bij artikel 7: 'een gebouw op (te) richten, voor een gedeelte (te) vernieuwen of als eigenaar (te) laten oprichten of voor een gedeelte (te) laten vernieuwen zonder bouwvergunning'. En bij artikel 9: 'een gebouw, dat na de inwerkingtreding dezer verordening wordt opgericht (...) onderhouden in de toestand, welke beantwoordt aan de ter zake bestaande wettelijke regelingen en de dienaangaande verleende bouwvergunning'. Die handelingen vormen het *normobject*, te vergelijken met het lijdend voorwerp in een gewone gesproken of geschreven zin.

Gaat het om een gedragsnorm van het type verbod, gebod of toestemming? En uit welke woorden kun je dat opmaken? Art. 9 houdt een gebod in, en dat blijkt hier uit de woorden 'is verplicht'. En art. 7 behelst een verbod, wat blijkt uit de woorden 'Het is verboden'. De woorden die bepalen welk van de drie typen gedragsnormen aan de orde is, heten *normoperator*, ongeveer te vergelijken met de werkwoordsvorm in gewone volzinnen.

Een gebod wordt in de praktijk vaak met behulp van een 'imperatieve indicatief' geformuleerd; vgl. ICR 36 en de toelichting daarop. In het voorbeeld van art. 9, eerste lid, zou dat hebben geleid tot een tekst als deze:

'De eigenaar van een gebouw ... *onderhoudt* dit gebouw ... (enz.)'

Een verbod kan ook worden vervat in termen van 'niet mogen'. Bij artikel 7 bijvoorbeeld: 'Een gebouw *mag niet* worden opgericht (enz.) zonder bouwvergunning.'

Geldt het gebod of het verbod altijd, of slechts in bepaalde omstandigheden, onder bepaalde condities? In onderdeel b van art. 7 vinden we een negatieve normconditie, één die zegt wanneer de norm *niet*

geldt: ‘tenzij artikel 10 of § 5 dezer verordening van toepassing is’. Bij art. 9 gaat het om een onderhoudsplicht-zonder-meer voor de daar aangeduide eigenaren. Artikel 9 kun je ook anders ontleden, namelijk door als normsobject aan te merken ‘de eigenaar van een gebouw’, en de beperkende bijzin ‘dat na de inwerkingtreding dezer wet is opgericht’ als normconditie te beschouwen.

Samengevat:

Artikel 7 BWV 1935

normsubject: (eenieder)
 normobject: een gebouw oprichten, voor een gedeelte vernieuwen of als eigenaar laten oprichten of voor een gedeelte laten vernieuwen zonder bouw-vergunning
 operator: het is verboden
 normconditie (neg.): tenzij art. 10 of § 5 dezer verordening van toepassing is

Artikel 9 BWV 1935

normsubject: de eigenaar van een gebouw, dat na de inwerkingtreding dezer verordening wordt opgericht
 normobject: een gebouw, dat na de inwerkingtreding dezer verordening wordt op gericht (...) onderhouden in de toestand, welke beantwoordt aan de ter zake bestaande wettelijke regelingen en de dienaangaande verleende bouwvergunning
 operator: is verplicht
 normconditie: (ontbreekt)

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.

Zijlstra, *Wetgevingstechniek*, geeft op verschillende plekken ook aandacht aan de grammatica van ‘normzinnen’. Zie met name § 2.4 en subpar. 2.5.2 en 2.5.3.

§ 4. Bevoegdheidsnormen: het toekennen en het reguleren van beschikkingsbevoegdheden

Inleiding

En hoe zit het met bevoegdheidsnormen, regels waarbij een bevoegdheid wordt toegekend? Hier zal met name worden ingegaan op het toekennen van publiekrechtelijke bevoegdheden aan bestuursorganen, met name de bevoegdheid om beschikkingen te geven. Aan het eind van de paragraaf een enkel woord over het toekennen van privaatrechtelijke bevoegdheden.

Volgens de algemene rechtsleer is een *bevoegdheid*: het juridisch vermogen om een rechtshandeling te kunnen verrichten, d.w.z. een handeling die gericht is op rechtsgevolg. Bijvoorbeeld publiekrechtelijk: het vaststellen, wijzigen of intrekken van een algemeen verbindend voorschrift (landsverordening, landsbesluit h.a.m., ministeriële regeling), het nemen van een beschikking, het vaststellen van een beleidsregel.²⁵ En privaatrechtelijk: het sluiten van een overeenkomst, het oprichten van een rechtspersoon, het erkennen van een kind.

Niet op rechtsgevolg gerichte handelingen heten in de rechtstaal feitelijke handelingen.

Nu volgen enkele artikelen uit de Vergunningslandsverordening zoals die in elk geval geldt in Curaçao en Sint Maarten, waarin sprake is van het toekennen en reguleren van publiekrechtelijke bevoegdheden.

Artikel 2

1. De verkoop van sterke drank mag niet plaats vinden, dan krachtens en anders dan overeenkomstig een vergunning of toestemming, verleend op grond van deze landsverordening.

(2, 3)

Artikel 5

Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen:

a. één of meer wijken, buurten of straten worden aangewezen waarin vergunningen niet mogen worden verleend;

(b–e).

²⁵ Over het begrip 'bevoegdheid' in het algemeen W. Duk, *Recht en slecht* (1999), hfst. 10. Over publiekrechtelijke bevoegdheden Rogier, *Beginselen van het Curaçaose bestuursrecht* (2e dr. 2018), hfst. 4.

Artikel 8

Bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen,¹⁹ worden met betrekking tot ruimte, licht, ramen, inrichting en luchtverversing eisen gesteld waaraan een lokaliteit moet voldoen om voor een van de in de artikelen 10 tot en met 18 genoemde vergunningen in aanmerking te kunnen komen.

Artikel 19

1. De bevoegdheid tot het verlenen, weigeren en intrekken van een vergunning of een toestemming berust bij de minister.

(2, 3)

Artikel 21

1. Zodra verzoeker een opgave heeft gedaan van de ligging van de vertrekken of ruimten voor welke de vergunning waarvoor hij in aanmerking komt, geldt, wordt door de minister mededeling gedaan in een of meer lokale nieuwsbladen.

2. De opgave wordt gedurende veertien dagen na mededeling ter visie gelegd op het kantoor van de minister, gedurende welke tijd eenieder het recht heeft schriftelijk zijn bezwaren tegen de verlening van de vergunning kenbaar te maken.

(3)

(Artikelen 22–25: procedure behandeling bezwaren)

Artikel 26

Een vergunning wordt niet verleend dan nadat gebleken is dat aan de eisen, vastgesteld ingevolge artikel 8, is voldaan. Voor zover deze eisen van hygiënische aard zijn, moet worden overgelegd een verklaring vanwege Geneeskunde en Gezondheidszaken, inhoudende dat aan bedoelde eisen is voldaan.

Artikel 27

Aan een ingevolge deze landsverordening verleende vergunning kunnen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bijzondere voorwaarden worden gesteld.

Artikel 28

1. De vergunning wordt geweigerd:

a. indien de aanvrager binnen de laatste vijf jaren onherroepelijk is veroordeeld tot vrijheidsstraf terzake van een opzettelijk gepleegd misdrijf;

(b–r).

2. Een sociëteitvergunning wordt bovendien geweigerd:

- a. wanneer de sociëteit niet rechtspersoon is;
- b. wanneer niet voldaan is aan het voorschrift van artikel 20, derde lid;
- c. wanneer de sociëteit niet te goeder trouw sociëteit kan worden geacht.

Artikel 31

De vergunning kan worden ingetrokken:

(a–c).

Artikel 32

1. De vergunning wordt ingetrokken:

(a–i).

2. Een sociëteitvergunning wordt bovendien ingetrokken wanneer blijkt, dat de sociëteit voor welke de vergunning werd verleend, niet meer te goeder trouw sociëteit kan worden geacht.

Artikel 33

1. Alvorens een vergunning te verlenen, te weigeren of in te trekken wint de minister schriftelijk advies in van de Minister van Justitie of een door hem aan te wijzen ambtenaar.

Artikel 56

1. Op grond van buitengewone omstandigheden welke gevaar kunnen opleveren voor de openbare orde en rust en de goede zeden, kan bij het besluit van de minister, de Minister van Justitie of een door hem aan te wijzen ambtenaar gehoord, voor een bepaalde tijd daarvan de verkoop, de aflevering en de verstrekking van sterke drank of zwak-alcoholische drank in lokaliteiten worden verboden dan wel sluiting van alle genoemde of een of meer bij deze beschikking te noemen lokaliteiten worden bevolen.

(2)

Laten we deze bepalingen onderzoeken op het aspect ‘bevoegdheidstoekenning’. Aan wie worden hier welke bevoegdheden toegekend?

In de *artikelen 5 en 8*: aan de regering, namelijk om een of meer landsbesluiten h.a.m. uit te vaardigen. Maar er zijn twee opvallende verschillen. In artikel 8 gaat het om het stellen van (algemene) ‘eisen’ waaraan lokaliteiten moeten voldoen; dat zijn regels, algemeen verbindende voorschriften. Artikel 5 betreft echter het ‘aanwijzen’ van plekken waar überhaupt geen vergunning kan worden gegeven voor de verkoop van sterke drank of de in het tweede lid van art. 2 genoemde spijzen en dranken. Zo’n aanwijzingsbesluit is een ‘concretiserend besluit van algemene strekking’ – geen algemeen verbindend voorschrift en evenmin

een beschikking (en dus niet vatbaar voor LAR-beroep).^{26, 27} Het tweede opvallende verschil is dat een landsbesluit h.a.m. ex art 5 *kan* worden vastgesteld, terwijl een besluit ex art. 8 *moet* worden uitgevaardigd: 'worden eisen gesteld' is wettentaal voor 'moeten eisen worden gesteld', zoals we zullen zien bij Ar-C 40 en ICR 36.

In *artikel 19* wordt aan 'de minister'²⁸ beschikkingsbevoegdheid toegekend: hij is bevoegd tot het verlenen, weigeren of intrekken van een vergunning of toestemming.

Curieus: over het *wijzigen* van een vergunning of toestemming geen woord, hoewel dat in de praktijk vaak voorkomt. Het opschrift van par. 4 van de landsverordening luidt 'geldigheid wijziging en overschrijving van vergunningen', maar ook daar blijkt niets te vinden over wijziging. Het is blijkbaar vergeten.

Het nu volgende onderdeel gaat in het bijzonder over het toekennen en reguleren van beschikkingsbevoegdheden.

Beschikkingsbevoegdheid, beslissingsruimte

In artikel 19 wordt de bevoegdheid tot het verlenen enz. van vergunningen (de toestemmingen worden hier verder buiten beschouwing gelaten) uitdrukkelijk toegekend. Vaak gebeurt het echter impliciet, zoals in art. 2 van de Vestigingsverordening bedrijven van Aruba:

Artikel 2

Het is verboden een zaak te vestigen en te drijven of te doen drijven (...), zonder een daartoe strekkende vergunning van de minister van Economische Zaken.

Dit is eerst en vooral een gedragsnorm (voor burgers), maar *ze impliceert* de vergunningsbevoegdheid van de minister van EZ; de intrekingsbevoegdheid is verderop in de landsverordening geregeld.

Zijn de intrekingsbevoegdheid (en de logische tegenhanger daarvan: de weigeringsbevoegdheid) in de Vergunningslandsverordening geheel

26 In bijzondere landsverordeningen kan ruimer beroep worden opengesteld. Dat is met name gebeurd m.b.t. ruimtelijke plannen; zie bijv. art. 13, derde lid, Landsverordening grondslagen ruimtelijke ontwikkelingsplanning Curaçao, dat beroep openstelt tegen ontwikkelingsplannen, dat zijn besluiten van algemene strekking. De bepaling spreekt van 'beschikking', maar dat is ten onrechte.

27 Zie over de figuur van het concretiserende b.a.s. verder Rogier, *Bestuursrecht*, par. 4.7.

28 Uit de definitiebepaling, art. 1, blijkt dat dat voor Curaçao de minister van AZ is, voor Sint Maarten die van TEZT.

‘vrij’, dat wil zeggen. dat de minister vrijelijk kan beschikken? Allerm minst: de landsverordening geeft inhoudelijke weigeringsgronden (art. 26: niet voldoen aan hygiënische eisen, en art. 28 met niet minder dan achttien weigeringsgronden, voor sociëteiten zelfs drie extra). Het gaat hier steeds om *imperatieve*, verplichte weigeringsgronden: als ook maar één van de weigeringsgronden aan de orde is, mag de vergunning niet worden verleend en moet ze worden geweigerd.

Vaak zijn wettelijke regelingen wat flexibeler. Dan bepalen ze uitdrukkelijk dat aan een vergunning *voorschriften of beperkingen* kunnen worden verbonden (in oudere landsverordeningen wordt nog wel gesproken van ‘voorwaarden’). Wanneer er belangen spelen die aanleiding zouden kunnen geven tot weigering, laten we zeggen hinder voor de omgeving, dan bepaalt de regeling dat een aangevraagde vergunning *kan* worden geweigerd als de te vergunnen activiteit te veel hinder zou veroorzaken. Maar voordat wordt overwogen om de vergunning te weigeren wordt dan bezien of door middel van aan de vergunning te verbinden voorschriften (situering van de activiteiten, afscherming e.d.) of beperkingen (alleen op bepaalde tijden bijvoorbeeld) de hinder zodanig kan worden ingeperkt dat vergunningverlening toch mogelijk is; pas als die weg niet begaanbaar blijkt, is complete weigering aan de orde.

In de Vergunningslandsverordening is een ander systeem gevolgd: daar is niet voorzien in voorschriften of beperkingen, te verbinden aan een vergunning, maar in de mogelijkheid om bij landsbesluit h.a.m. ‘bijzondere voorwaarden’ te stellen; dat zullen wel eisen zijn waaraan verschillende categorieën vergunningshouders moeten voldoen. Achterliggende gedachte zal wel zijn dat concurrentievervalsing zo wordt tegengegaan: de eisen die voor restaurant *X* gelden zijn altijd dezelfde als die voor restaurant *Y* – *level playing field* verzekeren heet dat op z’n Hollands.

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

- de vergunning *wordt verleend indien ...* (en kan dan dus niet worden geweigerd);
- de vergunning *kan slechts worden verleend indien ...* (maar als aan de condities is voldaan, hoeft het nog steeds niet);
- de vergunning *wordt geweigerd indien ...* (maar wanneer ze kan worden verleend, is nog steeds open);
- de vergunning *kan worden geweigerd indien ...*;

- de vergunning *kan slechts worden geweigerd als ...* (en moet in alle andere gevallen dus worden verleend);
- de vergunning *wordt in elk geval verleend indien ...*;
- de vergunning *wordt in elk geval geweigerd indien ...* (maar er zijn ook andere weigeringsgronden denkbaar);
- de vergunning *kan/kan slechts worden verleend indien ...* (maar hoeft dan nog niet te worden verleend);
- de vergunning *kan/kan slechts worden geweigerd indien ...* (maar hoeft dan niet per se te worden geweigerd).

Bij de kan-bepalingen wordt een (nog) iets soepeler benadering bereikt door in de formules 'geweigerd indien ...' te vervangen door 'geweigerd in het belang van...'

De Vergunningslandsverordening stelt, met haar verplichte weigeringsgronden (de derde variant uit de opsomming hierboven), niet alleen enige inhoudelijke grenzen aan de beslissruimte van de minister, de artikelen 21–25 geven daarnaast nog *procedurele beslisregels* die waarborgen voor belanghebbenden inhouden, door een inspraakprocedure te organiseren: de aanvraag om vergunning wordt gepubliceerd, zodat 'eenieder', dus in elk geval iedere belanghebbende (buur, concurrent ...) bezwaren kan indienen bij de minister.

Ook andere procedurele beslisregels zijn denkbaar, zoals het verplicht horen van een bepaalde autoriteit (art. 26, art. 33) of door een beslistermijn vast te stellen, met of zonder verlengingsmogelijkheid.

Uit het bovenstaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- *Een beschikkingsbevoegdheid kan impliciet of expliciet worden verleend.*
- *Daarbij moet duidelijk zijn aan wie de bevoegdheid wordt toegekend.*
- *De beslissingsruimte van het bevoegde bestuursorgaan kan op verschillende manieren inhoudelijk worden beperkt of door procedurele beslisregels worden ingekaderd.*

Privaatrechtelijke bevoegdheden

Het zal niet zo vaak voorkomen dat een wetgevingsjurist te maken krijgt met het ontwerpen van bepalingen die privaatrechtelijke bevoegdheden toekennen.²⁹ Het burgerlijk recht heeft dat in hoofdzaken gedaan met

29 Of het moest zijn via de Landsverordening domaniale gronden en rechten (A.B. 2010, no. 87, bijlage U), waarin privaatrechtelijke bevoegdheden van de overheid inzake bezittingen van de overheid worden geregeld.

betrekking tot natuurlijke personen en private rechtspersonen, en de Comptabiliteitslandsverordening doet het ten aanzien van de overheid. Voor private rechtspersonen bevatten de statuten doorgaans nog aanvullende bepalingen.

Moet al eens een nieuwe wettelijke bevoegdheidstoedeling plaatsvinden, dan is het nuttig een overzicht van de hoofdlijnen van de bestaande regelingen bij de hand te hebben. Dat volgt hier. De verwijzingen zijn naar de het Burgerlijk Wetboek van Sint Maarten.

Natuurlijke personen

Iedere natuurlijke persoon is bekwaam tot het verrichten van rechtshandelingen voor zover de wet niet anders bepaalt (art. 3:32 BW).

Een *minderjarige* is bekwaam rechtshandelingen te verrichten met toestemming van zijn wettelijke vertegenwoordiger voor zover de wet niet anders bepaalt (art. 1:234 BW).

Een *onder curatele gestelde* meerderjarige is handelingsonbekwaam voor zover de wet niet anders bepaalt (art. 1:381 BW). Tijdens het bewind berusten de beheersbevoegdheden bij de curator, met overeenkomstige toepassing van de voogdijbepalingen (art. 3:26 j° 337 e.v. BW). De onder curatele gestelde kan wel rechtshandelingen tot beheer verrichten, maar alleen met toestemming van de curator (art. 1:381 BW).

Een *onder bewind gestelde* meerderjarige kan niet beschikken over zijn onder het bewind vallende goederen; dat kan alleen de bewindvoerder, maar deze kan de onder bewind gestelde ook machtigen sommige rechtshandelingen te verrichten (art. 1:438 BW).

Is voor iemand een *mentor* aangewezen, dan kan de belanghebbende geen rechtshandelingen verrichten met betrekking tot zijn verzorging, verpleging, behandeling of begeleiding; daarvoor wordt hij vertegenwoordigd door zijn mentor (art. 1:453 BW).

Rechtspersonen

Een rechtspersoon staat wat het vermogensrecht betreft met een natuurlijk persoon gelijk, tenzij uit de wet het tegendeel voortvloeit (art. 2:3 BW).

De algemene ledenvergadering van een *vereniging* heeft alle bevoegdheden tot vertegenwoordiging die niet door wet of de statuten aan een ander zijn toegekend (art. 2:83 BW).

Voor zover de statuten van een *naamloze of besloten vennootschap* niet anders bepalen, komen alle bevoegdheden die niet aan het bestuur of aan anderen zijn toegekend, toe aan de aandeelhoudersvergadering (art. 2:127 en 227 BW).

Faillissement

Door het faillissement verliest de schuldenaar van rechtswege de beschikking over zijn onder het faillissement vallende vermogen (art. 19 Faillissementsbesluit 1931). De curator is belast met het beheer (en de vereffening) van de failliete boedel (art. 68).

Overheid

Privaatrechtelijke rechtshandelingen worden verricht voor de ministers (art. 41 Comptabiliteitslandsverordening); art. 42 geeft een regeling voor mandaat aan de secretaris-generaal en diensthoofden van het ministerie. Voor Curaçao, zie art. 40 Landsverordening comptabiliteit 2010; let ook op art. 9 Landsverordening financieel beheer voor opdrachten tot het uitvoeren van werken, het doen van leveringen of dienstverrichtingen. Voor Aruba, art. 22 Comptabiliteitsverordening, en voor Sint Maarten art. 44 van de Comptabiliteitslandsverordening.

Zie over het onderwerp van deze paragraaf ook Zijlstra, *Wetgevingstechniek*, subpar. 3.2.2. Hij spreekt niet van 'grammatica' maar van (normen-) 'logica'.

6

Enkele bijzondere onderwerpen

§ 1. Inleiding – te behandelen onderwerpen

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

- de vaak gestelde vraag in hoeverre het aan te bevelen is Nederlandse voorbeelden over te nemen;
- definities: wanneer moet iets worden gedefinieerd, en hoe en waar dat te doen?
- de keus tussen vergunningen, concessies, ontheffingen, meldingsplicht en vrijstellingen;
- methoden om enige flexibiliteit bij de toepassing van een regeling te bereiken;
- handhavingsbepalingen;
- enkele opmerkingen over beleidsregels, die misschien geen echte regelingen zijn maar er wel veel mee gemeen hebben;
- iets over het wijzigen van bestaande regelingen, en
- overgangsrecht.

§ 2. Nederlandse voorbeelden kopiëren?

De wetgeving van de Caribische landen vertoont ontegenzegglijk veel verwantschap met de Nederlandse. En dat is begrijpelijk; de vier landen van het Koninkrijk behoren tot één rechtscultuur;³⁰ voor het burgerlijk recht en het strafrecht hebben ze zelfs één en dezelfde hoogste rechter, de Hoge Raad, terwijl de hoogste bestuursrechter van de Caribische landen,³¹ het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, voor een deel bestaat uit personen van

³⁰ Suriname behoort daar (vooralsnog) ook bij.

³¹ Alsmede van de BES-eilanden.

wie de hoofdtaak het lidmaatschap van de Afdeling bestuursrechtspraak van de (Nederlandse) Raad van State is.

Wetten zijn bedoeld om de samenleving waarop ze betrekking hebben, te voorzien van de regels welke voor *die samenleving* nodig zijn en *daar* passend zijn. De ‘algemene culturen’ van de drie Caribische landen verschillen onderling in sommige opzichten nogal sterk, in andere op[zichten minder; maar met de algemene Nederlandse cultuur zijn er nogal wat verschillen. De maatschappelijke vraagstukken zijn verschillend, omvangen samenstelling van de bevolking, de economie, de natuurlijke gesteldheid, de omvang en capaciteiten van de ambtelijke organisaties zijn ook heel anders dan die van de Nederlandse.

Daaruit volgt dat de Nederlandse wettelijke regelingen hooguit als inspiratiebron kunnen dienen, waarvan vele *rechtsfiguren* – zoals huwelijk, overeenkomsten, onrechtmatige daad, strafbaar feit, ‘besluit’ (in de zin van publiekrechtelijke op rechtsgevolg gerichte beslissing van een bestuursorgaan), vergunning, beleidsregels en vele andere – zonder meer of vrijwel zonder meer bruikbaar zijn. Wat trouwens ook nodig is, wil men van één en dezelfde rechtscultuur kunnen spreken. Maar de wettelijke *regels* zullen allereerst moeten zijn afgestemd op wat *in het betrokken land* nodig, nuttig en mogelijk is; en vervolgens ook op wat *dáár* ‘doenlijk’ is: naleefbaar voor de lokale bevolking, uitvoerbaar door de ambtelijke diensten van het land, handhaafbaar door de autoriteiten van het land, financieel haalbaar. En ze moeten passen bij de daar al bestaande regels.

Zonder meer kopiëren van Nederlandse regels is dus uit den boze, dat mag duidelijk zijn. Maar er met gezond verstand, kritische zin en vooral tegen de achtergrond van wat voor het land nodig en nuttig is, gebruik van maken bij wege van gereedschapskist en verzameling van mogelijk nuttige voorbeelden zal vaak heel nuttig zijn.

Bij het opstellen van de in dit boek opgenomen aanbevelingen en het voorstellen van modelbepalingen is ook op die wijze van verschillende Nederlandse voorbeelden gebruikgemaakt – maar toch vooral van Caribische.

§ 3. Definities

Wanneer iets definiëren?

Definities in een regeling zijn een soms noodzakelijk kwaad, maar wel een kwaad. Een definitie is immers een verwijzing (die de leesbaarheid vermindert) en bovendien: de lezer moet maar doorhebben dat het woord

dat hij tegenkomt ergens anders in de regeling wordt omschreven. Definities moeten daarom alleen worden opgenomen als daar een goede reden voor is. Menige bestaande wettelijke regeling bevat onnodig veel definities.

Om onnodige definities te vermijden verdient het aanbeveling bij het ontwerpen van een wettelijke regeling aanvankelijk alleen te volstaan met een artikel te *reserveren* voor algemene definities, en pas wanneer de tekst van de regeling af is na te gaan of er überhaupt definities nodig zijn (de gedachte dat een beetje een wettelijke regeling altijd een definitieartikel moet bevatten, berust op bijgeloof) en zo ja, waar de definities dan het beste kunnen worden geplaatst.

Maar eerst een taalkundige kwestie. De Ar spreken, in navolging van de Nederlandse traditie, van ‘begripsbepalingen’ (§ 4.4). Dat is echter een archaïsche aanduiding; niemand anders dan een jurist gebruikt die term. In gewoon Nederlands hebben we het altijd over *definities*. Waarom dan een ouderwetse, vervreemdende term gebruiken? ICR 48 beveelt dan ook aan om in wettelijke regelingen te spreken van ‘definities’.

Diezelfde aanbeveling geeft een aantal regels om te bepalen wanneer het nuttig is een begrip te definiëren en waar dat dan het best kan gebeuren. Om te beginnen moet het gedefinieerde begrip natuurlijk in de regeling voorkomen en daarin ofwel een specifieke betekenis hebben die niet zonder meer met het algemene spraakgebruik overeenstemt (bijvoorbeeld ‘kapitein: de bevelvoerder op een zeeschip’), of zonder nadere omschrijving onvoldoende precies zijn (‘bebouwde kom: bebouwde kom als bedoeld in artikel 1 van de Wegenverkeersverordening’).

Ook afkortingen die worden gebruikt maar die niet algemeen bekend zijn, moeten worden gedefinieerd. Dat is bijvoorbeeld wel nodig bij ‘GEA: Gerecht in Eerste Aanleg’, niet bij ‘m’ als lengtemaat.

In een *uitvoeringsregeling* als een landsbesluit h.a.m. of een ministeriële regeling wordt niet gedefinieerd wat al door de uitgevoerde regeling (meestal een landsverordening) is gedefinieerd; zie het herhaalverbod van ICR 52, derde lid. De definitiebepalingen in een landsverordening kennen, als dat van belang is, bijna altijd de volgende aanhef: *In deze landsverordening en de daarop berustende bepalingen (of: besluiten) wordt verstaan onder: (...)*.³² Een

³² Zie bijv. art. 1 Landsverordening openbare orde (C) en art. 1 Landsverordening Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekostenverzekeringen (Sint Maarten). Art. 1 Vestigingsverordening bedrijven (A) heeft een licht afwijkende formulering, die echter op hetzelfde neerkomt.

uitvoeringsregeling valt ook onder de ‘daarop berustende bepalingen/besluiten’, dus gelden de wettelijke definities ook daarvoor. Alleen als de landsverordening zegt: *In deze landsverordening wordt verstaan onder:* (...) en er landsbesluiten h.a.m. of ministeriële regelingen ter uitvoering van de landsverordening zijn voorzien – wat dan gelukkig vrijwel nooit voorkomt – moeten de relevante begrippen alsnog in de uitvoeringsregeling worden gedefinieerd. Dat kan dan het best gebeuren door de van belang zijnde definities van de landsverordening in de uitvoeringsregeling van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Wel kan het nuttig zijn om definities uit de landsverordening die voor de uitvoeringsregeling relevant zijn, in een voetnoot bij het artikel met de definitiebepalingen op te nemen. Bijvoorbeeld zo in- en uitgeleid:

‘De [naam landsverordening] geeft de volgende definities die ook voor deze regeling relevant zijn:

– ...:

– ...:

[enz.].

(Ontleend aan de tekst van de Landsverordening zoals deze luidde op ... [datum].)’

Definities hebben vaak tevens als effect dat ze de werking van de regeling nader bepalen. Zo is de definitie van ‘gebouw’ in de Bouw- en woningverordening 1935 bepalend voor het bereik van alle artikelen van de landsverordening die regels voor gebouwen 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 ICR 49, vierde lid: alfabetisch, en niet voorafgegaan door ‘a., b.’ enz. maar door een gedachtestreep (dat is niet - maar –) en een spatie.

Geen materiële normen

Definities moeten beschrijvend zijn, niet voorschrijvend.

De Curaçaose Landsverordening comptabiliteit 2010 definieert ‘begroting’ als ‘de beleidsbegroting van een dienstjaar, bestaande uit een gewone dienst en een kapitaaldienst, ingedeeld naar hoofdstukken, gerangschikt overeenkomstig de indeling, opgenomen in bijlage I behorende bij deze landsverordening’. Het laatste stuk (‘bestaande uit ...’) is niet beschrijvend maar houdt een materiële norm in voor de opsteller van een begrotingslandsverordening. De definitie zou moeten eindigen met het woord ‘dienstjaar’. De voorschriften voor de indeling van een begroting horen verderop in de verordening – wat i.c. trouwens *tevens* het geval is, zoals ook al blijkt uit de begripsomschrijving.³³

Zie verder de toelichting bij ICR 48–52, en Zijlstra, *Wetgevingstechniek*, § 7.4.

§ 4. Vergunning, concessie, ontheffing, melding en vrijstelling

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

Voor de *vergunningsfiguur* (‘Het is verboden x te doen zonder vergunning van de minister van ... of in afwijking daarvan’) wordt gekozen als de betrokken activiteit in de meeste gevallen wel zal kunnen worden toegestaan, zodat een aangevraagde vergunning meestal zal kunnen worden verleend. Maar voor elk geval zal moeten worden nagegaan of dat ook hier zo is óf dat er misschien een doorslaggevende reden is om toch te weigeren (bijvoorbeeld: er doet zich een imperatieve, d.w.z. verplichte, weigeringsgrond voor, of het

³³ Namelijk in bijlage I bij de landsverordening. Die is nu opgehangen aan de definitie in art. 1, maar daarvoor zou ergens anders in het lichaam van de regeling een uitdrukkelijke verwijzing moeten zijn opgenomen.

door een weigeringsgrond beschermde 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 tijd) aan de vergunning moeten worden verbonden. Samengevat: een aangevraagde vergunning wordt verleend (vaak met voorschriften of beperkingen) tenzij er een voldoende dringende reden is om de aanvraag geheel af te wijzen.

De vergunningsplicht voor het bouwen van gebouwen (Bouw- en woningverordening 1935) is in beginsel in overeenstemming met het bovenstaande. Dat geldt ook voor veel vergunningplichten uit de Curaçaose Landsverordening openbare orde; maar het vergunningsvereiste voor het vernielen van het wegdek (art. 17) verrast: daarvoor lijkt een ontheffingsvereiste meer aangewezen; zie hieronder.

Een *concessie* is een bijzonder soort vergunning, namelijk voor het verrichten van activiteiten in het algemeen belang, zoals het opwekken en het distribueren van elektriciteit, het produceren en leveren van drinkwater, wellicht aanleg en exploitatie van infrastructuur die toegang geeft tot radio en televisie of het internet, misschien het verzorgen van openbaar busvervoer of postbestelling. In sommige gevallen wordt in dit soort zaken voorzien door een overheidsbedrijf. Is dat een onderdeel van een ministerie maar zonder eigen rechtspersoonlijkheid, dan is een concessie niet nodig;³⁴ wél een wettelijke regeling die in elk geval de plichten van de overheid en de rechten van de gebruikers vastlegt. Gaat het om een 'overheidsbedrijf' met eigen rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld een n.v. of een b.v. waarvan het land de meerderheid van de aandelen bezit, of worden de goederen of diensten geleverd door een private onderneming, dan is een concessie vereist.

Bij een concessie zien we altijd twee essentiële kenmerken:

– de concessiehouder ('concessionaris') *mag* de goederen of de diensten waar het om gaat niet alleen leveren, maar *moet ze* ook leveren, en

³⁴ Misschien is dat iets te snel gezegd. Als er een risico is dat particulieren ook dergelijke activiteiten gaan verrichten terwijl dat ongewenst is of in elk geval niet *zonder meer* zou moeten kunnen, kan maar beter een concessieplicht worden ingevoerd, die in elk geval geldt voor anderen dan 'de overheid'.

– de concessiehouder is niet financieel afhankelijk van de overheid maar krijgt zijn inkomsten doordat de klanten hem voor de geleverde diensten of goederen betalen.

Bij een vergunning, een ontheffing of een vrijstelling mag de vergunninghouder, de ontheffinghouder of degene op wie de vrijstelling van toepassing is, de betrokken activiteiten verrichten, maar hóéft hij het niet. De concessionaris daarentegen móét leveren, anders is hij in gebreke.

Een concessionaris haalt zijn inkomsten uit wat zijn klanten hem betalen. Dat sluit enige overheidssteun in de vorm van subsidie niet per se uit; denk aan subsidie voor onrendabele buslijnen, elektriciteitsleidingen of kabels naar kleine dorpen of geïsoleerd gelegen gebouwen, die uit een oogpunt van algemeen belang nodig worden geoordeeld. Het is echter meer gebruikelijk dat zulke onrendabele onderdelen worden bekostigd uit de algemene tarieven voor de diensten van de concessionaris.

Er zijn twee methoden denkbaar voor het verlenen van een concessie: (a) bij beschikking, en (b) door middel van een concessieovereenkomst tussen het land en de concessionaris. Omdat het hoe dan ook om belangrijke goederen of diensten gaat, is het van belang dat de autoriteit aan overheidszijde niet ‘slechts’ een minister is maar de regering. Een beschikking waarbij een concessie wordt verleend (of geweigerd), moet daarom altijd een landsbesluit zijn. Voor een concessieovereenkomst is een beslissing van de ministerraad nodig.

Wie een concessiestelsel moet ontwerpen kan inspiratie opdoen bij de Aanbestedingswet 2012. Zie F.J. van Ommeren, ‘Concessies 2.0: de concessie op de grens van de vergunning, de overheidsopdracht en de subsidie’, *NTB* 2020/257, met nuttige verdere verwijzingen.

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 15 van de Curaçaose Landsverordening openbare orde; het gaat om het rijden door of

parkeren in plantsoenen – dat hoort inderdaad in beginsel verboden te zijn. Maar de ontheffing van art. 16, voor het aanbrengen van zichtbare handelsreclame, lijkt me misplaatst: die activiteit is ‘heel gewoon’, zou alleen om bijzondere redenen (welstandstoets met name, zoals ook nu het geval is) moeten worden verboden of beperkt. Daarvoor hebben we echter de vergunningsfiguur, zie boven.

De *meldingsfiguur* vraagt afzonderlijke aandacht.

De eenvoudigste melding is die welke een landsverordening verlangt om de overheid te laten weten waar activiteiten worden uitgevoerd om die te 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) als dit niet ... (periode, bijv. een week) tevoren schriftelijk is gemeld aan de minister van ...’

Variant:

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

Hierbij kan eventueel ook worden voorzien in de mogelijkheid van melding per e-mail. In alle gevallen zal de melding dan door het ministerie 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 ver- of gebod wordt opgenomen in de categorie strafbare handelingen; zijn er daarvan verschillende categorieën, dan doorgaans in de lichtste categorie.

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

Binnen ... (periode: bijvoorbeeld een week) na ontvangst van de melding kan de minister ... (de activiteit) verbieden.

Of:

Binnen ... na ontvangst van de melding kan de minister bindende aanwijzingen geven voor ... (de activiteit).

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

Een derde variant die in theorie denkbaar is, is die waarbij de activiteit verboden is zolang de melding niet door de betrokken minister is aanvaard. Deze variant wordt ten stelligste ontraden, want hier hebben we eigenlijk te maken met een verkapt vergunningsvereiste. Daarom verdient het dan de voorkeur om een gewoon vergunningsvereiste in het leven te roepen (zie boven) en daarbij slechts een beperkt aantal weigeringsgronden op te nemen. Ook kan worden teruggevallen op de tweede meldingsvariant.

Bij de eerste en de tweede meldingsvariant is het schriftelijke bewijs van ontvangst van de melding geen besluit, want ze is niet op rechtsgevolg gericht. Leidt de tweede variant van de melding tot een ministerieel verbod of tot ministeriële aanwijzingen, dan is dat verbod of de beslissing waarin de aanwijzingen zijn vervat, wel op rechtsgevolg gericht, dus een besluit (beschikking) van de minister.

De *vrijstelling* is een heel andere rechtsfiguur. Ze is nooit individueel maar geldt altijd voor een categorie gevallen, bijvoorbeeld voor aanwonenden, voor personen die slecht ter been zijn, straathandelaren of welke andere groep dan ook. Uit de bepaling die het verbod-behoudens-vrijstelling bevat, moet het collectieve karakter van de vrijstelling blijken door een omschrijving van de groep belanghebbenden die kan worden vrijgesteld.

Artikel 10 van de Bouw- en woningverordening 1935 voldoet hier maar gedeeltelijk aan:

Artikel 10

1. Ten aanzien van gebouwen van eenvoudige aard en in bijzondere gevallen kan het Bestuurscollege [*lees nu: de minister*] gehele, gedeeltelijke of voorwaardelijke vrijstelling van de naleving van een of meer bepalingen van deze verordening verlenen.
2. Een overeenkomstige vrijstelling ten aanzien van bepaaldelijk aan te wijzen terreinen geschiedt bij eilandsbesluit [*nu: landsbesluit*] houdende algemene maatregelen.

In het eerste lid gaat het om beschikkingen, in elk geval bij de ‘bijzondere gevallen’; wij zouden daar nu spreken van ontheffingen, niet van vrijstellingen. Het tweede lid betreft wel categoriale vrijstellingen, zij het dat de categorie hier territoriaal wordt bepaald; in zoverre klopt de bepaling wel. Nu zouden we daarvoor echter veeleer de figuur van de gebiedsaanwijzing gebruiken. De formulering zou dan bijvoorbeeld kunnen zijn:

2. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kunnen terreinen worden aangewezen waarvoor in dat besluit aan te wijzen bepalingen van deze landsverordening geheel of gedeeltelijk niet gelden. Daarbij kunnen regels worden gegeven voor de bescherming van de belangen waarop die bepalingen zien.

Die regels moeten dan natuurlijk wel lichter zijn dan de normaal geldende, anders heeft de constructie geen zin.

ICR 53 e.v. geven enkele aanbevelingen voor de hier genoemde rechtsfiguren.

§ 5. Flexibiliteit, hoe te bereiken?

Soms zijn er goede redenen om de mogelijkheid te bieden in bijzondere gevallen van een verordening af te wijken. De meest bekende mogelijkheid is wel het opnemen van een algemene *hardheidsclausule* à la ICR 76:

De minister kan van deze landsverordening afwijken als de onverkorte toepassing daarvan zou leiden tot een schrijnende onbillijkheid die onevenredig is in verhouding tot de met de betrokken bepaling beoogde doelen.

Maar een zo ruime hardheidsbepaling – die we in de praktijk af en toe tegenkomen – verdient toch geen aanbeveling. Ze is té algemeen, ze houdt een blanco cheque voor de minister in. Em wie zulke cheques afgeeft is een sukkel, ook al is hij de wetgever. Zo’n ruime bepaling houdt allerlei risico’s in:

- ze leidt tot luiheid bij het ontwerpen van de regeling;
- ze vergroot het gevaar van vriendjespolitiek en lokt pogingen tot omkoping uit;
- ze leidt tot de gedachte dat je de verordening niet serieus hoeft te nemen;
- ze geeft extra werkdruk omdat er vaak een beroep op zal worden gedaan.

Daarom wordt in ICR 76 aanbevolen om niet alleen heel zuinig te zijn met hardheidsclausules maar ook om ze steeds te beperken tot bepaalde

artikelen of artikelleden en ze te clausuleren; zie de tekst van het model in het tweede lid.³⁵

Een andere en meestal betere methode is om bij algemene verboden die zich daarvoor lenen, *onthefing* mogelijk te maken, bijvoorbeeld zo geclausuleerd:

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

In het Nederlandse omgevingsrecht kent men dusgenaamde *gelijkwaardigheidsbepalingen*. Bijvoorbeeld artikel 4.7 van de (nog niet in werking getreden) Omgevingswet:

Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.³⁶

Die aanpak kan ook buiten het omgevingsrecht worden toegepast wanneer bij of krachtens landsverordening specifieke maatregelen zijn voorgeschreven, zoals bijvoorbeeld in havenverordeningen en -reglementen vaak het geval is.

De 'gelijkwaardige maatregel', waarvan art. 4.7 Omgevingswet spreekt, kan ook in een bekende vorm worden gegoten door daarvoor de ontheffingsfiguur te gebruiken:

De minister kan van ... (bepalingen noemen) ontheffing verlenen als de aanvrager aannemelijk maakt dat met zijn voorgenomen handelwijze de met ... beoogde doelen ten minste even goed worden bereikt.³⁷

35 Ook Zijlstra waarschuwt tegen de risico's van hardheidsclausules: *Wetgevingstechniek*, subpar. 2.5.4, ad b.

36 Het twee keer gebruiken van het woordje 'als' vlak achter elkaar aan het begin is erg lelijk. Het zou fraaier zijn het eerste Als te vervangen door Wanneer. En in de tweede volzin had voor de duidelijkheid beter kunnen worden gezegd: moet ten minste hetzelfde resultaat worden bereikt.

37 Of als het 'veiliger' lijkt om deze bevoegdheid aan de regering toe te kennen: 'Bij landsbesluit kan ... ontheffing worden verleend...'

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

In de praktijk kennen de meeste landsverordeningen wel enige beslissingsruimte voor het beslissend gezag. Dit betekent dat in eventuele aanvraagformulieren – ook in digitale – altijd ruimte moet worden geboden voor aanvullende opmerkingen of voor toelichtingen door de aanvrager, omdat daar bij de besluitvorming ook op moet worden gelet. Bij een enigszins 'open' beschikingsbevoegdheid past niet een aanvraagformulier dat alleen met tevoren bedachte omstandigheden rekening wil houden. Vergelijk ook de voorlaatste opmerking bij § 7, 'Beleidsregels'.

Met het *aanwijzen van plaatsen of tijden* bij landsbesluit (of landsbesluit h.a.m.) waar of wanneer bepaalde regels gelden of juist niet gelden, kan soms ook flexibiliteit worden bereikt; aan het slot van de vorige paragraaf zagen we daarvan al een voorbeeld.

Wordt van deze figuur gebruikgemaakt om *experimenten* mogelijk te maken (ook een vorm van flexibiliteit), denk er dan aan om de tijdsduur van een experiment vast te leggen en te bepalen hoe wordt nagegaan of het experiment is gelukt.³⁸

De aanwijzingen 2.41 en 2.42 met toelichting van de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving (de Caribische reppen er niet van) geven daarvoor bruikbare suggesties. Kort gezegd: een nauwkeurige omschrijving van dat waarop het experiment betrekking heeft; er moet een redelijke verwachting zijn dat het experiment tot zinvolle resultaten kan leiden; en duidelijk maken aan de hand van welke criteria de uitkomsten van het experiment zullen worden beoordeeld en daarbij nagaan of die resultaten gevolg zijn van het experiment of van andere omstandigheden.

Bij *beleidsregels* verdient het altijd aanbeveling een hardheidsclausule op te nemen zoals hierboven beschreven. Naar Nederlands recht geldt bij

³⁸ De oorspronkelijke Vergunningslandsverordening (van de Nederlandse Antillen, 1949) was bedoeld als experiment, maar van een behoorlijke monitoring is het niet gekomen. Bron: Raad van Advies Curaçao, advies nr. RA/36-17-LV (2018).

beleidsregels van rechtswege al een hardheidsclausule (art. 4:84 Algemene wet bestuursrecht), maar de Caribische wetgeving kent zo'n wettelijke regel niet.

Bovendien kan extra flexibiliteit worden bereikt door de in de beleidsregels vervatte normen niet als strikte 'regels' te presenteren maar veeleer als 'uitgangspunten' die zo nodig met enige souplesse kunnen worden toegepast. Zie verder hierna, § 7 'Beleidsregels'.

§ 6. Toezicht en handhaving

Bij handhabingsbepalingen gaat het om twee typen handhabingsregels: (a) het toezicht op de naleving van wettelijke regels, en (b) bestuurlijke handhabingsmaatregelen en (bestraffende) sancties.

Toezicht

Om te bevorderen en zo nodig af te dwingen dat de wettelijke regels worden nageleefd, zal van bestuurszijde toezicht moeten worden gehouden op de naleving van de regels. Dat gebeurt door (ambtelijke) toezichthouders, die door de betrokken minister worden benoemd (in een enkel geval misschien bij landsbesluit) en die over de nodige toezichtsbevoegdheden moeten beschikken. Dat zal dus moeten worden geregeld. Een enkele keer wijst de landsverordening zelf de politieambtenaren aan als toezichthouder (bijvoorbeeld art. 74 van de Curaçaose Landsverordening openbare orde), dan is natuurlijk geen verdere regeling nodig.

De Sint-Maartense Landsverordening bestuurlijke handhaving (Lbh) bevat in hoofdstuk 1, afdeling 2, een regeling die is gebaseerd op de Nederlandse Awb. De landsverordening werd achteraf echter te ingewikkeld gevonden, reden waarom ze nog maar voor een heel beperkt werkgebied in werking is getreden. De modelregeling in de bijlage bij IGR 63 gaat ook in belangrijke mate terug op de Awb maar is wel iets eenvoudiger.

Bestuurlijke handhabingsmaatregelen

Bestuurlijke handhabingsmaatregelen hebben een 'herstelkarakter'; met een wat oudere terminologie worden ze ook wel 'reparatoir' genoemd.³⁹ Dan wordt van bestuurswege ingegrepen omdat de situatie dat nodig maakt. Het Caribische bestuursrecht kent daarvan drie vormen: de last

39 Zo bijv. bij Rogier, *Bestuursrecht*, par. 7.5.

onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de intrekking van een begunstigende beschikking.⁴⁰

De bijlage bij ICR 63 geeft modelbepalingen voor het toekennen en het uitoefenen van de bevoegdheid tot het opleggen van een *last onder dwangsom* of *onder bestuursdwang*. Die zijn allereerst van belang voor Aruba en Curaçao. Voor Sint Maarten is voor deze figuren in beginsel veel in algemene zin geregeld in de Lbh; maar aangezien deze nog bijna niet in werking is getreden, kan ook daar gebruik worden gemaakt van genoemde bijlage.

Ook deze modelbepalingen gaan in hoofdzaak terug op de Nederlandse Awb. Maar de betrokken onderdelen van de Awb zijn met horten en stoten tot stand gekomen en daardoor onnodig ingewikkeld geworden; daarom geven de ICR een veel eenvoudiger tekst, die inhoudelijk niettemin vrijwel op hetzelfde neerkomt.

De jurisprudentie van de Nederlandse bestuursrechter gaat ervan uit dat een begunstigende beschikking kan worden ingetrokken als daar voldoende dringende redenen voor zijn, ook als de wettelijke regeling daar niets over bepaalt.⁴¹ Aangenomen mag worden dat dit ook naar ongeschreven Caribisch bestuursrecht geldt. Dit neemt niet weg dat het aan te bevelen is om in een landsverordening die het nemen van begunstigende beschikkingen mogelijk maakt, ook te regelen welke omstandigheden aanleiding kunnen geven tot het intrekken daarvan; zie ICR 6i.

Wil *intrekking als sanctie* mogelijk zijn, dus bij wege van 'bestrafing' dan is een wettelijke basis daarvoor zelfs vereist, zo volgt uit art. 7 EVRM. Maar ook als intrekking om andere redenen mogelijk moet zijn, dus zonder dat er een overtreding door de vergunninghouder hoeft te zijn, is het uit overwegingen van rechtszekerheid wenselijk om de intrekkingsmogelijkheid uitdrukkelijk te regelen.

Of de intrekkingsbepaling dan het best kan worden geformuleerd als (we nemen een vergunning als voorbeeld) 'De vergunning *wordt* ingetrokken

40 Dit zijn de min of meer algemene handhavingsmaatregelen. In bijzondere regelingen komen we ook wel andere, op de specifieke situatie afgestemde 'herstelmaatregelen' tegen, zoals bijv. de verwijderingsbevelen van art. 7, 9 en 39b Landsverordening openbare orde van Curaçao en het sluitingsbevel van art. 34 van diezelfde landsverordening.

41 Bijv. ABRvS 8 februari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA5252 (woningverbeteringssubsidie Den Haag). Bij Rogier, *Bestuursrecht*, Drop, *Handboek Caribisch bestuursprocesrecht* en De Haseth c.s., *Landsverordening administratieve rechtspraak Curaçao*, vond ik geen Caribische voorbeelden.

als ...' (imperatief) of als 'De vergunning *kan worden* ingetrokken als ...' (facultatief), dan wel met een combinatie van de twee, zal van geval tot geval moeten worden gezien. Gaat het om intrekking als sanctie, kies dan voor de facultatieve variant; die brengt het geheel in overeenstemming van het stelsel van Strafvordering, waar we het opportuniteitsbeginsel kennen: een overtreder *kán* worden vervolgd, er is geen wettelijke plicht.

Sancties

Sancties hebben een bestraffend karakter en kunnen daarom alleen worden opgelegd na een verwijtbare overtreding. We kennen twee bestuurlijke sancties ('bestuurlijk' wil hier zeggen: op te leggen door een bestuursorgaan), namelijk de bestuurlijke boete en de intrekking van een begunstigende beschikking als sanctie op een overtreding. Daarnaast zijn er 'straffen', die echter alleen door de strafrechter kunnen worden opgelegd en die dus geen bestuurlijke sanctie zijn.

Zowel voor de bestuurlijke sancties als voor de strafsancties geldt het constitutionele 'nulla-poenabeginsel' van elk van de drie Caribische staatsregelingen: 'Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling'.⁴² Wil men dat het overtreden van een bepaling van een landsverordening kan leiden tot het intrekken van een begunstigende beschikking bij wege van sanctie, tot een bestuurlijke boete of tot strafvervolging, dan zal dat dus uitdrukkelijk moeten worden geregeld in die landsverordening.

Voor bestuurlijke boetes geeft de bijlage bij ICR 63 modelbepalingen. Voor intrekkingbevoegdheden, zie ICR 61, met name het derde lid.

Hier verdient opmerking dat het opnemen van sanctiebevoegdheden in een landsverordening één is, maar dat vervolgens ook moet worden gezorgd dat de sancties daadwerkelijk kunnen worden opgelegd als daar gereede aanleiding voor is.⁴³ Zo zal voor de toepassing van de boetebepalingen een boetebeleid moeten worden vastgesteld. Dat zal vast onder meer inhouden dat bij een overtreding die niet al te ernstig is en die bovendien niet kennelijk opzettelijk is gepleegd, bij eerste betrapping een waarschuwing wordt gegeven, bij de tweede een boete van minder dan het maximum en bij recidive een duidelijk hogere boete. Ook zullen er beleidsregels moeten komen met maxima van de boetes voor diverse categorieën mogelijke boetes. Daarbij of anders in de toelichting zal moeten worden herinnerd aan de noodzaak om in elk individueel geval te zorgen voor

42 Aruba: art. I.6; Curaçao: art. 18; Sint Maarten: art. 28, eerste lid. Zie ook art. 7 EVRM.

43 Vgl. ook Zijlstra, *Wetgevingstechniek*, subpar. 4.4.5.

een redelijk evenwicht tussen de zwaarte van de overtreding en de hoogte van de boete – vergelijk ook de slotalinea van de volgende paragraaf.

Zie verder de handboeken bestuursrecht, en Zijlstra, *Wetgevingstechniek*, hfst. 4.

Bijlage: alleen voor zover nodig

De bijlage bij ICR 63 geeft, na twee definitieartikelen, modelbepalingen voor de volgende onderwerpen:

- toezicht op de naleving;
- de bestuurlijke maatregelen last onder dwangsom en last onder bestuursdwang;
- de sancties bestuurlijke boete en strafsancties;
- invordering bij dwangschrift van verschuldigde dwangsommen, kosten van bestuursdwang en bestuurlijke boetes.

Per landsverordening zal moeten worden nagegaan welke onderdelen nodig zijn. Bij subsidieverordeningen waarschijnlijk alleen § 2, 'Toezicht op de naleving'. De definities van de eerste paragraaf zijn daar niet nodig, en de maatregelen en sancties zijn evenmin aan de orde. Invordering bij dwangschrift *eventueel*, maar dan gewijzigd: dan kan het alleen gaan om terugvordering van wat de overheid te veel heeft betaald bij wege van voorschot. Bij andere financiële regelingen zal de last onder bestuursdwang niet aan de orde zijn. Wat de bestraffende sancties betreft zal, als de straffen alleen uit een geldboete of plaatsvervangende hechtenis bestaan, moeten worden gekozen: óf de bestuurlijke boete, § 4, óf een strafbepaling, § 6.

Verschillen tussen de landen

Aruba

Het land Aruba kent een curieuze algemene regeling voor de 'uitoefening' van toezichtsbevoegdheden, het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtsuitoefening (Labt). Het is een zelfstandig – dus niet op een landsverordening berustend – landsbesluit h.a.m., dat op zichzelf dus geen verbindende kracht heeft. Maar het Labt kan bij landsverordening van toepassing worden verklaard, en krijgt in zoverre dan kracht van wet.

Maar let op: de regeling kent de toezichthouders geen bevoegdheden toe, zoals het kunnen verlangen (vergen, eisen) van inlichtingen, plaatsen betreden tegen de wil van de eigenaar of de bewoner, doorzoeken van spullen, staande houden en dergelijke. De landsverordening zal die bevoegdheden eerst moeten

toekennen, voor zover nodig, pas daarna heeft het zin om het Labt van toepassing te verklaren. Per saldo is het veel handiger (en beknopter) om gewoon § 2 van het model van de bijlage bij ICR 63 over te nemen: daar hebben we het toekennen van toezichthoudersbevoegdheden en de regulering daarvan bij elkaar in één bestek van slechts elf artikelen.

Met betrekking tot bestuurlijke maatregelen en bestraffende sancties kent Aruba geen algemene regeling. Daarvoor kan dus in elk geval worden teruggevallen op de modelbepalingen uit de bijlage.

Curaçao

Er is in Curaçao geen enkele algemene regeling voor ons onderwerp: noch voor het toezicht op de naleving, noch voor bestuurlijke maatregelen of sancties; alles wordt per afzonderlijke landsverordening geregeld, wat heeft geleid tot een rijk palet aan meer of minder verschillende bepalingen. Daar is dus alle reden om voortaan de artikelen van het model over te nemen – voor zover de paragrafen nodig zijn, zie boven.

Sint Maarten

Nu de Landsverordening toezicht en handhaving amper in werking is getreden, kan ook voor Sint Maarten gelden dat het aanbeveling verdient om het model van de bijlage bij IGR 63 over te nemen; ook hier natuurlijk: alleen voor zover nodig.

§ 7. Beleidsregels

Bij beleidsregels gaat het om regels die een bestuursorgaan vaststelt voor de manier waarop het van een bestaande bevoegdheid gebruik zal maken of waarop zijn ambtelijke dienst daarvan gebruik zal moeten maken. Meestal is dat bestuursorgaan een minister, maar ook andere bestuursorganen met eigen bevoegdheden kunnen beleidsregels vaststellen. Met die regels bindt het bestuursorgaan zichzelf en de aan hem ondergeschikte ambtelijke diensten, en burgers mogen erop vertrouwen dat men zich daaraan zal houden. Beleidsregels binden het bestuursorgaan dus over de band van het vertrouwensbeginsel. Ze kunnen aan burgers geen verplichtingen opleggen, want ze worden door het bestuursorgaan ‘op eigen gezag’ vastgesteld, zonder dat er een wettelijke basis voor is.

Sinds de regeling van beleidsregels in de Awb zijn er in Nederland ook beleidsregels denkbaar die een bestuursorgaan geeft voor de toepassing van door hem gedelegeerde bevoegdheden (bijvoorbeeld bevoegdheden die

burgemeester en wethouders 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 gemeenteraad vaststelt op grond van art. 12a Woningwet maar die B en W bindt bij het beschikken op aanvragen om omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten).

Vóór 1998 gold in Nederland hetzelfde, ongeschreven rechtsregime als nu nog in de Caribische landen geldt.

Beleidsregels lijken op algemeen verbindende voorschriften, doordat ze een algemeen karakter hebben. Ze zijn echter niet tot de buitenwacht gericht maar tot het bestuursorgaan zelf en zijn ondergeschikten, zoals we zagen; daarin verschillen ze van algemeen verbindende voorschriften. Ze zijn niet alleen minder bindend dan avv's doordat ze geen verplichtingen voor buitenstaanders in het leven kunnen roepen, maar ook doordat het bestuur ervan moet afwijken als anders een situatie zou ontstaan die de wettelijke regeling niet kan hebben beoogd; aldus de jurisprudentie.

Naar Nederlands recht is dit laatste iets preciezer geregeld, namelijk door de ‘hardheidsclausule’ van art. 4:84 Awb: als onverkorte toepassing van een beleidsregel voor een belanghebbende ‘gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen’, dan moet van de beleidsregel worden afgeweken.

Dit neemt niet weg dat beleidsregels voor de dagelijkse bestuurspraktijk in de Caribische landen heel belangrijk zijn.

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 artikelachtige vorm samengevat. Welke vorm ze ook hebben, inhoudelijk moeten beleidsregels voldoen aan de eisen die gelden voor verstandig regelgeven. En als ze artikelen of artikelachtige onderdelen kennen, behoren ze op dat punt ook te voldoen aan de vormgevingseisen van de ICR, zij het soms misschien enigszins aangepast. Op enkele plaatsen wijzen de ICR er uitdrukkelijk op dat bepaalde aanbevelingen ook voor beleidsregels van groot belang zijn; zo ICR 65 en 76. ICR 1, tweede lid, geeft de algemene regel: pas de 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 natuurlijk evenzeer voor wie beleidsregels op- of vaststelt. In alle gevallen moet echter adequaat (kunnen) worden beslist. Soms verdient het daarom aanbeveling om in de beleidsregels te bepalen dat daarin opgenomen regels of beginselen 'als uitgangspunt worden gehanteerd' of dat 'in beginsel' moet worden beslist volgens die regels en dat er alleen in bijzondere gevallen van kan afgeweken. Ook kan het bij een beleidsregel die betrekking heeft op de uitvoering een wettelijke bepaling die zegt dat een belastende maatregel 'kan' worden genomen of dat een sanctie 'kan' worden opgelegd, verstandig zijn om in de beleidsregels voor te schrijven dat bij de uitvoering van die bepalingen 'in elk geval wordt gelet op ...' of dat 'rekening wordt gehouden met ...', en dan volgens enkele relevante factoren of omstandigheden: wettelijke kan-bepalingen moeten niet door een beleidsregel worden dichtgetimmerd.

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. Artikel 6 EVRM verplicht de rechter om daar streng op te letten.

Zie verder de bestuursrechtelijke handboeken: Rogier, *Beginselen van het Curaçaos bestuursrecht* (2e dr. 2018), par. 4.5; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht* (16e dr. 2014), pt. 6.71 e.v.; Schlössels & Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* (7e dr. 2017) par. 5.4.3.

§ 8. Het wijzigen van bestaande regelingen

Wettelijke regelingen moeten nogal eens worden gewijzigd. Dat kan te maken hebben met nieuwe verdragsverplichtingen, met verandering van

omstandigheden, nieuwe inzichten of nieuw beleid, aanpassing aan andere landsverordeningen (een nieuwe landsverordening of de wijziging van een bestaande maakt aanpassing van bestaande, andere landsverordeningen nodig of wenselijk), het herstellen van fouten en zo meer. Hierna gaat het voornamelijk over landsverordeningen, maar voor uitvoeringsregelingen geldt mutatis mutandis hetzelfde verhaal.

De wijziging van een landsverordening of andere regeling 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'.

Soms hoeven alleen maar enkele getallen of woorden van een bepaling te worden gewijzigd. Om ervoor de zorgen dat dat een beetje begrijpelijk en overzichtelijk blijft, bevelen de Ar al aan om dan 'ten minste een hele lees- of begripseenheid' te vervangen (Ar-C 171, Ar-M 169). Dus bijvoorbeeld niet: 'In artikel 36, tweede lid, wordt "2.000" vervangen door "2.500".'; maar: 'In artikel 36, tweede lid, wordt "NAf 2.000" vervangen door "NAf 2.500".' Het wordt al beter wanneer het hele artikellid wordt vervangen. Dat kan als volgt: 'Artikel 36, tweede lid, komt te luiden: "2. ..."'; op de stippeltjes de nieuwe tekst. Omdat het hele lid wordt vervangen, begint de vervangende tekst met de aanduiding '2.', want het lidnummer maakt deel uit van het lid – zie Ar-C 173, derde lid, en Ar-M 171, derde lid.

De Ar willen dat de vervangende tekst niet tussen aanhalingstekens wordt gezet, 'tenzij dat voor de duidelijkheid nodig is'. Omdat dit in de praktijk herhaaldelijk tot vragen leidde, is dat in de nieuwste versie van de Nederlandse Ar gewijzigd, en luidt de aanwijzing dat ook de vervangende tekst tussen aanhalingstekens komt – dat is voor iedereen veel eenvoudiger. Aldus ook het voorbeeld bij ICR 89 (artikel I, A).

Deze aanpak blijkt zo vaak grotere duidelijkheid te geven dat van het 'tenzij' uit de Ar-C en Ar-M duidelijkheidshalve maar beter altijd gebruik kan worden gemaakt.

Maar de wijzigingsaanpak kan veel duidelijker. De hierboven gememoreerde klassieke aanpak laat wel de nieuwe tekst zien, maar niet de oude; de lezer ziet dus niet wat de verandering inhoudt. Wil hij dat nagaan, dan moet hij de oude tekst er zelf bij zoeken en die ernaast leggen. Er is bijna geen beslisser (minister, Statenlid) die dat kan opbrengen – dus hebben ze in de praktijk veelal onvoldoende besef van wat van hen wordt gevraagd.

Daarom is een andere methode aan te bevelen, ook wel 'was/wordt'-methode genoemd. Dan worden twee kolommen naast elkaar geplaatst, met links de bestaande tekst ('was') en rechts de nieuwe ('wordt'). Daarbij worden links en rechts hele artikelen geplaatst. In de linker kolom wordt

de tekst waar de verandering betrekking op heeft, onderstreept; in de rechterkolom wordt de nieuwe tekst *gecursiveerd en vet* weergegeven. Komt er een nieuw artikel, dan blijft de linker kolom daar leeg; rechts, cursief en vet, het nieuwe artikel. Vervalt een artikel, dan wordt dat artikel in de linker kolom onderstreept, terwijl in de rechterkolom onder de aanduiding **Artikel...** komt te staan: (*Vervallen*).

Met een fictief voorbeeld:

De Algemene termijnenwet wordt gewijzigd als volgt:

BESTAANDE TEKST	NIEUWE TEKST
<p>Artikel 2 Een in deze wet gestelde termijn van ten minste drie dagen wordt, zo nodig, zoveel verlengd, dat daarin ten minste <u> twee </u> dagen voorkomen die niet een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag zijn.</p>	<p>Artikel 2 Een in deze wet gestelde termijn van ten minste drie dagen wordt, zo nodig, zoveel verlengd, dat daarin ten minste <i> drie </i> dagen voorkomen die niet een zaterdag, een zondag of een algemeen erkende feestdag zijn.</p>
<p>Artikel 4 Deze wet geldt niet voor termijnen: a. omschreven in uren, in meer dan 90 dagen, in meer dan twaalf weken, in meer dan drie maanden, <u> of </u> in een of meer jaren; b. betreffende de bekendmaking, inwerking-treding of buitenwerkingtreding van wettelijke voorschriften; c. van vrijheidsbeneming.</p>	<p>Artikel 4 Deze wet geldt niet voor termijnen: a. omschreven in uren, in meer dan 90 dagen, in meer dan twaalf weken, in meer dan drie maanden, <i> in meer dan één kwartaal, of </i> in een of meer jaren; b. betreffende de bekendmaking, inwerking-treding of buitenwerkingtreding van wettelijke voorschriften; c. van vrijheidsbeneming.</p>
<p>Artikel 5a <u> Deze wet is mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.</u></p>	<p>Artikel 5a <i> (Vervallen)</i></p>

Op deze manier kan elke lezer precies zien wat er waar wordt veranderd, en wat dat betekent, want hij kan steeds de oude versie van elk betrokken artikel vergelijken met de voorgestelde nieuwe. Bij landsbesluiten h.a.m. en ministeriële regelingen kan de methode ook worden gebruikt.

Wil men per se vasthouden aan de klassieke methode, dan kan het was/wordt-schema worden gebruikt in de toelichting – daar kan niemand in redelijkheid iets tegen hebben.

N.B. De was/wordt-methode heeft alleen zin als bestaande tekst wordt gewijzigd of geschrapt. Worden alleen een of meer complete artikelen (of een nieuw

hoofdstuk of nieuwe paragraaf) toegevoegd, dan heeft de was/wordt-methode geen toegevoegde waarde. Bestaat het geheel van de wijzigingen uit een combinatie van schrapping/wijziging en nieuw, dan is de was/wordt-methode in het algemeen wel aan te bevelen.

Wijzigen van een nog niet in werking getreden regeling

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

De landsverordening 'bestaat' zodra de door de Staten aanvaarde versie door de Gouverneur is bekrachtigd. Aan de Staten wordt nu een wijzigingsvoorstel voorgelegd, waarbij wordt bepaald dat de wijzigende landsverordening op dezelfde dag in werking treedt als de landsverordening met de 'gebrekkige' tekst. Beide landsverordeningen worden bekendgemaakt volgens de regelen der kunst, en op de dag van inwerkingtreding vinden we op internet de geconsolideerde, reeds gewijzigde landsverordening.

Zie verder de aanbevelingen ICR 86–91 en de toelichting daarop.

Omhangen

Een landsverordening kent vaak diverse uitvoeringsregels, zoals landsbesluiten h.a.m., ministeriële verordeningen, beleidsregels en dergelijke. Als de landsverordening wordt ingetrokken, vervallen die allemaal van rechtswege als er geen overgangsrecht is dat dat voorkomt; zie ICR 95.

Bij vervanging van een landsverordening door een nieuwe is het vaak echter niet de bedoeling en niet nodig dat al deze uitvoeringsregels worden vervangen; niet zelden kunnen sommige nog uitstekend dienst doen, maar dan in juridische zin gebaseerd op een artikel van de nieuwe verordening. Dan moeten ze worden 'omgehangen', dat wil zeggen aan hun nieuwe grondslag worden opgehangen; zie ICR 96 en de toelichting daarbij. De uitvoeringsregels die wel moeten vervallen, worden dan voor alle duidelijkheid bij voorkeur uitdrukkelijk ingetrokken; zie ICR 97, tweede lid. Wordt een verordening alleen gewijzigd, dan is omhangen niet nodig, ook niet als het betrokken artikelnummer niet meer klopt. Bestaat het artikel waarop de uitvoeringsregeling steunde niet meer, dan heeft die regeling geen juridische grondslag meer en is ze vervallen; dan moet ze dus bij voorkeur uitdrukkelijk worden ingetrokken.

Ook bij *beschikkingen* kan omhangen aan de orde zijn. Ook die vervallen in beginsel als de regeling waarop ze berusten, ophoudt te bestaan. Wordt

een bestaande landsverordening vervangen door een nieuwe, dan is het voor iedereen vaak het handigst als op de oude, in te trekken verordening gebaseerde uitvoeringsbeschikkingen zoals vergunningen, ontheffingen en dergelijke gewoon van kracht blijven voor zover de nieuwe landsverordening vrijwel gelijke verboden-behoudens-vergunning (of ontheffing e.d.) kent als de oude.

Dan is het verstandig om in de nieuwe landsverordening een omhangbepaling op te nemen, die volgt op de intrekkingbepaling, en waarin

(a) de om te hangen uitvoeringsbesluiten van algemene strekking (die verdienen met naam en toenaam te worden genoemd) aan hun nieuwe juridische basis worden gehangen, en

(b) het omhangen van de daarvoor in aanmerking komende beschikkingen wordt uitgevoerd door de oude en de nieuwe artikelen waarop de om te hangen beschikkingen waren/worden gebaseerd met zoveel woorden te noemen, eventueel in een bijlage. ICR 96 geeft daarvoor modellen.

Uitvoerig over het wijzigen en intrekken van wettelijke regelingen: Zijlstra, *Wetgevingstechniek*, hfst. 8.

§ 9. Uitbreiden rechtsbescherming?

Alle drie de Caribische landen hebben een Landsverordening administratieve rechtspraak, die belanghebbenden het recht geeft beroep bij het Gerecht in Eerste Aanleg in te stellen tegen beschikkingen van een bestuursorgaan van de landsoverheid. Tegen de uitspraak van het GEA is hoger beroep mogelijk bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Er zijn wel enkele duidelijke verschillen tussen de Arubaanse LAR en de regeling van Curaçao en Sint Maarten, die beide de LAR-NA hebben overgenomen, met enkele kleine wijzigingen. In Aruba kan de rechter niet rechtstreeks worden benaderd, eerst moet een bezwaarschriftenprocedure bij het beschikkend orgaan worden doorlopen ('heroverweging'), waarbij inschakeling van een adviescommissie met een onafhankelijke voorzitter verplicht is; de helft van de gewone leden mag ook niet in overheidsdienst zijn.

Curaçao en Sint Maarten kennen wel de mogelijkheid van een bezwaarschriftenprocedure, maar die is niet verplicht. Een belanghebbende kan, in plaats van tegen een beschikking beroep in te stellen, een bezwaarschrift indienen bij het beschikkende orgaan. Als direct beroep bij het GEA is ingesteld, kan dit het beroepschrift doorsturen naar het beschikkende

orgaan, met verzoek om dat als bezwaarschrift te behandelen. Gaat het bestuursorgaan daartoe over, dan kan het (net als bij rechtstreeks ingediende bezwaarschriften het geval is) een adviescommissie inschakelen. Tegen de beslissing op het bezwaarschrift staat beroep bij het Gerecht open, daarna is ook hier hoger beroep bij het Hof mogelijk.

Voor meer bijzonderheden, zie De Haseth, Rogier en Sybesma, *Landsverordening administratieve rechtspraak Curaçao* (2e dr. 2016; ook Aruba en Sint Maarten komen aan de orde), en Drop, *Handboek Caribisch bestuursprocesrecht* (2019; het boek is een bewerking van het proefschrift van de schrijver uit 2014).

In elk van de landen is er ruimte om de rechtsbescherming bij de bestuursrechter bij bijzondere landsverordening desgewenst uit te breiden. Dat zou kunnen door in die landsverordening beroep bij de bestuursrechter open te stellen tegen sommige andere besluiten of beslissingen dan beschikkingen. Het eenvoudigst is dan om te bepalen dat bepaalde besluiten voor de toepassing van de LAR 'gelden als' of 'worden gelijkgesteld met' een beschikking. Omdat van deze theoretische mogelijkheid nog geen gebruik is gemaakt, geven de 100 ICR daarvoor geen model. Maar voor de volledigheid volgt dat hier wel:

'Een ...[aanduiding van het besluit of de beslissing] wordt voor de toepassing van de Landsverordening administratieve rechtspraak gelijkgesteld met een beschikking.'

In de bijlage bij ICR 63 is deze techniek gebruikt in de artikelen (26) en (27).

Nog een andere uitbreiding is denkbaar, maar alleen voor Curaçao en Sint Maarten: in bepaalde gevallen de bezwaarschriftprocedure verplicht voorschrijven voordat tegen een beschikking beroep bij het Gerecht kan worden ingesteld. In beide landen is dat (voor zover ik kon nagaan) in één geval gebeurd, namelijk in art. 12 van de Landsverordening arbeid vreemdelingen. Dat luidt:

'Degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen door een beschikking ter zake van een tewerkstellingsvergunning kan hiertegen binnen vier weken na de dag waarop deze is gegeven bezwaar indienen bij de minister. Onder beschikking wordt mede begrepen het niet beslissen door de minister binnen de in artikel 5, achtste lid, genoemde termijn. Het bezwaar heeft schorsende werking.'

Heel erg duidelijk is de eerste zin niet, nu die nogal lijkt op het begin van art. 55 LAR:

‘De personen, bedoeld in artikel 7, eerste lid [dat zijn: ‘(n)atuurlijke personen of rechtspersonen, die door een beschikking rechtsreeks in hun belang zijn getroffen’], zijn bevoegd een bezwaarschrift in te dienen bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft genomen, en het beroep [bij het GEA], bedoeld in artikel 7, eerste lid, pas in te stellen nadat het bestuursorgaan op het bezwaarschrift heeft beslist.’

Maar de bepaling dateert van vóór de LAR kon daar dus nog geen rekening mee houden, en ze is bij de inwerkingtreding van de LAR niet aangepast. De rechter heeft uitgemaakt dat de bezwaarschriftprocedure moet worden beschouwd als verplicht voorportaal voor een beroep bij de bestuursrechter, door een rechtstreeks beroep bij het GEA niet ontvankelijk te verklaren.⁴⁴

Wil men nu (in Curaçao of Sint Maarten) in een landsverordening een verplichte bezwaarschriftprocedure invoeren, dan zou de volgende tekst kunnen worden gebruikt:

1. De natuurlijke of rechtspersoon die rechtstreeks in zijn belang is getroffen door een ... beschikking [op de plaats van de puntjes de nadere omschrijving van de beschikking] kan hiertegen een bezwaarschrift indienen bij de minister. De artikelen 56 tot en met 74 van de Landsverordening administratieve rechtspraak zijn van toepassing.

2. Alleen tegen de beschikking op het bezwaarschrift kan beroep bij het Gerecht worden ingesteld als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Landsverordening administratieve rechtspraak.

De in het eerste lid genoemde artikelen van de LAR regelen de bezwaarschriftenprocedure, met inbegrip van de mogelijke inschakeling van een adviescommissie.

§ 10. Overgangsrecht

Overgangsrecht is het recht dat voor een bepaalde periode regels geeft die afwijken van het door een landsverordening in het leven geroepen nieuwe recht. Die regels zien op gevallen waarop dat nieuwe recht beter niet pardoes, bij het in werking treden van de nieuwe regeling, van toepassing kan zijn.

⁴⁴ GHvJ 29 november 2007, ECLI:NL:OGHNA:2007:BG3813 en BG3816, zoals het GEA ook had goedgekeurd. Zie Drop, *Handboek bestuursprocesrecht* (Bju, 2019), blz. 159/160.

Wordt bijvoorbeeld voor bepaalde activiteiten (zoals het hebben van bepaalde reclameborden) een vergunningsplicht ingevoerd, dan is een denkbare regel van overgangsrecht dat die plicht pas na een halfjaar 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 landsverordening vervangen door een nieuwe verordening, dan is het vaak niet nodig en dus niet wenselijk om vergunningen of ontheffingen die zijn afgegeven onder de oude verordening te vervangen door nieuwe die opnieuw zouden moeten worden aangevraagd onder de nieuwe verordening. Dan kan een regel van overgangsrecht inhouden dat oude vergunningen (enz.) 'gelden' als vergunning (enz.) op grond van de nieuwe landsverordening; vergelijk boven, § 8, onder 'Omhangen' (blz. 88).

Hoe meer tijd er ligt tussen de publicatie van de nieuwe regeling of de wijziging en de inwerkingtreding daarvan, hoe groter de kans dat het overgangsrecht beperkt kan blijven. 'De mensen in het land' hebben dan enige tijd om zich in te stellen op de nieuwe regels – maar dat zal dan wel actieve en doeltreffende voorlichting vergen. De krant wil daar ook nog wel eens een handje bij helpen.

Als de nieuwe of gewijzigde 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 die 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. Wanneer de nieuwe regeling bestaande rechten inperkt die economische waarde hebben, dan kan dat een aantasting betekenen van 'ongestoord genot van eigendom', zodat art. 1 Eerste protocol bij het EVRM van toepassing is; zie Vreeming, *CJB* 2020, blz. 284, nt. 52, hierna genoemd.

Voor de vraag of en welk overgangsrecht nodig is, is de vuistregel van de empathie (zie hfst. 2, § 5, 'Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven', en ICR 6) van groot belang: zich inleven in de situatie van degenen op wie de nieuwe regeling van toepassing wordt.

Gaat het om een regeling die een bestaande vervangt, dan zal men zich steeds ook 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 ICR 95 en 96).

Ook 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 het nieuwe recht.

Goede, leesbare inleidingen in de materie van het overgangsrecht vindt men bij A. Weggeman, *Het vormgeven van overgangsrecht*, preadv. Ver. voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid 2000 (sinds 2017 heet ze 'Nederlandse Vereniging voor Wetgeving', NVvW) en M.J. Jacobs, *Overgangsrecht in Nederlandse en Europese regelgeving*, preadv. VAR, 2012. Zie ook Zijlstra, *Caribische wetgevingstechniek*, subpar. 2.6.2, en N. Vreeming-Tromp, 'Overgangsrecht naar Arubaans recht', *CJB* 2020, blz. 275.

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, NJ 2013/2194 (Altinay t. Turkije). Heel soms creëert de rechter eigen overgangsrecht. Bijv. ABRvS 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:BL7766 (loopbrug Zandvoort); CRvB 2 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG1084 (te late aanvraag); HR 2 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2795 (bewijslastregeling IB).

Overgangsrecht bij financiële regelingen

Bij financiële regelingen, bijvoorbeeld subsidieverordeningen en subsidiebesluiten h.a.m., maar ook belastingverordeningen, kunnen overgangsproblemen vaak worden voorkomen door een bijzondere wijze van inwerkingtreding toe te passen. Zie het volgende voorbeeld, ontleend aan de '(Model) Algemene subsidieverordening met schema staatssteun'.

Het model is ontleend aan vng.nl/praktijkvoorbeelden, zoek 'subsidieverordening'. Het gaat om een verordening voor Nederlandse gemeenten; maar het mechanisme is voor alle wettelijke regelingen gelijk, voor Nederlandse en Caribische. Ik ken geen bestaand Caribisch voorbeeld, zodoende.

Artikel 14 Inwerkingtreding en overgangsrecht

1. De (thans nog geldende) *landsverordening vervalt zodra ze is uitgewerkt*.

2. *Deze landsverordening 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 nog geldende) landsverordening van toepassing.*

(Voor 'jaar n' en 'jaar n+1' jaartallen opnemen.)

Met deze bepaling wordt de nieuwe regeling (de nieuwe algemene subsidieverordening) tijdig vóór het nieuwe subsidiejaar ingevoerd (dat is de inwerkingtreding in de eerste volzin van het tweede lid), maar pas van toepassing verklaard op subsidiëring van activiteiten die plaatsvinden in het nieuwe subsidiejaar en daarna (tweede volzin). Op subsidies van activiteiten in de daaraan voorafgaande jaren blijft de oude landsverordening 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 landsverordening vielen zijn afgewerkt, vervalt de oude landsverordening (eerste lid); daarvoor is geen afzonderlijk intrekingsbesluit meer nodig. Wel zal de landsverordening uit het bestand geldende landsverordeningen kunnen worden verwijderd.

De vaststelling en inwerkingtreding van de nieuwe landsverordening vóór 1 juni is gekozen om ervoor te zorgen dat de nieuwe subsidieregels ruim op tijd bekend zijn, zodat aanvragen voor nieuwe subsidies op basis van de nieuwe regels tijdig kunnen worden ingediend. Bij een belastingverordening kunnen de vaststelling en inwerkingtreding later in het jaar plaatsvinden.

II

De afzonderlijke aanbevelingen van de *100 Ideeën*

Tekst, toelichting en voorbeelden

De genummerde aanbevelingen of ideeën (ICR) bestrijken ongeveer hetzelfde domein als de officiële Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, maar ze hebben een wat andere insteek. Niet een imperatieve, 'zo moet je het doen', maar een didactische: 'daar- en daarom zou je het zo kunnen doen, oordeel zelf'. Dat verklaart ook waarom ze sommige onderwerpen die in de Ar voorkomen niet behandelen en andere wel aan bod laten komen waarover de Ar zwijgen. En bij de vele onderwerpen waarover zowel de Ar als de ICR zich uitlaten, leidt de wat andere benadering ertoe dat ze kunnen worden gezien als commentaar op de Ar, min of meer vergelijkbaar met een annotatie onder een rechterlijke uitspraak; die is ook vaak deels uitleggend, deels kritisch beschouwend. Op verschillende plekken worden verschillen met de Ar-C uitdrukkelijk gemotiveerd.

De bedoeling van de ICR, zoals van dit hele boek, is om de gebruiker inzicht te laten vormen van waarom dit zus en dat zo zou kunnen worden gedaan. Dat begint bij het begin: onderkennen waarom een wettelijke regeling nodig zou kunnen zijn: voor welk probleem, en hoe zouden nieuwe rechtsregels kunnen bijdragen aan een verstandige aanpak van dat probleem die én rechtsstatelijk is én zo effectief mogelijk – die twee zijn trouwens zelden echt tegengesteld. En als de keuzen eenmaal op hoofdlijnen zijn gemaakt, dan werkt die houding ook door hoe de regeling moet worden vormgegeven en verder ingericht. Ze moet voor alle betrokkenen – burgers, ondernemingen, organisaties; de ambtelijke diensten die vaak belast zijn met uitvoering, toezicht en handhaving; rechters die geschillen moeten beslissen – goed hanteerbaar zijn. Zulke regelingen kunnen niet worden ontworpen met behulp van een louter technische aanpak, ze vragen een intelligente, kritische, creatieve inzet van de betrokken ontwerpers. Daartoe wil dit boek, willen de ICR hen aanmoedigen.

Bij de toelichting zal dus de waaromvraag vaak aan de orde komen. In het betoog worden herhaaldelijk voorbeelden gebruikt van (misschien) 'goed' én van (misschien) 'fout'. Die voorbeelden worden vaak ontleend aan bestaande regels uit één van de landen, heel soms ook aan Nederlandse. Dan viel een relevante tekst niet of niet zo gauw te vinden in de Caribische wetgeving, die niet altijd even goed toegankelijk is. Maar de wetgeving van de vier landen van het Koninkrijk behoort evident tot één en dezelfde rechtsfamilie, en het doet er vaak niet toe waar een voorbeeld vandaan komt – als het maar illustratief is.

Hoofdstuk 1

Algemeen – verstandig regelgeven

§ 1. Algemeen

1. Toepassingsbereik: wettelijke voorschriften en andere regelingen

1. De aanbevelingen van deze *100 Ideeën* zijn bedoeld voor het ontwerpen van landsverordeningen, van wettelijke voorschriften die door bestuursorganen van het land worden vastgesteld en van andere regelingen.

2. Tot deze andere regelingen behoren in elk geval planregels, beleidsregels, reglementen van orde en andere reglementen, mandaatregelingen en andere regels van algemene strekking. Hierop worden de aanbevelingen dan analoog, ‘overeenkomstig’ toegepast (‘van overeenkomstige toepassing’).

De aanbevelingen zijn allereerst gericht tot de *ontwerpers* van regelingen, doorgaans wetgevingsjuristen van een ministerie. Maar zoals de Raden van Advies, en soms ook rechters, nogal eens terugvallen op de *Ar*, zo kunnen ook zij in voorkomend geval de *ICR* te baat nemen.

De aanbevelingen zijn ‘rechtstreeks’ gericht op de echte wettelijke regelingen die samen het geschreven recht van de landen vormen. Ze kunnen daarnaast ook nut hebben voor het ontwerpen van daarmee min of meer vergelijkbare regels (zelfs voor statuten van privaatrechtelijke rechtspersonen). Vandaar dat het tweede lid ook dit terrein noemt.

2. Bevoegdheid tot het vaststellen van avv’s; delegatie

1. Regels ter uitvoering van een landsverordening worden in beginsel bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vastgesteld.

2. Delegatie aan een ministeriële regeling wordt beperkt tot regels met technische of administratieve inhoud en regels waarvan is te voorzien dat ze soms met grote spoed moeten worden vastgesteld of gewijzigd. In het laatste geval wordt bepaald dat ze binnen een korte termijn moeten worden vervangen door een landsbesluit, houdende algemene bepalingen.

Alleen de wetgever in formele zin heeft ‘algemene’ wetgevende bevoegdheid. Door de rol van de Staten daarbij heeft alleen de wetgever volle democratische legitimatie.

In sommige gevallen staat de Staatsreling uitsluitend regeling van bepaalde zaken door de wet in formele zin toe, bij landsverordening dus; zie daarover Ar-C 16. Daarbuiten kan de wetgever regelingsbevoegdheid delegeren aan de regering (landsbesluit h.a.m.) of aan een minister (ministeriële regeling). Maar vanwege de veel sterkere democratische legitimatie van de Staten, is het van belang is dat de landsverordening dan wel zelf op hoofdlijnen het roer in handen houdt. Ar-C 15 en 17–19 moeten in dat licht worden gezien.

Als er wordt gedelegeerd, dan in beginsel aan een landsbesluit h.a.m. De totstandkoming daarvan kent diverse waarborgen: de voorbereiding is bijna altijd interdepartementaal, de ministerraad is de bevoegde instantie, er moet (openbaar) advies worden ingewonnen van de Raad van Advies. De Nederlandse praktijk, die daarop is onderzocht, laat zien dat de kwaliteit van het Nederlandse equivalent van het landsbesluit h.a.m., de algemene maatregel van bestuur, in allerlei opzichten meestal beduidend hoger is dan die van de ministeriële regeling, waarvoor de genoemde procedurele waarborgen niet gelden. Voor de Caribische landen geldt vrijwel zeker hetzelfde mechanisme. Vandaar de vuistregel van het tweede lid van ICR 2: alleen zaken die politiek of maatschappelijk niet van groot belang zijn kunnen aan de ministeriële regeling worden toevertrouwd. Ar-C 19 is geheel in dezelfde geest.

De aanbeveling voor 'spoedregelingen' (tweede lid, laatste zin) spreekt voor zich. Ar-C 19 gaat uit van dezelfde gedachte; het tweede lid ontbreekt daar.

3. Eén uitvoeringsregeling?

Als verschillende artikelen in een landsverordening voorzien in delegatie aan landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of aan een ministeriële regeling, bundel de uitvoeringsregels dan zoveel mogelijk in één landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of één ministeriële regeling.

Het bijeenbrengen van bij landsbesluit h.a.m. vast te stellen uitvoeringsregels vergroot de vindbaarheid en daarmee het praktische nut van die regels. Het Arubaanse Bouwbesluit, landsbesluit h.a.m. onder de Bouw- en woningverordening, welke laatste op zeven punten delegeert aan een landsbesluit h.a.m., is daarvan een sprekend voorbeeld.

4. Geen delegatie of mandaat aan ambtenaren; zbo

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

2. De bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften kan in bijzondere gevallen wel worden gedelegeerd aan een zelfstandig bestuursorgaan. Mandaat is echter uitgesloten.

De Ar-C staan mandaat van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar bij grote uitzondering toe ('in zeer bijzondere omstandigheden', Ar-C 20, tweede lid; niet toegelicht). Deze figuur laat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de regeling onverlet, in zoverre 'sluit' de mogelijkheid staatsrechtelijk wel. Maar regelgevende ambtenaren, dat is toch een hoogst onwenselijke toestand.

Het ontwerpen van een regeling vergt altijd enige tijd; dan moet er ook gelegenheid zijn om het concept aan de minister voor te leggen. Als het goed is, beziet die het concept vanuit een bredere invalshoek, niet louter vaktechnisch. Vandaar dat hier wordt gepromoveerd: in het geheel geen mandaat van regelgevende bevoegdheid aan ambtenaren.

§ 2. Verstandig regelen

5. Nieuwe regels: geschikt, noodzakelijk, proportioneel?

1. Voor nieuwe regels is alleen plaats als ze verplicht zijn of als duidelijk is dat ze geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn. Allereerst moet worden bezien of een beter of slimmer gebruik van de bestaande regels en andere instrumenten niet voldoende is; en als dat zo is, dan wordt nagegaan wat de oorzaak van de gebrekkige toepassing tot nog toe is.

2. Let niet alleen op de vraag of de beoogde doelen lijken te kunnen worden bereikt, maar ook op mogelijke neveneffecten van de regels.

3. En of ze 'doenlijk' zijn voor de geadresseerden, en uitvoerbaar en handhaafbaar voor het bestuur, dat wil zeggen, voor de betrokken diensten.

4. Het vorenstaande geldt ook voor de afzonderlijke bepalingen van een wettelijke regeling.

Het vooropstellen van een inhoudelijke toets aan het evenredigheidsvereiste in brede zin (geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit), zoals we dat kennen uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, is besproken in hfst. 2, § 3, van het eerste deel (blz. 31). Het biedt een handzaam aanknopingspunt voor het stellen van de belangrijkste vragen aan voorstellen voor de aanpak van een probleem en aan gedachten over het inzetten van

dit of dat juridische instrument. In het tweede en het derde lid aanvullende vragen.

Ar-C 4 en 8 zijn iets beperkter maar verder helemaal in lijn met deze aanbeveling.

6. 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 overheid. Tot de lasten hoort ook de kans op conflicten en op beroepsprocedures.

2. Sluit bij het opleggen van administratieve en organisatorische lasten aan bedrijven en instellingen zoveel mogelijk aan bij hun bestaande bedrijfsvoering.

3. Voor de toepassing van deze aanbeveling is empathie van de ontwerpers belangrijk: zich goed inleven in de situatie van alle betrokkenen. Overleg met betrokkenen of organisaties daarvan zal daarbij vaak van belang zijn.

Zie deel I, hoofdstuk 2, § 5 (blz. 33), 'Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven'.

Ar-C 6 en 9–12 zijn hiermee sterk verwant, alleen ontbreekt daar de empathie.

7. Algemene kwaliteitseisen

Streef naar eenvoud, overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van een regeling en naar een bestendig karakter daarvan.

Heel hoofdstuk 4 van deel I (blz. 43 e.v.) is aan de bespreking van deze benadering gewijd.

Idem Ar-C 7.

8. Organisatie ontwerpproces

1. Voordat een ontwerpbesluit tot het vaststellen, wijzigen of intrekken van een regeling aan het bevoegde orgaan wordt voorgelegd, wordt het op een centrale plaats in de organisatie getoetst op de kwaliteit daarvan, waaronder de juridische kwaliteit en de afstemming op bestaande regelingen.

2. Het is aan te bevelen enkele vaste personen steeds bij het ontwerp-proces te betrekken.

Zie deel I, hfst. 2, § 4 (blz. 32 e.v.); ook § 1, 'De positie van de wetgevingsjurist' (blz. 23).

Hoofdstuk 2

Het ontwerpen van een regeling

§ 1. Voorstel voor een wettelijke regeling

a. Ambtelijk ontwerp wettelijke regeling

9. Het ambtelijk ontwerp

1. Het ambtelijke ontwerp voor een voorstel waarbij een landsverordening zal worden vastgesteld of gewijzigd, bestaat uit drie onderdelen: ontwerpen voor

- de aanbiedingsbrief van de Gouverneur aan de Staten (*Statenstuk 1*),
- het lichaam van de voor te stellen landsverordening, voorafgegaan door opschrift en aanhef en gevolgd door de formules voor datering en ondertekening (*Statenstuk 2*), en
- de memorie van toelichting (*Statenstuk 3*).

2. Het ambtelijke ontwerp voor een besluit waarbij een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, zal worden vastgesteld of gewijzigd, bestaat uit twee onderdelen: ontwerpen voor

- het lichaam van het landsbesluit, voorafgegaan door opschrift en aanhef en gevolgd door de formules voor datering en ondertekening, en
- de nota van toelichting.

3. Het ambtelijke ontwerp voor een ministeriële regeling bestaat eveneens uit twee onderdelen: ontwerpen voor

- het lichaam van de ministeriële regeling, voorafgegaan door opschrift en aanhef en gevolgd door de formules voor datering en ondertekening, en
- de nota van toelichting.

Hierover uitgebreider deel I, hoofdstuk 3, 'Diverse bestanddelen van een regelingsontwerp' (blz. 35 e.v.).

b. Voorstel voor een landsverordening

10. Opschrift landsverordening

1. Bij een voorstel voor een nieuwe landsverordening is het opschrift van *Statenstuk 2* gelijk aan de citeertitel van de landsverordening.

2. Bij een voorstel voor een landsverordening waarbij een bestaande landsverordening wordt gewijzigd, wordt voor het opschrift van Statenuitvoeringswet 2 het volgende model gebruikt:

Wijziging van de ... [*citeertitel te wijzigen landsverordening*] (...) [*korte aanduiding van het onderwerp van de wijziging*]

Traditioneel is het opschrift van ontwerp landsverordeningen e.d. iets ingewikkelder. Men begint met min of meer om de brij heen te draaien, en ten slotte de citeertitel van de regeling tussen haakjes; terwijl de citeertitel, als het goed is, kort maar krachtig zegt waar het om gaat. Bijvoorbeeld:

LANDSVERORDENING van de ... houdende regels inzake een wettelijk basispensioen (*Landsverordening Verplicht Basispensioen*)

(zie Curaçaose Statenuitvoeringswet 2020-2021-100).

Wat voegen de niet gecursiveerde woorden toe? Niets; de citeertitel is zelfs preciezer, die vertelt ons dat het om een *verplicht* basispensioen gaat. Waarom dan die onnutte omslag gemaakt? De Nederlanders hebben het overgenomen van de Fransen, die van veel woorden houden, overbodig of niet – als het maar indruk maakt. En in de Caribische landen is dat weer klakkeloos overgenomen uit Nederland. Maar het is nergens goed voor. Daarom de aanbeveling: houd het op de citeertitel, dan vertelt het opschrift de lezer al wat hij weten moet. Waarom moeilijk doen als het ook makkelijk kan?

Dit gaat niet op voor wijzigingsvoorstellen. Maar die kunnen gewoon een opschrift in deze trant dragen: 'Wijziging van de Bekendmakingsverordening (onderwerpen te regelen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen)'.
'

Vgl. Ar-C 83 en 84.

11. Aanhef landsverordening

1. Voor de aanhef van een landsverordening wordt dit model gebruikt:

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van ... (*land*),

In overweging genomen hebbende, dat ... (*korte aanduiding van de wenselijkheid van het voorgestelde*);

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld onderstaande landsverordening:

(Citeertitel en tekst landsverordening)

2. Als de considerans meer dan één overweging telt, krijgt deze de volgende vorm:

In overweging genomen hebbende:

dat ...;

dat ...;

3. Als de landsverordening uitvoering geeft aan een hogere regeling (Statuut, verdrag, Rijkswet, enz.) dan wordt in de eerste overweging van de considerans een formulering van de volgende strekking gebruikt:

‘dat artikel ... van ... verplicht tot ...’.

De modellen van ICR 11, 13, 15 en 17 zijn ontleend aan de bekendmakingsformulieren uit de Landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding (Aruba, Sint Maarten) en de Bekendmakingsverordening (Curaçao). Vgl. Ar-C 86–88.

NB: De Curaçaose regeling schrijft sinds 2014 voor dat de aanhef ‘In naam van de Koning!’ met kleine letters moet worden geschreven.

12. Opschrift lichaam landsverordening

1. Het lichaam van een nieuwe landsverordening krijgt de citeertitel als opschrift.

2. Boven het lichaam van een landsverordening waarbij één bestaande landsverordening wordt gewijzigd, wordt als opschrift geplaatst: ‘Wijziging van ... *(citeertitel van de te wijzigen landsverordening)*’.

3. Wordt meer dan één landsverordening gewijzigd, dan wordt boven het lichaam van de wijzigende landsverordening geen opschrift geplaatst, maar wel boven elk onderdeel met de wijziging of wijzigingen van een bepaalde landsverordening: ‘Wijziging van ... *(citeertitel van de te wijzigen landsverordening)*’.

Vergeleken met de huidige praktijk is nieuw het opschrift boven het lichaam van de verordening. Dat is een handreiking aan de praktijk. Bij het afdrukken van de tekst van een wettelijke regeling is het gebruikelijk de citeertitel van de regeling er boven te zetten. Maar een enkele keer

durft de drukker het blijkbaar niet en zet hij er het opschrift boven van het besluit waarbij het is vastgesteld of laatstelijk is vastgesteld. Een bekend Nederlands voorbeeld is de Woningwet (die echt zo heet: zie art. 153, vijfde lid), die meestal wordt gepubliceerd met het opschrift ‘Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet’ – wat lariekoek is. Als het ‘vaststellingsbesluit’ van een regeling van meet af aan een officieel opschrift krijgt dat gelijk is aan de citeertitel, kan en zal iedereen dat gewoon gebruiken.

13. Datum en ondertekening

1. Voor de aanduiding van datering en ondertekening van een landsverordening wordt na het slotartikel van het voorstel voor de landsverordening dit model gebruikt:

Gegeven te ... (*stad*), ...

De Minister van ...

De Minister van ...

Uitgegeven de ...
De Minister van Algemene
Zaken,

2. De namen van de Gouverneur en de ministers worden niet ingevuld: niemand kan tevoren weten welke personen de betrokken posten zullen bekleden op de dag van de ondertekening.

3. Voor de vraag welke ministers medeondertekenen, zie Ar-C 153–155.

Lid 3

Het komt hierop neer: zo weinig mogelijk medeondertekenaars (regel die niet altijd wordt gevolgd), alleen degenen die serieus belast zijn met de uitvoering van de regeling (bij BW niet makkelijk te bepalen); als hij medeondertekent staat de ‘Minister-President, Minister van Algemene Zaken’ bovenaan; daarna de ministers in volgorde van betrokkenheid; bij gelijke betrokkenheid eerst degene die als eerste wordt genoemd in de Landsverordening ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Volgens Ar-C 58 zou de Minister van Justitie moeten worden aangeduid als ‘minister, belast met gerechtigheid’. Deze aanwijzing is dode letter gebleven.

Deze aanbeveling komt overeen met Ar-C 148.

c. Ontwerp landsbesluit h.a.m.

14. Opschrift landsbesluit h.a.m.

1. Bij een nieuw landsbesluit, houdende algemene maatregelen, is het opschrift van het vaststellingsbesluit gelijk aan de citeertitel van het landsbesluit.

2. Bij een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, waarbij een bestaand landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt gewijzigd, wordt voor het opschrift van het vaststellingsbesluit het volgende model gebruikt:

Wijziging van de ... [*citeertitel te wijzigen landsbesluit*] (...) [*korte aanduiding van het onderwerp van de wijziging*]

Vergelijk de toelichting op ICR 10. Die is van overeenkomstige toepassing.

15. Aanhef landsbesluit h.a.m.

1. Voor de aanhef van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt dit model gebruikt:

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van ... (*land*),

In overweging genomen hebbende, dat ... (*korte aanduiding van de wenselijkheid van of van wettelijke verplichting tot het vaststellen van het landsbesluit*);

Gelet op ... (*de artikelen van de landsverordening waarop het landsbesluit berust*);

Heeft, de Raad van Advies gehoord, besloten:

Citeertitel landsbesluit, houdende algemene maatregelen)

2. Bij het 'Gelet op' worden uitsluitend de artikelen genoemd die de bevoegdheid of de plicht tot vaststelling van het landsbesluit geven, niet de artikelen die aanwijzingen geven voor de nadere inhoud van het landsbesluit.

Ook hier wil de Curaçaose Bekendmakingsverordening: 'In naam van de Koning!'.

16. Opschrift lichaam landsbesluit h.a.m.

1. Het lichaam van een nieuwe landsbesluit, houdende algemene maatregelen, krijgt de citeertitel als opschrift.

2. Boven het lichaam van een landsbesluit waarbij één bestaand landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt gewijzigd, is geen opschrift nodig.

3. Wordt met het landsbesluit meer dan één landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gewijzigd, dan wordt boven het onderdeel met de wijziging of wijzigingen van een landsbesluit als opschrift geplaatst:

Wijziging van ... (*citeertitel van het te wijzigen landsbesluit*).

17. Datum en ondertekening landsbesluit h.a.m.

1. Voor de aanduiding van datering en ondertekening van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt na het slotartikel van het ontwerp-landsbesluit dit model gebruikt:

Gegeven te ... (*stad*), ...

De Minister van ...

De Minister van ...

Uitgegeven de ...

De Minister van Algemene
Zaken,

2. De namen van de Gouverneur en de ministers kunnen hier wel worden ingevuld: de dag van de medeondertekening zal wel niet ver na de dag liggen waarop het ontwerpbesluit aan de ministerraad wordt voorgelegd met het ontwerp voor het nader rapport na het advies van de Raad van Advies.

3. Voor de vraag welke ministers medeondertekenen, zie Ar-C 153–155.

Zie de toelichting bij ICR 13.

Dit komt overeen met Ar-C 148.

d. Ontwerp ministeriële regeling

18. Inrichting ministeriële regeling

1. Een ministeriële regeling wordt aangeduid als ‘ministeriële regeling’, zonder toevoeging van de overbodige woorden ‘van algemene strekking’.

2. De aanbevelingen ICR 14–17 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:

a. een considerans ('Overwegende, dat ...') alleen wordt opgenomen als dat zinvol is;

b. ook hier 'gelet' wordt 'op' het artikel of de artikelen uit landsverordening of landsbesluit, houdende algemene maatregelen, waarop de regelingsbevoegdheid berust; en

c. de Raad van Advies niet is gehoord.

Lid 1

Dit is (voor Curaçao) beredeneerd in deel I, noot 3 (blz. 17). Aruba en Sint Maarten handelen al zo.

Lid 2

Een considerans is bij een landsbesluit h.a.m. al vrijwel nooit echt zinvol, maar is nu eenmaal voorgeschreven door de Landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding en de Bekendmakingsverordening. Voor een ministeriële regeling schrijft de Curaçaose Bekendmakingsverordening het eveneens voor. Hier heeft een considerans doorgaans echter nóg minder betekenis dan bij een landsbesluit h.a.m.; vandaar dat hier wordt aanbevolen (tweede lid, a) om daar alleen maar een considerans toe te voegen als dat werkelijk zin heeft. Naar verwachting zal daarvan bijna nooit sprake zijn.

§ 2. Structuur van het lichaam van een wettelijke regeling

19. Toepassingsbereik van deze paragraaf

1. In deze paragraaf wordt bijna steeds gesproken van 'landsverordeningen'. De aanbevelingen zijn van overeenkomstige toepassing op landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en op ministeriële regelingen.

2. Deze paragraaf betreft uitsluitend 'nieuwe' landsverordeningen. Voor het wijzigen en intrekken van regelingen, zie hoofdstuk 3, aanbevelingen 84–97.

20. Elementen lichaam regeling

Het lichaam van een nieuwe landsverordening kent in elk geval een opschrift (gelijk aan de citeertitel) en één of meer artikelen. Daaraan kunnen bijlagen worden toegevoegd; die hebben dan eveneens kracht

van wet. Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de bijlagen.

Een voorbeeld van een landsverordening met bijlagen is de Curaçaose landsverordening comptabiliteit 2010; ook de Comptabiliteitslandsverordening van Sint Maarten. De bijlagen worden daar (in beginsel) ook bij landsverordening vastgesteld, zoals ICR 77 verlangt.

Vgl. Ar-C 71. Daar wordt geen onderscheid gemaakt tussen ‘vaststellingsbesluit’ en lichaam van een regeling.

21. Indeling in hoofdstukken, paragrafen

1. Als dat voor de toegankelijkheid van belang is, wordt een landsverordening ingedeeld in hoofdstukken of paragrafen, die Arabisch worden genummerd (‘Hoofdstuk 2’, ‘§ 1’; daarna het opschrift, zonder punt).

2. Is een indeling op twee niveaus nodig, dan kunnen hoofdstukken worden onderverdeeld in paragrafen.

3. Slechts in heel bijzondere gevallen kan worden teruggevallen op de *boek hotap*-regel: een wetboek kan worden onderverdeeld in boeken, een hoofdstuk in (titels, afdelingen en) paragrafen.

4. Een landsverordening die uit een beperkt aantal artikelen bestaat, wordt niet onderverdeeld in hoofdstukken of paragrafen; dan wordt volstaan met elk artikel een opschrift te geven.

Deze aanbeveling sluit aan bij de praktijk. Ze leidt tot overzichtelijke regelingen. Een opschrift boven een regeling, hoofdstuk, paragraaf of artikel wordt nooit afgesloten met een punt: het is geen volzin.

In wetgeverskringen geldt voor het derde lid (wanneer meer dan alleen hoofdstukken en paragrafen?) de vuistregel: ‘Een wetgevingsjurist ontwerpt niet meer dan één keer in zijn werkzame leven een wettelijke regeling waarbij niet wordt volstaan met hoofdstukken en paragrafen’. Dat is natuurlijk geen gebod, maar wel onderstreept de regel het belang van een sobere indeling van regelingen.

‘Boek hotap’: (wet)boek – hoofdstuk – titel – afdeling – paragraaf.

Inhoudelijk idem Ar-C 74.

22. Artikelen en nummering

1. De artikelen worden normaliter doorlopend genummerd met een Arabisch cijfer, gevolgd door een punt: 1., 2., 3., enz.

2. Alleen om bijzondere redenen – bijvoorbeeld als het om een wetboek gaat, als heel verschillende onderwerpen in één landsverordening zijn bijeengebracht of wanneer het ernaar uitziet dat op den duur nieuwe hoofdstukken zullen moeten worden toegevoegd – worden de artikelen per boek of per hoofdstuk genummerd, volgens het model ‘Artikel 2:1’, ‘Artikel 4:6’, enz., ook gevolgd door een punt.

Een bekend Nederlands voorbeeld van een wet met ‘hotelnummering’ (‘artikel 4:6’) is de Algemene wet bestuursrecht. Daar was de totstandkoming in fasen een belangrijke reden om dat te doen. Bij omvangrijke wetten als de Wet milieubeheer en de (nog niet in werking getreden) Omgevingswet was de aanleiding de voorziene geregelde wijziging en aanvulling van de wetten en ook de omvang: artikelnummers van boven de 1000 wil je liever vermijden.

De Curaçaose Landsverordening inzake concurrentie heeft om onbekende redenen een hotelnummering: het is geen aanbouwregeling en ze is ook niet buitensporig omvangrijk.

Ar-C 72 bepaalt vrijwel hetzelfde.

23. Onderverdeling van artikelen

1. Een artikel kan worden onderverdeeld in leden, die worden aangeduid door een Arabisch cijfer gevolgd door een punt.

2. Een lid wordt niet onderverdeeld in alinea’s; wel kan een artikellid tot drie zinnen bevatten.

3. Als de inhoud van een artikel zou leiden tot een te groot aantal leden – vuistregel: niet meer dan vijf –, wordt het zo mogelijk gesplitst in twee artikelen.

Het verbod van verschillende alinea’s binnen een artikellid bevordert de overzichtelijkheid.

Bij wetsontwerpers heerst nog wel eens het misverstand dat een artikellid eigenlijk maar één zin mag bevatten. Dat is een misvatting; het gebruiken van een apart lid voor elke zin leidt tot een moeilijk leesbaar staccatoverhaal. Maar wel is nauwe samenhang tussen de zinnen van één artikellid nodig; denk aan de homogeniteitsregel van de nu volgende aanbeveling.

Ar-C 76 zegt bijna hetzelfde.

24. Homogeniteitsregel

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

Zie ook deel I, hfst. 4, § 2 (‘De indeling van een regeling’, blz. 44).

25. Opschriften van hoofdstukken, paragrafen, artikelen

1. Elk hoofdstuk en elke paragraaf of andere verzameling artikelen krijgt een beknopt opschrift, dat een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de inhoud geeft. Achter het opschrift wordt geen punt gezet.

2. De artikelen krijgen bij voorkeur ook een opschrift. Kent de landsverordening geen hoofdstukken of paragrafen, dan krijgen de artikelen in elk geval een opschrift.

Het verdient sterke aanbeveling ook de artikelen van een regeling een opschrift te geven. Het bevordert de vindbaarheid van de onderwerpen waarin de lezer is geïnteresseerd en geeft hem ook snel een overzicht van de inhoud van een hoofdstuk of paragraaf.

In deel I werd in hfst. 4, § 4 (‘Welke aanpak is nodig voor het ontwerpen van een deugdelijke structuur?’, blz. 47) gewezen op het belang voor de ontwerper van een regeling om van stond af aan te werken met opschriften boven de artikelen.

Ar-C 75 is met betrekking tot opschriften boven artikelen iets aarzelender.

26. Volgorde onderwerpen

Voor het bepalen van de volgorde van de onderwerpen kunnen de volgende regels inspiratie bieden.

- a. Plaats bij elkaar wat bij elkaar hoort (homogeniteit).
- b. Algemene bepalingen zoals definities en toepassingsbereik of beoogde doelen worden voorop geplaatst.
- c. Plaats kernbepalingen niet pas achterin.
- d. Als een nieuw orgaan in het leven moet worden geroepen, gebeurt dat in beginsel voordat bevoegdheden aan dat orgaan worden toegekend. Geef wel dadelijk een beknopte aanduiding van de functie van het orgaan, maar als tamelijk uitvoerige organisatiebepalingen, regels over de werkwijze

of rechtspositieregels nodig zijn, plaats die dan in een apart hoofdstuk of aparte paragraaf tamelijk aan het einde van de landsverordening.

e. Bij een uitvoeringsregeling die verschillende onderwerpen behandelt, wordt de volgorde van de onderwerpen van de landsverordening zoveel mogelijk gevolgd.

f. Kijk voor het overige of chronologie (eerst de zaken regelen die in de praktijk doorgaans het eerst aan de beurt komen) een handig aanknopingspunt kan bieden. Bij een vergunningenstelsel bijvoorbeeld (alles alleen voor zover nodig): eerst activiteit verbieden behoudens vergunning van de minister (of ander bestuursorgaan) – dan regels voor aanvragen vergunning – eventuele adviesprocedure – dan de beslisprocedure – verlenings- of weigeringsgronden – mogelijkheid van voorschriften en beperkingen – waarschijnlijk ook van wijzigen en intrekken – handhavingsmaatregelen en sancties – toezicht en opsporing – overgangs- en slotbepalingen.

Zie verder deel I, hfst. 4, § 3 ('De volgorde van de onderdelen', blz. 45).

27. Opsommingen

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

a. De bepaling begint met een aanhef, gevolgd door een dubbele punt (bijvoorbeeld: 'De volgende regels zijn van toepassing:').

b. De onderverdeling wordt geletterd a., b., c. enz. Dat geldt echter niet voor definities: zie aanbeveling ICR 50, vierde lid.

c. Is binnen een geletterd onderdeel een nieuwe opsomming nodig, dan worden de onderdelen daarvan genummerd met 1^o., 2^o., 3^o. enz.

d. Het eerste woord van de opsomming begint met een kleine letter.

e. Elk onderdeel wordt afgesloten met een puntkomma; behalve het laatste, dat eindigt met een punt.

f. Binnen een onderdeel wordt niet met een nieuwe zin begonnen. Als het nodig is een onderdeel uit meer dan één zin te laten bestaan, dan wordt de in deze aanbeveling en in de vorige gevolgde werkwijze gevolgd: de aanhef eindigt niet met een dubbele punt maar met een punt, en elk onderdeel bevat één of meer volzinnen, afgesloten door een punt.

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, waarna een nieuwe zin begint, dan is de opsomming in feite in tweeën geknipt.

Het komt ook voor dat zowel de aanhef als elk onderdeel van de opsomming een of meer afzonderlijke volzinnen vormen; dan doet het probleem zich niet voor. Bij ICR 26 is deze techniek toegepast.

In een Nederlandse gemeentelijke verordening uit – een geschikt Caribisch voorbeeld was niet te vinden – kwam de volgende bepaling voor (enigszins verkort weergegeven), die niet aan ICR 27 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.).

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.

De bepaling 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.);

– bewijs: (enz.).

Nu loopt de zin na de aanhef helemaal door tot het einde (geen punt in of achter onderdeel a), en bij de definitie van horecabedrijf staat het belangrijkste voorop.

De Sint-Maartense (Ei)landsverordening Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen biedt in art. 11, tweede lid, een curieuze opsomming:

- 2. Het lidmaatschap van de Raad [van Toezicht] is onverenigbaar met:*
- a. het lidmaatschap van de Staten;*
 - b. de functie van minister of staatssecretaris;*
- (c-f)*
- g. degenen die bij het Uitvoeringsorgaan in dienstbetrekking zijn;*
 - h. zij die deel uitmaken van een college van beroep dat te oordelen heeft over geschillen tussen de uitvoeringsorganisatie en werkgevers en (of) verzekerden anderzijds;*
 - i. overheidsdienaar of medewerker van een bedrijfwerkzaam op het terrein van de sociale en ziektekosten verzekeringen.*
 - j. personen die zodanige belangen vertegenwoordigen dat een belangenconflict niet is uitgesloten, waardoor strijd zou kunnen ontstaan met de juiste uitoefening van hun taak als leden van de Raad.*

Hier sluiten de onderdelen a–f tekstueel goed aan op de aanhef. Maar bij de (later toegevoegde) onderdelen g–j is niet goed opgelet, die sluiten er helemaal niet op aan. Onderdeel g had moeten beginnen met ‘het in dienstbetrekking zijn bij’, h met ‘het deel uitmaken van’, i met ‘het zijn van’ en j met ‘het vertegenwoordigen van’. Bij j zou vervolgens de rest van de tekst ook nog een beetje moeten worden aangepast.

Ar-C 77 zegt ongeveer hetzelfde als deze aanbeveling.

Staartteksten

Soms staat de opsomming niet op het eind van maar midden in een volzin. Zoals in een artikel van een gemeentelijke verordening, dat over samscholing en ongeregeldheden gaat:

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

De halve slotzin van onderdeel c, 'is verplicht...', hoort eigenlijk bij alle drie de onderdelen, dat is evident. Zo'n halve zin die bij een opsomming hoort, heet een 'staarttekst'. Maar doordat de woorden aan c zijn vastgeplakt, lijken ze alleen bij c te horen, waardoor de onderdelen a en b in de lucht komen te hangen.

Wat is hier misgegaan? Na 'samenscholing,' had een *harde return* moeten volgen, waardoor de staarttekst op de volgende regel zou zijn begonnen en zichtbaar bij a, b en c had gehoord. Let daarop bij het controleren van drukproeven!

Tot slot een curieuze staarttekst(?) die te vinden is in de Curaçaose Landsverordening inzake concurrentie. Art. 5.3, derde lid, luidt:

3. Indien bij de concentratie betrokken ondernemingen gezamenlijk beschikken over de in het tweede lid, onder b, genoemde rechten of bevoegdheden [waardoor ze een machtspositie bekleden, wk], wordt voor de berekening van de omzet en het marktaandeel van de betrokken ondernemingen als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid:

a. geen rekening gehouden met de omzet die, onderscheidenlijk het marktaandeel dat het resultaat is van de verkoop van producten en het leveren van diensten tussen de gemeenschappelijke onderneming en elk van de betrokken ondernemingen of van enige andere met de betrokken onderneming verbonden onderneming als bedoeld in het tweede lid, onder b tot en met e;

b. rekening gehouden met de omzet die onderscheidenlijk het marktaandeel dat het resultaat is van de verkoop van producten en het verlenen van diensten tussen de gemeenschappelijke onderneming en derde ondernemingen. Deze omzet onderscheidenlijk dit marktaandeel wordt aan de ondernemingen toegerekend in verhouding tot hun deelnemingen in de gemeenschappelijke onderneming.

Hier is aan onderdeel b een losse zin toegevoegd. Is die echt alleen voor dat onderdeel bedoeld of ook voor a? Dat laatste zou heel goed kunnen, het is niet duidelijk. Deze volzin had in een nieuw lid moeten worden ondergebracht, en daarbij had dan duidelijk gemaakt moeten worden of ze alleen bij b hoort of ook bij a.

Bij opsommingen geldt dus heel sterk: kijk goed uit of alles én klopt én duidelijk is.

Voor een leerzaam en vermakelijk verhaal over staartteksten, zie T.C. Borman, 'Het venijn zit in de staart: staartteksten en opsommingsbepalingen', *RegelMaat* 2014, blz. 373.

28. Aanduiden karakter opsomming

1. Als dat voor de duidelijkheid nodig is, wordt aan het slot van het voorlaatste onderdeel 'of' dan wel 'en' geplaatst. Met 'en' wordt tot

uitdrukking gebracht dat de opsomming een cumulatief karakter heeft (a en b en c), met 'of' dat het om alternatieven gaat (a of b of c).

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

Lid 1

Alternatieven: 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. Ook in art. 11, tweede lid, (Ei)landsverordening Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen, genoemd in de toelichting bij de vorige aanbeveling, is voldoende duidelijk wat de bedoeling van de opsomming is.

Lid 2

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

Voorbeelden

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

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

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

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

Deze aanbeveling wijkt niet af van Ar-C 78.

§ 3. Taalgebruik

29. Gewone omgangstaal

1. Gebruik zoveel mogelijk alleen duidelijke woorden die in gewone omgangstaal worden gebruikt. Bijvoorbeeld niet begripsbepaling (maar: definitie), betreffende (over), indien of mits (als, wanneer), onderhavige (deze), ten aanzien van (over, voor), ten behoeve van (voor). Vermijd ouderwetsigheden en ambtelijke taal.

2. Het taalgebruik van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, en van een ministeriële regeling sluit zoveel mogelijk aan bij dat van de wettelijke regeling waarop deze berust.

3. Schrijf liever pakkend dan saai.

Zie deel I, hstk. 4, § 5 ('De taal van een regeling' blz. 48), waar verder wordt ingegaan op het aanbevolen taalgebruik. Zoals het daar in een noot heet: 'Geen ambtenarenchinees a.u.b.!'

Ar-C 39 en 41 zeggen ongeveer hetzelfde maar laten zich niet uit over het gebruik van de Chinese taal.

30. Formulering

1. Formuleer bepalingen zo beknopt als mogelijk is zonder dat begrijpelijkheid en precisie in het gedrang komen. Bij een verwijzing wordt niet verwezen naar 'het bepaalde in' artikel x maar alleen naar het artikel: 'het bepaalde in' is overbodig.

2. Gebruik geen woorden waarvan de betekenis te weinig bepaald of te onduidelijk is.

3. Gebruik geen verschillende zinswendingen wanneer hetzelfde wordt bedoeld.

4. Vermijd vreemde woorden en woorden die van een vreemde taal zijn afgeleid, behalve als die de bedoeling duidelijker weergeven dan een Nederlandse term en ze bovendien in de Nederlandse taal ingang hebben gevonden.

Hieronder enkele voorbeelden van minder en meer geslaagd taalgebruik.

In een artikel van een oude eilandsverordening, met als opschrift 'Exploitatievergunning horecaverblijf', luiden de leden 4 en 5 (met een enkele vereenvoudiging):

4. De gezaghebber 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 gezaghebber 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 inrepen kan dit beduidend korter en strakker. Zie:

4. De gezaghebber 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 ter toelichting.

– Door de samenvoeging in één lid is verwijzing van het ene lid naar het andere niet meer nodig.

– Als de gevraagde vergunning geheel kan worden geweigerd kan ze dat ook wel gedeeltelijk; dat hoeft dus niet te worden gezegd. (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 eenvoudig moeten worden geweigerd. En dan is het aan de aanvrager om zich opnieuw op de mogelijkheden te beraden. Dat is alleen anders wanneer uit overleg met de aanvrager is gebleken dat hij zo nodig wel verder wil met alleen een hotel of alleen een restaurant.)

– De oude tekst van het vierde lid impliceerde, 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 meegenomen van wat het bestaande vijfde lid in de beschouwingen wil betrekken.

– De oude tekst bevatte in lid 5 enkele bijzinnen die als beperkend waren 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). Zie:⁴⁵

a. Dieven, die de teerpop hebben gestolen, worden opgegeten door Kumpa Nanzi.

b. Dieven die de teerpop hebben gestolen, worden opgegeten door Kumpa Nanzi.

Is er verschil in betekenis tussen a en b? Welzeker! Versie a betekent dat alle dieven moeten worden opgegeten. De tussenzin tussen komma’s vertelt ons waarom: omdat algemeen bekend is dat ze de teerpop proberen te stelen. Voor alle zekerheid iedereen dan maar verorberd, dat is de enige zekere manier om de teerpop degelijk te beschermen. Versie b daarentegen is een veel beperktere oproep: alleen de dieven van wie vaststaat dat ze de teerpop hebben gestolen, zullen worden opgegeten; en als alle dieven voortaan nu maar van de teerpop afblijven, hoeven ze voor hun leven niet meer te vrezen.

‘Het bepaalde in’

Bij het eerste lid van de aanbeveling (in bovenstaande tekst niet aan de orde): de woorden ‘het bepaalde in’ zijn bijna altijd overbodig en moeten dan dus niet worden gebruikt.

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 gaat het tevens over strijd met op artikel 12 gebaseerde uitvoeringsbesluiten (regeling of beschikking, dat maakt geen verschil). Alleen als dat de bedoeling is, is ‘het bepaalde in’ nodig, alleen dan zijn die woorden daarom toelaatbaar.

Ar-C 43 beperkt zich tot het vierde lid.

31. Eén term, één begrip

1. Een begrip wordt altijd met dezelfde term aangeduid.
2. Een bepaalde term wordt niet voor verschillende begrippen gebruikt.

Een en dezelfde rechtsfiguur wordt dus niet nu eens vergunning genoemd, dan weer toestemming, en met een beetje fantasie ook nog eens verlof. Is – met inachtneming van ICR 53 e.v. natuurlijk – eenmaal op goede gronden voor ‘vergunning’ gekozen, dan is dat de enige term die daarvoor nog wordt gebruikt. En wordt de eerste keer gesproken over het ‘verstrekken’ van de vergunning, dan wordt verderop niet gesproken van het ‘geven’ daarvan.

45 Het klassieke voorbeeld is:

a. Prinsen, die maagden verkrachten, worden gedood.

b. Prinsen die maagden verkrachten, worden gedood.

Maar dat was al te gruwelijk voor dit boek.

Strak, consequent woordgebruik verhoogt de duidelijkheid (met een lelijk germanisme: de eenduidigheid) van onze wettelijke regelingen.

Idem Ar-C 44.

32. Bestuursrechtelijke begrippen

Voor bestuursrechtelijke begrippen wordt de moderne terminologie gevolgd:

- ‘aanvraag, aanvrager’ als het om een besluit gaat; ‘verzoek’ in andere gevallen;
- ‘besluit’ als het een beslissing van een bestuursorgaan betreft die gericht is op publiekrechtelijk rechtsgevolg;
- ‘beschikking’ als het een beschikking in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak betreft (besluit voor een individueel of concreet geval);
- ‘beslissing’ bij een beslissing die niet gericht is op rechtsgevolg, of uitsluitend op privaatrechtelijk rechtsgevolg.

Deze terminologie is in Nederland ingevoerd in 1994, met de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht. Sindsdien is dat woordgebruik allengs ook de norm geworden in de Caribische landen. De Landsverordening bestuurlijke handhaving van Sint Maarten gebruikt de begrippen ook zo.

Het begrip ‘beslissing’ is kleurloos: het kan van een bestuursorgaan afkomstig zijn, en dan wel of niet op rechtsgevolg zijn gericht, maar ook particulieren nemen beslissingen. En ‘besluit’ is, logisch gesproken, een *species* van het *genus* ‘beslissing’ (zoals ‘beschikking’ een *species* is van ‘besluit’).

33. Afkortingen

Gebruik een afkorting alleen als dat redelijkerwijs niet te vermijden is. Bij gebruik ervan is het waarschijnlijk nodig deze op te nemen bij de definities.

In de toelichting kan het desgewenst wat huiselijker: daar is het niet ongewoon om van ‘landsbesluit h.a.m.’, ‘LAR’, BW, enz., te spreken. Zorg er echter voor dat bij niet algemeen bekende afkortingen – de aanduidingen van wettelijke regelingen horen daar bijna altijd toe – de term zeker de eerste keer voluit wordt gebruikt, en geef dan *in een noot* de afkorting (‘Hierna: Lbh’), want daar is die gemakkelijker terug te vinden dan in de tekst van het verhaal.

Ar-C 46 is zeer vergelijkbaar.

34. Hoofdletters

1. Algemene regel: gebruik zo weinig mogelijk hoofdletters, ook bij namen.
2. Volg waar mogelijk het hoofdlettergebruik van de Staatsregeling.
3. Volg voor officiële benamingen de schrijfwijze in de desbetreffende basisregeling. Dat geldt ook voor citeertitels.
4. Volg voor de benaming van een niet-overheidsinstelling de aanduiding die de instelling zelf gebruikt.
5. Bij nieuwe benamingen wordt in beginsel alleen het eerste woord met een hoofdletter geschreven.

Tegen deze regels – die ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving staan – wordt nog steeds veel gezondigd. Het Uitvoeringsorgaan Sociale en Ziektekosten Verzekeringen, dat we tegenkwamen in de toelichting bij ICR 27, zou liever Uitvoeringsorgaan sociale en ziektekostenverzekeringen moeten heten. Maar als *afkorting* kan best USZV worden gebruikt; vergelijk de afkorting ‘MvT’ voor ‘memorie van toelichting’.

Voor ministers en ministeries: Minister/Ministerie van Justitie.

Ar-C 70 is geheel vergelijkbaar.

35. Geen ficties

Gebruik geen ficties (‘de aanvraag wordt geacht te zijn ingewilligd ...’).

Achting is mooi in menselijke relaties, in de wetgeving zijn we liever wat preciezer.

Het komt voor dat bestuursbeslissingen niet voldoen aan de definitie van ‘beschikking’ van de LAR, zodat de rechtsbescherming daartegen niet automatisch is verzekerd, terwijl het wel wenselijk is beroep bij de bestuursrechter open te stellen. Dat komt vooral voor bij beslissingen van bestuursorganen die niet op rechtsgevolg zijn gericht maar die wel van groot belang zijn voor de belanghebbenden. In de bijlage bij ICR 63 is dat een paar keer aan de orde. Dan kan worden bepaald dat die beslissing ‘voor de toepassing van de Landsverordening administratieve rechtspraak wordt gelijkgesteld met een beschikking’; zie de artikelen (26) en (27) van de bijlage. Zie ook deel I, § 9 van hoofdstuk 6, ‘Rechtsbescherming uitbreiden?’

(Een mooie fictie, buiten het wetgevingsdomein, uit de coronatijd: *Consider yourself to be kissed* in plaats van over te gaan tot de gebruikelijke één à drie begroetings- of afscheidszoeenen.)

Idem Ar-C 47.

36. 'Moeten' en 'dienen'

1. Geboden worden meestal met de stellende wijs (indicatief) aangeduid: niet 'De aanvraag moet schriftelijk worden ingediend', maar 'De aanvraag wordt schriftelijk ingediend'.

2. Soms leidt dat echter tot onduidelijkheid. Zo lijkt 'De aanvrager is meerderjarig' meer op een feitelijke constatering; dan kan beter 'moeten' of 'dienen te' worden gebruikt: 'De aanvrager moet meerderjarig zijn'.

In veel landen is het de gewoonte om wettelijke geboden aan te duiden met de 'imperatieve indicatief': de indicatief of 'stellende wijs' (ik ga, jij hebt) in plaats van wat we in de spreektaal doen: ofwel de gebiedende wijs gebruiken ('ga weg!', 'laat dat!', 'kom hier!', enz.) of een omschrijving met moeten (jij moet hebben) of dienen (ik dien te gaan). Zo ook in de Nederlandstalige wetgeving.

Bij vereisten om voor iets in aanmerking te komen, een vergunning bijvoorbeeld, of gedragsvoorschriften waaraan men zich moet houden wil de vergunning (of iets dergelijks) niet worden ingetrokken, is de stellende wijs vaak niet erg duidelijk. Zo lijkt 'De bar sluit om 24 u' meer op een aankondiging van de barhouder dan op een vereiste waaraan de barhouder moet voldoen, wil hij niet het risico lopen dat zijn vergunning wordt ingetrokken. Dan is het duidelijker om te bepalen 'De bar moet om 24 u gesloten zijn' (of, een beetje ouderwets: dient ... gesloten te zijn).

Soms kan de duidelijkheid ook worden gegeven door een verduidelijkende aanhef. Als de barvergunning bepaalt: 'De barhouder moet zich aan de volgende voorschriften houden: a. ..., b. ..., c. De bar sluit om 24 u., d. ..., enz.', dan leidt onderdeel c tot geen enkele onduidelijkheid.

De ICR (en trouwens ook de Ar) zijn niet anders dan een hulpmiddel om duidelijkheid te scheppen. Wordt de nodige duidelijkheid langs een andere weg even goed of beter bereikt, dan is dat evenzeer oké.

Ar-C 40 wil hetzelfde zeggen.

37. ~~Indien en voor zover; en/of; tot en met; resp.; e.q.~~

1. Gebruik niet 'indien en voor zover', maar alleen 'voor zover'.

2. Het koppel 'en/of' wordt niet gebruikt; bijna altijd kan worden volstaan met 'of'.

3. Het woord 'respectievelijk' en de ouderwetse vorm daarvan, 'onderscheidenlijk', kan bijna altijd worden vervangen door 'of'. Moet het echt worden gebruikt, doe het dan overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Landsverordeningen en landsbesluiten worden door het bevoegd gezag vastgesteld, respectievelijk de wetgever en de regering.

4. Gebruik nooit het meerzinnige ‘c.q.’ (casu quo). Meestal is ‘of’ aan te bevelen.

Als we in een subsidieverordening lezen dat subsidie niet alleen kan worden verstrekt aan Arubaanse instellingen maar ook aan andere, ‘indien en voor zover deze op Aruba actief zijn’, dan is vrij snel duidelijk dat de woorden ‘indien en’ overbodig zijn. ‘Voor zover deze op Aruba actief zijn’ wil zeggen: alleen voor op Aruba verrichte of te verrichten activiteiten – en daarmee kan worden volstaan.

Wanneer iemand schrijft dat je ‘alleen en/of met zijn tweeën’ ergens naar binnen mag, dan was de auteur waarschijnlijk te lui om zich af te vragen of ‘alleen of met zijn tweeën’ niet even duidelijk zou zijn geweest. Had hij of zij zich die vraag wel gesteld, dan was het antwoord ongetwijfeld geweest dat alleen ‘of’ hier alle vereiste duidelijkheid zou hebben gegeven. Dan is de conclusie, dat ‘en/’ moet worden geschrapt: geen overbodige woorden, vgl. ICR 30, eerste lid.

‘Casu quo’ betekent eigenlijk: in welk geval. Maar dat wordt er nooit mee bedoeld! Bijna altijd wordt eenvoudig ‘of’ bedoeld. Laten we dat dan ook maar schrijven.

Vergelijk Ar-C 48, 51 en 52.

38. Al of niet; t/m; geen haakjes

1. De woorden ‘al of niet’ zijn meestal overbodig.
2. Het einde van een periode of reeks wordt aangeduid met ‘tot en met’.
3. Plaats geen zinnen, zinsdelen, woorden of woorddelen tussen haakjes: de haakjes kunnen de bedoeling onduidelijk maken.

Lid 1

‘Je moet kiezen of je al of niet meegaat’ betekent hetzelfde als ‘je moet kiezen of je meegaat’ en telt dus drie overbodige woorden. Maar in ‘de onderneming is al of niet rechtspersoon’ zijn de woorden ‘al of niet’ wel functioneel, ja nodig.

Lid 3

Als in een landsverordening 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 de minister (terrasvergunning)’, dan is daarmee duidelijk dat ‘terrasvergunning’ de roepnaam is voor deze vergunning. Het is heel nuttig de verschillende vergunningen en ontheffingen die bij landsverordening 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.

Ar-C 29 beperkt zich tot het derde lid van deze aanbeveling.

39. Meeteenheden; NAF

1. Voor meeteenheden worden de wettelijke aanduidingen gebruikt. De meeste zijn te vinden in de IJklandsverordening.
2. De Nederlands-Antilliaanse gulden wordt bij bedragen aangeduid als ‘NAF’.

Lid 1

Enkele voorbeelden:

<i>km</i>	<i>kilometer</i>	<i>kg</i>	<i>kilogram</i>
<i>m</i>	<i>meter</i>	<i>g</i>	<i>gram</i>
<i>cm</i>	<i>centimeter</i>	<i>ha</i>	<i>hectare</i>
<i>dl</i>	<i>deciliter</i>	<i>kWh</i>	<i>kilowattuur</i>

Vergelijk Ar-C 56 en 57.

NB. Ar-C 57 wil ‘NAF’ met een punt erachter, dus ‘NAF.’, maar dat is in strijd met art. 20, derde lid, van de Regeling Gemeenschappelijk Geldstelsel Curaçao en Sint Maarten.

40. Overeenstemming en overleg

1. Als bedoeld wordt te bepalen dat een besluit is of alleen kan worden genomen met instemming van orgaan A, wordt gesproken van ‘in overeenstemming met A’.
2. Is wel overleg met A nodig maar hoeft dat niet tot overeenstemming te leiden, dan is de formule ‘na overleg met A’. De uitdrukking ‘in overleg met’ wordt nooit gebruikt, omdat dan niet duidelijk wat de status van het overleg is.

Lid 1

Bijvoorbeeld: de Minister van Justitie, in overeenstemming met de Minister van Financiën. De MvJ is daar de besluitende minister, maar hij of zij heeft het akkoord nodig van de collega van Financiën.

Lid 2

Als in een wettelijke regeling staat dat het schoolbestuur een reglement vaststelt 'in overleg met de medezeggenschapsraad', dan is onduidelijk wat moet gebeuren als de medezeggenschapsraad tegen is: kan het reglement toch zo worden vastgesteld of moet een nieuw voorstel worden gedaan met een wat andere versie van het reglement? De tekst geeft geen uitsluitel. Heeft de raad geen beslissende stem, dan kan worden bepaald 'na overleg met', of 'na advies van' de raad. Wel beslissende stem? Dan bijv. 'in overeenstemming met de medezeggenschapsraad', of het reglement behoeft de instemming van de medezeggenschapsraad'. De twee betekenen hetzelfde.

Heeft men voor het instemmingsvereiste in een wettelijke regeling gekozen voor een van de twee formules, dan wordt dezelfde formule in de regeling ook voor andere instemmingsvereisten gebruikt; vgl. ICR 31.

§ 4. Verwijzen

41. Verwijzingen

1. Vermijd verwijzing naar andere artikelen zoveel mogelijk.
2. Vermijd in elk geval verwijzing naar bepalingen die zelf ook een verwijzing inhouden.
3. Als in een landsverordening naar een artikel wordt verwezen zonder verdere aanduiding, dan wordt een artikel in die verordening bedoeld; de woorden 'van deze landsverordening' worden dus niet toegevoegd.
4. De verwijzing naar een andere regeling wordt gepreciseerd door het betrokken artikel of de betrokken artikelen te noemen; soms is het nodig naar een artikellid te verwijzen.
5. Bij verwijzing naar een andere, vlak daarvoor genoemde regeling of bepaling kan vaak 'de/die regeling' (of bepaling) worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor vlak daarvoor genoemde termen of begrippen.

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 te veel 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 landsverordening 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, bijvoorbeeld snèkbarvergunning, dan kan in artikel 4 (en in volgende artikelen) eenvoudig over de snèkbarvergunning 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.

Zie ook deel I, hfst. 4, § 5 ('De taal van een regeling'), blz. 48, waar wordt uiteengezet dat verwijzingen ook vaak kunnen worden voorkomen door aanwijzende voornaamwoorden te gebruiken: deze, die, dit, dat.

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

Bij een 'statische' verwijzing wordt verwezen naar de bepaling zoals die luidt of luidde op een bepaalde datum ('toen'). 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. Ellende, kortom. 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 landsverordening of andere wettelijke regeling wordt gewijzigd, wordt soms bepaald dat de 'oude' versie van toepassing blijft op oude gevallen, bijvoorbeeld op reeds ingediende aanvragen. Dan kan bijvoorbeeld deze formule worden gebruikt:

Deze landsverordening zoals ze luidde op ... (de dag voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van de wijziging) blijft van toepassing op ... (aanduiding van de gevallen waarvoor dit geldt).

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 in Nederland 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.

Ar-C 59 en 60 zijn vergelijkbaar met deze aanbeveling, maar hebben geen pendant van het derde lid.

42. Modellen verwijzing

1. Verwijs naar een artikellid overeenkomstig dit voorbeeld:

– Artikel 5, tweede lid, is van toepassing.

2. Verwijzing naar een onderdeel van een opsomming vindt plaats met behulp van de woorden ‘onderdeel’ of ‘onder’. Voor verwijzing naar een verdere onderverdeling wordt het tweede voorbeeld hieronder gevolgd. Zie:

– Artikel 3, aanhef en onder c, is van toepassing.

– Artikel 6, tweede lid, aanhef en onderdeel a, aanhef en onder 3^o, is van overeenkomstige toepassing.

Er is verschil tussen de verwijzingen ‘Artikel 3, aanhef en onder c, is van toepassing’ en ‘Artikel 3, onder c, is van toepassing’.

Stel dat artikel 3, aanhef en onder c, zo luidt:

Artikel 3

Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd:

(a, b);

c. als een andere sanctie of een maatregel passender is.

Wordt verwezen naar ‘artikel 3, aanhef en onder c’, dan is de gehele rechtsnorm van toepassing: *er wordt geen boete opgelegd* als een andere bestuurlijke of strafrechtelijke reactie passender zou zijn. Zou de verwijzing luiden naar ‘artikel 3, onder c’, dan wordt alleen verwezen naar de woorden ‘als een andere sanctie of een maatregel passender is’ – een verzameling woorden zonder zelfstandige betekenis.

Er zou in principe wel op andere wijze naar kunnen worden verwezen: ‘In een geval als bedoeld in artikel 3, onder c, wordt de vergunning niet ingetrokken’. Maar deze verwijzing is nogal theoretisch: hier ligt het veel meer voor de hand om niet te verwijzen maar gewoon over te schrijven:

‘De vergunning wordt niet ingetrokken indien een andere sanctie of een maatregel passender is’.

Ar-C 61 is vergelijkbaar.

43. Aanhalen zin en zinsdeel

1. Een volledige zin wordt aangehaald als ‘zin’.
2. Een zinsdeel wordt aangehaald door vermelding van de hele tekst of van het begin en het einde daarvan (‘de woorden ... tot en met ...’).

Voorbeelden bij het tweede lid:

- het zinsdeel ‘wanneer hij daarin heeft toegestemd’
- het zinsdeel beginnend met ‘tenzij de voorzitter’ en eindigend met ‘heeft verklaard’

Idem Ar-C 62.

44. (Als) genoemd en bedoeld

1. Met de uitdrukking ‘genoemd’ wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die met name zijn aangeduid.
2. Met de uitdrukking ‘bedoeld’ wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die in algemene of omschrijvende zin zijn aangeduid.
3. De aanduidingen ‘als bedoeld’ of ‘als genoemd’ worden gebruikt wanneer het voorafgaande begrip een onbepaald lidwoord of geen lidwoord heeft.
4. Wees zuinig met deze verwijzingen: vaak blijken ze bij nader inzien niet nodig, omdat uit de context voldoende duidelijk wordt om welk begrip het gaat.

Voorbeelden

Lid 1: de organen, genoemd in artikel 5.

Lid 3: omstandigheden als bedoeld in artikel 8; een geval 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 de leden 3 en 4.

Idem Ar-C 63.

45. 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 helemaal letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de overeenkomstig toe passen tekst uitgesloten is.

Enkele voorbeelden

Artikel 8.3 Landsverordening inzake concurrentie (C)

1. De FTAC vult de ter inzage gelegde stukken aan met nieuwe relevante stukken en gegevens.
2. Artikel 8.1, tweede tot en met vierde lid, is van toepassing.

§ 8 gaat over de voorbereidingsprocedure van beschikkingen. Art. 8.1 regelt de terinzagelegging van de ontwerpbeschikking. De leden 2-4 gaan over de publiciteit die daaraan wordt gegeven. Die leden gelden nu ook voor aanvullende stukken, die later ter inzage worden gelegd.

NB: FTAC = Fair Trade Authority of Curaçao.

Artikel 9.3 Landsverordening inzake concurrentie (C)

1. Gegevens of inlichtingen omtrent een onderneming of ondernemersvereniging welke in verband met werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van deze landsverordening zijn verkregen, mogen uitsluitend worden gebruikt of openbaar gemaakt voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens deze landsverordening.
2. Artikel 9.2, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing op het eerste lid.

Art. 9.2 gaat over het op verzoek openbaar maken van documenten die onder de FTAC berusten, de leden 2 en 3 geven de weigeringsgronden m.b.t. zulke verzoeken. Die artikelleden zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op het eerste lid van art. 9.3, waar het niet gaat over openbaarmaking op verzoek. Daardoor kun je die leden daar niet woordelijk op toepassen.

46. Onverminderd, in afwijking van

De uitdrukkingen 'onverminderd artikel ...' en 'in afwijking van artikel ...' worden alleen gebruikt als dat nodig is om de verhouding tussen de ene en een andere bepaling te verduidelijken. Heel vaak kunnen ze worden gemist, vooral 'onverminderd'.

Art. 31, eerste lid, LAR bepaalt:

1. Het beroepschrift en de daarop betrekking hebbende schrifturen en bewijsstukken, bij het Gerecht aanwezig, worden, *onverminderd* de artikelen 23, 24,

28, 29 en 30, neergelegd ter griffie of op een andere door het Gerecht te bepalen plaats. Hiervan wordt aan alle partijen mededeling gedaan.

(Cursivering toegevoegd.) De genoemde artikelen 23 e.v. LAR gaan over de toezending van stukken aan het bestuursorgaan en diverse mogelijke belanghebbenden. De terinzagelegging doet daar niet aan af. Een betrokkene die een stuk is kwijtgeraakt, kan het dus altijd nog inzien ter griffie.

Art. 83, eerste lid, LAR:

1. *In afwijking van* artikel 82, eerste lid, kan het Gerecht een verzoek als bedoeld in artikel 81, eerste lid, onmiddellijk afwijzen indien dit kennelijk niet-ontvankelijk dan wel kennelijk ongegrond is.

Het genoemde art. 82 zegt wat er normaliter moet gebeuren tussen de ontvangst van een verzoek om versnelde behandeling en de zitting. Daarvan kan dus worden afgeweken bij kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid van het verzoek.

In plaats van de formule ‘In afwijking van’ te gebruiken, had de wetgever ook kunnen bepalen: ‘Het Gerecht kan een verzoek als ... *echter* onmiddellijk afwijzen indien dit ... (enz.)’. Dat was even duidelijk geweest.

Ar-C 66 beoogt hetzelfde.

47. Verwijzing naar regeling met citeertitel of zonder

1. Bij verwijzing naar een regeling die een citeertitel heeft, wordt alleen de citeertitel vermeld, zonder toevoeging van het Afkondigingsblad of Publicatieblad waarin de regeling is geplaatst. Ook de datum van vaststelling of inwerkingtreding wordt niet vermeld.

2. De verwijzing naar een regeling zonder citeertitel is naar het opschrift van het vaststellingsbesluit: ‘Landsverordening van de ... tot/houdende ...’, ‘Besluit van ...’ enz., ‘Regeling van ...’, enz.

3. De verwijzing naar een verdrag is naar het opschrift van de publicatie van de authentieke tekst daarvan in het Tractatenblad.

Als een landsverordening, een landsbesluit h.a.m., een ministeriële regeling of welke regeling dan ook een officiële citeertitel heeft, wordt de regeling door die citeertitel geïdentificeerd. Verdere bijzonderheden als datum van (eerste) vaststelling, Publicatieblad of Afkondigingsblad blijven bij verwijzing naar de regeling dan achterwege.

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).

Idem Ar-C 68 en 69.

§ 5. Bestanddelen van het lichaam van een regeling

a. Definities

48. Definities; waar plaatsen?; 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, meestal in het eerste artikel. Gebruik daarbij de aanduiding 'definities', niet: 'begripsbepaling'.

2. Komt zo'n term slechts eenmaal of een beperkt aantal keren voor, dan kan de term – indien al nodig – waarschijnlijk het best worden verduidelijkt waar ze het eerst wordt gebruikt. Komt ze maar in één hoofdstuk of paragraaf voor, dan wordt ze daar gedefinieerd.

3. In een definitie wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.

4. Materiële regels horen niet thuis in een definitie maar elders in de regeling.

5. Veelvuldige herhaling van een min of meer omvangrijke omschrijving (bijvoorbeeld luchtvaartuigen, ingeschreven in een buitenlands nationaliteitsregister) kan worden voorkomen door daarvoor in de definitiebepalingen een verkorte aanduiding op te nemen ('buitenlandse luchtvaartuigen'). Dat kan ook een afkorting zijn ('FFTA').

Zie ook deel I, hoofdstuk 6, § 3 ('Definities', blz. 68).

Ar-C 94 en 95 komen in hoofdzaak overeen met deze aanbeveling.

49. Formulering en volgorde definitiebepalingen

1. Voor definities in een landsverordening wordt dit model gebruikt:

In deze landsverordening en de daarop berustende besluiten wordt verstaan onder:

– ...: ...;

– ...:

Of:

In deze landsverordening en de daarop berustende besluiten wordt onder ... mede verstaan:

2. Kent de landsverordening geen uitvoeringsregelingen, dan worden de woorden 'en de daarop berustende besluiten' weggelaten.

3. De term 'verstaan' wordt gebruikt wanneer een begrip in algemene zin wordt gedefinieerd; dat is de normale situatie. Wordt aan een bekend begrip een zekere uitbreiding gegeven, dan wordt 'mede verstaan' gebruikt.

4. In een definitiebepaling worden geen aanhalingstekens gebruikt.

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

Lid 1

De toevoeging 'en de daarop berustende besluiten' wordt alleen gebruikt als de regeling ook uitvoeringsregelingen kent die krachtens delegatie worden vastgesteld. De *Ars* spreken hier van 'bepalingen', naar Nederlands voorbeeld. Daar is men destijds vergeten de formule aan te passen aan de nieuwe, vaste terminologie van de Algemene wet bestuursrecht, die intussen ook in de Caribische landen ingang heeft gevonden; vgl. ICR 32.

Eigenlijk zouden we in plaats van het ouderwetse 'wordt verstaan onder' ook gewoon kunnen schrijven: 'In deze landsverordening ... betekent ...: ...'. Maar dat lijkt voorlopig al te revolutionair.

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 (en intussen ook in de Nederlandse *Aanwijzingen voor de regelgeving*) gekozen voor een eenvoudig systeem: alfabetische volgorde, zonder letteraanduiding. Wel is het verstandig elke te definiëren term te laten voorafgaan door een gedachtestreep met spatie: dat bevordert de overzichtelijkheid.

Voorbeeld:

Artikel 1 Definities

1. In deze landsverordening en de daarop berustende besluiten wordt verstaan onder:

- bebouwde kom: het gebied binnen de grenzen die zijn vastgesteld op grond van de Eilandsverordening Ruimtelijke Ontwikkeling Curaçao;
- bouwwerk: wat daaronder wordt verstaan in artikel 1 van de Bouw- en Woningverordening 1935;
- gebouw: wat daaronder wordt verstaan in Bouw- en Woningverordening 1935;
- handelsreclame: iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten waarmee kennelijk wordt beoogd een commercieel belang te dienen;
- (enz.).

2. In deze landsverordening en de daarop berustende besluiten worden onder bromfietsen mede verstaan: snorfietsen.

Het tweede lid geeft een voorbeeld van een uitbreidende mede-verstaan-definitie.

Moet in het rijtje van het eerste lid later ergens een nieuwe definitie worden ingevoegd, dan kan dat door in het wijzigingsbesluit te bepalen:

In artikel 1, eerste lid, van de Landsverordening ... 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, eerste lid, van de Landsverordening ... wordt in alfabetische volgorde van de gedefinieerde begrippen ingevoegd:

- geluidsmeting: (enz.);
- kamerbewoner: (enz.);

Ar-C 96 komt hiermee overeen.

50. Definities in uitvoeringsregeling

1. Als in het algemene definitieartikel van een landsverordening het model van ICR 49, eerste lid (d.w.z.: 'In deze landsverordening *en de daarop berustende besluiten*'), is gebruikt, gelden de daar opgenomen definities ook voor een op de landsverordening berustend landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of ministeriële regeling. Dat zijn ook 'daarop berustende besluiten', waarvoor de definities van de landsverordening dus van rechtswege gelden. Dan worden ze in de uitvoeringsregeling niet herhaald.

2. Als dat voor de leesbaarheid van de uitvoeringsregeling wenselijk is, kan aan het slot van het definitieartikel daarvan een nootteken worden

geplaatst; in de noot wordt er dan op gewezen dat de daar te noemen definities van de landsverordening ook voor de uitvoeringsregeling gelden.

3. Het eerste en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op ministeriële regelingen ter uitvoering van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, als dat definities bevat.

b. Mandaat en delegatie

51. Mandaatverlening en verbod van mandaat

1. Als het van belang is uitdrukkelijk te bepalen dat een bevoegdheid kan worden gemandateerd, dan gebeurt dat volgens dit model:

Van de bevoegdheid tot... (artikel) kan mandaat worden verleend aan

2. Als daar dringende redenen voor zijn kan in een landsverordening worden bepaald dat een bevoegdheid niet kan worden gemandateerd. Dat gebeurt volgens dit model:

Van de bevoegdheid tot ... (artikel... ..) kan geen mandaat worden verleend.

Algemeen is aanvaard dat in elk geval beschikkingsbevoegdheden kunnen worden gemandateerd aan ondergeschikten (bijvoorbeeld ambtenaren van het ministerie van de bevoegde minister), ook zonder dat daarvoor een uitdrukkelijke wettelijke grondslag is. Wil men dat in een bijzonder geval uitsluiten, dan wordt de formule van het tweede lid gebruikt. De MvT zal dan moeten uitleggen waarom het mandaatverbod nodig is.

Met betrekking tot het vaststellen van wettelijke regels, zoals een ministeriële regeling die algemeen verbindende voorschriften bevat, wordt aangenomen dat mandaat in het geheel niet mogelijk is; vgl. ICR 4.

Voor de bevoegdheid om besluiten van algemene strekking vast te stellen die geen a.v.v. inhouden, zoals het aanwijzen van tijden of plaatsen wanneer of waar een wettelijke regel niet of juist wel zal gelden, is mandaat niet per se uitgesloten, maar dan is wel een wettelijke grondslag nodig. Ook voor het verlenen van mandaat aan een instantie buiten het ministerie, bijvoorbeeld bij het toekennen van subsidies door een stichting, is een wettelijke grondslag nodig. In deze gevallen wordt de formule van het eerste lid gebruikt.

52. Begrenzen delegatie; 'regels' of 'nadere regels'

1. Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt in de delegerende bepaling zo nauwkeurig mogelijk omschreven.

2. Bij delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt gesproken van het geven van ‘regels’ als de delegerende regeling verder niets over het betrokken onderwerp heeft geregeld. Is er al wel iets geregeld dan wordt de bevoegdheid tot het geven van ‘nadere regels’ gedelegeerd.

3. In de uitvoeringsregeling worden bepalingen uit de uitgevoerde regeling niet herhaald.

4. Zie ook de aanbevelingen ICR 2 en 4.

Lid 1

Bij ‘zo nauwkeurig mogelijk omschrijven’ kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het noemen van de onderwerpen (zoals procedure voor elektronisch indienen van aanvragen of verstrekken van inlichtingen) of de doelen van de krachtens delegatie vast te stellen regeling of de belangen die met de regeling moeten worden beschermd.

Lid 2

Het verschil tussen regels en nadere regels heeft geen betrekking op de status of de rechtskracht daarvan, alleen op de onderwerpen waarop ze betrekking kunnen hebben. Bij ‘regels’ hangt dat af van de omschrijving van de gedelegeerde bevoegdheid, bij ‘nadere regels’ van de vraag of de delegerende regeling over een onderwerp zelf al iets zegt; alleen als dat zo is, kunnen aanvullende regels worden gegeven op grond van de delegatie.

Voorbeeld van *regels*:

(Art. 9a Vestigingsverordening bedrijven, Aruba)

4. Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden regels gesteld met betrekking tot de wijze van taakuitoefening van de krachtens het eerste lid aangewezen ambtenaren.

De landsverordening zelf geeft geen enkele regel voor de ‘taakuitoefening van de krachtens het eerste lid aangewezen ambtenaren’ (het gaat om toezichthouders). De tussen aanhalingstekens geplaatste woorden bepalen het onderwerp, en daarmee de omvang van de delegatie.

Voorbeeld van *nadere regels*:

(Art. 2.18 Landsverordening inzake concurrentie, Curaçao)

3. Bij ministeriële regeling met algemene werking kunnen, de FTAC gehoord, nadere regels worden gesteld met betrekking tot de gegevensuitwisseling tussen de minister en de FTAC.

Het eerste en het tweede lid van art. 2.18 geven al enkele regels voor de gegevensuitwisseling.

Lid 3

Het herhaalverbod heeft om verschillende redenen goede zin.

a. Als er wel wordt herhaald – laten we zeggen: regels van een landsverordening worden herhaald in een landsbesluit h.a.m. – heeft de herhaling dan de status van landsverordening of van landsbesluit h.a.m.? Dat is voor Aruba en Curaçao van belang voor de toetsbaarheid ervan aan de Staatsregeling: landsverordeningen kunnen alleen worden getoetst aan de klassieke grondrechten (Aruba: art. I.2 en VI.4 Str, Curaçao: art. 101).

b. Wat als er verschillen zitten tussen de wettelijke regels en de ‘herhaalde’ in het landsbesluit h.a.m.? Dat kan bij vergissing zijn gebeurd, de redacteur van het landsbesluit h.a.m. kan hebben gemeend dat hij het duidelijker kon formuleren dan de wetgever heeft gedaan, de landsverordening is gewijzigd, maar men heeft verzuimd die wijziging door te vertalen naar het landsbesluit h.a.m. *Juridisch* gezien heeft de wettelijke formulering dan voorrang; maar allicht richt men zich in de praktijk naar het landsbesluit h.a.m. en worden de discrepanties pas later onderkend – dan is dus enige tijd in strijd met de landsverordening gehandeld.

Er is dus alle reden voor het herhaalverbod.

Dit herhaalverbod betreft ook de definities; zie ICR 50.

Ar-C 18 en 24 beogen in hoofdzaak hetzelfde.

c. Bijzondere besluiten

De aanbevelingen 53–57 zijn uitvoerig toegelicht in deel I. Zie hoofdstuk 6, § 4 (‘Vergunning, concessie, ontheffing, vrijstelling en melding’, blz. 71 e.v.).

53. Vergunning

1. De term ‘vergunning’ wordt gebruikt voor een beschikking waarbij in een individueel geval een bepaalde activiteit wordt toegestaan die zonder de vergunning verboden is en waarbij de toelaatbaarheid van geval tot geval moet worden beoordeeld, of waarbij het van belang kan zijn voorschriften of beperkingen op te leggen. Vaak is het handig om de vergunning een naam te geven (bouwvergunning, ventvergunning, loterijvergunning, enz.).

2. Voor het invoeren van een vergunningsplicht wordt dit model gebruikt:

Het is verboden ... te doen zonder vergunning van de minister van ... (*of*: zonder vergunning, verleend bij landsbesluit) of in afwijking daarvan.

3. Als het de bedoeling is dat de vergunning ambtshalve kan worden gewijzigd of ingetrokken, wordt dat uitdrukkelijk in de landsverordening bepaald.

4. Als het de bedoeling is dat de vergunning kan worden overgedragen aan een ander, wordt dat in de landsverordening uitdrukkelijk bepaald. Daarbij wordt ook bepaald dat de overdracht moet worden gemeld aan de minister.

Ar-C 100, derde lid, 101a, eerste lid, en 102 beogen vrijwel hetzelfde.

54. Concessie

1. De term 'concessie' wordt gebruikt voor een beschikking of een overeenkomst waarbij aan de concessionaris het recht wordt verleend en tevens de plicht opgelegd om bepaalde activiteiten te verrichten die in het openbaar belang zijn.

2. Voor het invoeren van een concessieplicht wordt dit model gebruikt:

Het is verboden ... te doen zonder bij landsbesluit verleende concessie (*of*: zonder krachtens landsbesluit aangegane concessieovereenkomst) of in afwijking daarvan.

3. De landsverordening bepaalt of voor de concessieverlening een openbare aanbesteding is vereist en of en hoe de concessie kan worden overgedragen.

55. Ontheffing

1. De term 'ontheffing' wordt gebruikt voor een beschikking waarbij in een individueel, uitzonderlijk geval een uitzondering wordt gemaakt op een in de landsverordening opgenomen verbod of gebod.

2. Voor het invoeren van een ontheffingsmogelijkheid wordt dit model gebruikt:

De minister kan ontheffing verlenen van ... (het betrokken verbod of gebod) indien/aan ... (volgt strikte omschrijving van de gevallen waarin ontheffing mogelijk is). Aan een ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Of:

Bij landsbesluit kan ontheffing worden verleend van ... (enz.).

3. Als het de bedoeling is dat de ontheffing ambtshalve kan worden gewijzigd of ingetrokken, wordt dat uitdrukkelijk in de landsverordening bepaald.

4. Een ontheffing wordt niet overdraagbaar gemaakt.

Ar-C 100, tweede lid, 101a, eerste lid, en 102 beogen vrijwel hetzelfde.

56. Meldingsplicht

Voor de verplichting om een voorgenomen activiteit te melden voordat deze mag worden uitgevoerd, wordt een van de volgende modellen gebruikt:

Artikel ... Meldingsplicht

Het is verboden ... te doen als het voornemen daartoe niet ten minste ... (tijdperk in dagen of weken) tevoren schriftelijk is gemeld bij ... (minister of dienst). De ... (minister of dienst) bevestigt de ontvangst van de melding schriftelijk.

Of

Artikel ... Meldingsplicht met mogelijkheid tot verbod

1. Het is verboden ... te doen als het voornemen daartoe niet ten minste ... (tijdperk in dagen of weken) tevoren schriftelijk is gemeld bij ... (minister of dienst). De ... (minister of dienst) bevestigt de ontvangst van de melding schriftelijk.

2. De ... (minister of dienst) kan de activiteit binnen ... (korte termijn, max. twee weken) schriftelijk geheel of gedeeltelijk verbieden of er bindende aanwijzingen voor geven. Het is verboden de activiteit uit te voeren zonder deze aanwijzingen te volgen.

57. Vrijstelling: altijd collectief

1. De term 'vrijstelling' wordt gebruikt voor een besluit waarbij een verbod of gebod voor een categorie gevallen geheel of gedeeltelijk niet geldt.

2. Voor het invoeren van een vrijstellingsmogelijkheid wordt dit model gevolgd:

Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan voor de daarbij aangewezen categorie of categorieën gevallen geheel of gedeeltelijk vrijstelling

wordt verleend van ... (artikelen noemen, met korte aanduiding van het verbod of gebod). Aan de vrijstelling kunnen voorwaarden worden verbonden.

3. Alleen voor betrekkelijk lichte verboden of geboden kan worden bepaald dat de vrijstelling kan worden verleend bij ministeriële regeling.

Lid 2

Bij voorwaarden, verbonden aan een vrijstelling kan men denken aan zaken als openingstijden, bedrijfsomvang, e.d.

Een denkbare formule is: 'De vrijstelling geldt alleen als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden: ...'.

Ar-C 100, eerste lid, komt ongeveer overeen met het eerste lid.

58. Voorschriften en beperkingen

1. Voor verplichtingen die bij het geven van een vergunning, concessie of ontheffing kunnen worden opgelegd, wordt de term 'voorschriften' gebruikt.

2. Als het de bedoeling is dat overtreding van zo'n voorschrift kan leiden tot een bestuurlijke maatregel of tot het opleggen van een sanctie, dan wordt dat uitdrukkelijk geregeld in de landsverordening.

3. Als het de bedoeling is dat bij een vergunning, ontheffing of vrijstelling een begrenzing naar tijd, plaats of anderszins kan worden aangebracht, wordt daarvoor de term 'beperking' gebruikt.

Lid 2

Om ervoor te zorgen dat ook kan worden opgetreden tegen het overtreden tegen het overtreden van een vergunningsvoorschrift (enz.), kan de formule 'het overtreden van het bij of krachtens deze landsverordening bepaalde' worden gebruikt.

Ar-C 101 en 101a regelen ongeveer hetzelfde.

59. Subsidieverplichtingen

Voor verplichtingen die kunnen worden verbonden aan een subsidiebeschikking wordt de term 'verplichtingen' gebruikt. Het niet nakomen van een subsidieverplichting kan niet leiden tot een bestuurlijke maatregel of tot het opleggen van een sanctie.

Een subsidieverplichting is een relatieve plicht, geen absolute. Wie zich er niet aan houdt, pleegt daarmee geen overtreding maar verspeelt eenvoudig

het recht op het geheel of een deel van de toegekende subsidie en zal daar dus langs die weg op kunnen worden afgerekend. Voor een maatregel als een last onder dwangsom of een sanctie als een strafintrekking van de subsidie of het opleggen van een boete is dus geen plaats.

60. Weigeringsgronden

1. Als in een wettelijke regeling weigeringsgronden voor een aanvraag om een beschikking worden opgenomen, wordt daarbij duidelijk gemaakt of die gronden aanleiding móéten geven tot het weigeren van het gevraagde (imperatieve weigeringsgronden: 'De vergunning *wordt* geweigerd indien ...) dan wel kúnnen geven (facultatieve weigeringsgronden: 'De vergunning *kan worden* geweigerd indien ...).

2. Bovendien wordt gepreciseerd of de weigeringsgronden uitputtend zijn bedoeld ('De vergunning wordt *alleen*/kan *alleen* worden geweigerd ...) of dat het slechts voorbeelden van mogelijke weigeringsgronden zijn ('De vergunning wordt *in elk geval* geweigerd/*kan in elk geval* worden geweigerd indien ...).

Enkele voorbeelden.

a. Vergunningslandsverordening

Artikel 28

1. De vergunning wordt geweigerd:

(a–g)

h. indien de aanvrager, behoudens de vergunning ingevolge deze landsverordening, nog op grond van enige andere wettelijke bepaling een vergunning of toestemming nodig heeft om een vergunningsinrichting als in deze landsverordening bedoeld, te mogen drijven, terwijl vaststaat dat die vergunning hem niet zal worden verleend;

(i–r).

Het eerste wat hier opvalt, is het grote aantal weigeringsgronden: achttien stuks! Dat wordt deels verklaard doordat het om een groot aantal verschillende vergunningen gaat waarvoor de weigeringsgronden in één artikel zijn gepropt.

Ten tweede de onder h genoemde en hier geciteerde weigeringsgrond. Dat is er één die *coördinatie* met andere vergunningsstelsels wil bewerkstelligen. Als je bijvoorbeeld ook een bouwvergunning nodig hebt voor de aangevraagde activiteit maar je daarvoor niet in aanmerking komt, dan krijg je ook de vergunning op grond van de Vergunningslandsverordening niet. Dat is waarschijnlijk om te voorkomen dat met de activiteit wordt begonnen zonder dat het daarvoor nodige bouwsel dat aan redelijke eisen voldoet er is, of dat met de bouw wordt begonnen onder het mom van: 'Maar ik heb toch een vergunning?' Een vergunning, ja, maar geen bouwvergunning. Onderdeel h is dus nuttig.

b. Warenlandsverordening (Curaçao)**Artikel 9**

1. *Onverminderd het bepaalde in de Vergunningslandsverordening (...) is het verboden eet- of drinkwaren te bereiden zonder daartoe strekkende vergunning door of namens de Minister.*

2. *De vergunning wordt niet eerder afgegeven dan nadat voldaan is aan de voorschriften bij of krachtens deze landsverordening gegeven inzake:*

a. *de samenstelling van eet- en drinkwaren;*

(b– e); en

f. *de opleidingseisen waaraan exploitanten van ruimten (waar de waren worden bereid) moeten voldoen.*

Zijn dit weigeringsgronden? Het is niet helemaal duidelijk. Het tweede lid laat ook de interpretatie toe dat de vergunning al wel eerder kan worden verleend, bijvoorbeeld als voldoende duidelijk is dat aan de gestelde eisen kán worden voldaan, maar dat de vergunning pas wordt verstrekt (toegezonden, overhandigd) als metterdaad aan de eisen is voldaan; pas dan kan de vergunninghouder legaal de koks enz. aan het werk zetten.

Dat zou misschien helemaal niet zo'n gekke constructie zijn. Er moet waarschijnlijk ook een vergunning zijn op grond van de Vergunningslandsverordening, en boven zagen we dat de aanvrager achttien horden moet nemen wil hij die krijgen. Als hij dan de vergunning ex art. 9 Warenlv. niet kan krijgen omdat hij nog niet aan de vereisten daarvoor heeft voldaan (en sommige daarvan vereisen flinke investeringen), dan dreigt een *catch 22*-situatie. Maar of het tweede lid ook zo moet worden begrepen, valt niet uit de tekst af te leiden. Die deugt dus niet.

c. Landsverordening Arbeid Vreemdelingen (Sint Maarten)**Artikel 8**

1. *Een tewerkstellingsvergunning wordt geweigerd: (indien a–f).*

Artikel 9

Een tewerkstellingsvergunning kan worden geweigerd: (indien a–e).

Hier dus eerst vijf verplichte weigeringsgronden in artikel 8 ('wordt geweigerd'), dan vier facultatieve in het volgende artikel ('kan worden geweigerd').

d. Landsverordening openbare orde (Curaçao) – een kwestie van kommaliefde?**Artikel 2**

2. *Een vergunning of ontheffing kan worden geweigerd, indien verlening van de vergunning of ontheffing strijdig is met het belang van de openbare orde, rust of veiligheid, of met de welstand volgens bij ministeriële regeling met algemene werking te stellen regels.*

Je zou denken dat de ministeriële regeling alleen iets kan bepalen over de welstandsregels, d.w.z. over het uiterlijk aanzien; dat volgt uit de komma vóór 'of' en het ontbreken van een komma na welstand. Was het de bedoeling geweest dat de minister ook over het gevaar voor de openbare orde enz. regels kan geven, dan had er na 'welstand' weer een komma gemoeten, eventueel gevolgd door 'een en ander'.

Wat lezen we echter in de ministeriële regeling? Dit:

Artikel 5 Weigering vergunning

1. Een vergunning wordt geweigerd indien:

- a. de activiteiten, de duur van de activiteiten, of de wijze waarop de activiteiten zullen plaatsvinden, gevaar opleveren voor het verkeer;
- b. de activiteiten, de duur van de activiteiten of de wijze waarop de activiteiten zullen plaatsvinden overmatige hinder zullen veroorzaken voor de omgeving;
- c. de activiteiten, de duur van de activiteiten, of de wijze waarop de activiteiten zullen plaatsvinden, gevaar opleveren voor de openbare orde en veiligheid;
- d. de activiteiten, de duur van de activiteiten, of de wijze waarop de activiteiten zullen plaatsvinden, gevaar opleveren voor de openbare gezondheid.

2. Een vergunning kan worden geweigerd indien de activiteit of de wijze waarop de activiteit plaats zal vinden in strijd is met de goede zeden.

De minister gaat zijn boekje in twee opzichten te buiten: (a) hij formuleert weigeringsgronden die niets met de welstand te maken hebben, en (b) in het eerste lid geeft hij imperatieve, verplichte weigeringsgronden, terwijl art. 2 van de Loo, de wettelijke basis voor de regeling, het alleen maar heeft over facultatieve weigeringsgronden.

Het eerste had kunnen worden voorkomen door een duidelijker formulering van art. 2, tweede lid, Loo. Bijvoorbeeld door na ‘welstand’ een punt te zetten en dan te vervolgen: ‘Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gegeven voor de welstandstoetsing.’

Voor het voorkomen van de tweede fout was vereist dat althans iemand van de wetgevingsjuristen van het betrokken ministerie een beetje had opgelet.

61. Intrekken en wijzigen begunstigende beschikking regelen; model

1. Als een begunstigende beschikking moet kunnen worden ingetrokken of gewijzigd, is het aan te bevelen dat in de landsverordening uitdrukkelijk te bepalen.

2. Als een begunstigende beschikking moet kunnen worden ingetrokken bij wege van sanctie, móét dat uitdrukkelijk worden bepaald.

3. Het volgende model kan als aanknopingspunt dienen voor een intrekking- en wijzigingsbepaling. Meestal zal aanpassing nodig zijn aan wat in een specifieke landsverordening nodig of wenselijk is.

Artikel ... Intrekking of wijziging vergunning

1. De vergunning kan in elk geval worden ingetrokken of gewijzigd indien de aanvrager onjuiste gegevens of andere informatie heeft verstrekt en de vergunning niet of anders zou zijn verleend indien de juiste gegevens of andere informatie bekend waren geweest.

2. De vergunning kan worden ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is met het oog op de doelen waarvoor het vergunningsvereiste in het leven is geroepen.

3. De vergunning kan voor een bepaalde tijd of definitief worden ingetrokken indien dat de meest passende sanctie is op een door de vergunninghouder gepleegde overtreding van een op grond van deze landsverordening voor hem geldende regel.

Ar-C 102 en 103 beogen hetzelfde maar zijn wat minder uitgewerkt.

62. Gelijkwaardigheidsbepaling

Als goed denkbaar of bekend is dat een beoogde toestand of een beoogd resultaat ook kan worden bereikt met andere maatregelen dan die welke een wettelijke regel voorschrijft, kan aan die regel een ‘gelijkwaardigheidsbepaling’ worden toegevoegd overeenkomstig dit model:

Op aanvraag van de belanghebbende kan ... (*de bevoegde autoriteit*) toestemming verlenen om in plaats hiervan een andere maatregel te nemen, indien overtuigend wordt aangetoond dat daarmee ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven regel is beoogd.

In deel I, hoofdstuk 6, § 5 (‘Flexibiliteit, hoe te bereiken?’) werd op blz. 76 opgemerkt dat hiervoor ook met een ontheffing kan worden gewerkt. In beide gevallen gaat het om een beschikking die nodig is, zodat dus rechtsbescherming op grond van de LAR mogelijk is.

d. Toezicht en handhaving

63. Modelbepalingen Toezicht en handhaving in bijlage

Zie de bijlage bij deze aanbeveling voor een hoofdstuk met modelbepalingen voor het aanwijzen van toezichthouders, bevoegdheden van toezichthouders, last onder dwangsom en onder bestuursdwang, bestuurlijke boete, strafbepaling en invordering bij dwangsbepaling.

Een korte toelichting daarbij is ook in die bijlage te vinden. Zie verder deel I, hoofdstuk 6, § 6 (‘Toezicht en handhaving’, blz. 79v), ook voor de verschillen tussen de drie landen.

Vergelijk Ar-C 108–119.

e. Overgangs- en slotbepalingen

64. Volgorde overgangs- en slotbepalingen

1. De hierna genoemde bepalingen worden, voor zover nodig, aan het slot van een nieuwe regeling geplaatst, in de aangegeven volgorde:

- a. wijziging van andere regelingen;
- b. overgangsbepalingen;

- c. intrekken oude regeling;
 - d. inwerkingtreding en eventueel terugwerkende kracht en de periode waarvoor de regeling zal gelden;
 - e. vaststelling van de citeertitel.
2. Als de inwerkingtredingsbepaling kort is ('Dit landsbesluit treedt in werking op ...'), kunnen die bepaling en de citeertitel beide in het slotartikel worden opgenomen. De citeertitel wordt dan in het tweede lid gegeven.
 3. De overgangs- en de slotbepalingen worden in een afzonderlijk hoofdstuk of afzonderlijke paragraaf geplaatst, met als opschrift 'Overgangs- en slotbepalingen' of 'Slotbepalingen'.

Als onderdeel a van het eerste lid meer dan één regeling betreft, wordt voor elke te wijzigen regeling een apart artikel gebruikt. De volgorde van deze artikelen gaat bij voorkeur uit van de alfabetische volgorde van de citeertitels van de te wijzigen regelingen; zie ICR 87, derde lid.

Voor de wijzigingstechniek, zie deel I, hoofdstuk 6, § 8 ('Het wijzigen van bestaande regelingen', blz. 85) en ICR 88 en 89.

65. Noodzaak en plaats overgangsrecht

1. Overweeg bij een nieuwe regeling of bij wijziging van een regeling altijd of overgangsbepalingen nodig zijn. Dat geldt ook voor beleidsregels.
2. Het overgangsrecht wordt in de nieuwe of de gewijzigde regeling zelf opgenomen, niet in een afzonderlijk onderdeel van het 'wijzigingsbesluit'.
3. Als geen overgangsbepalingen worden voorgesteld, wordt in de toelichting uiteengezet waarom daar geen behoefte aan is.
4. Het overgangsrecht heeft bijna altijd een duidelijke toelichting nodig, voorzien van illustratieve voorbeelden.

Zie allereerst deel I, hoofdstuk 6, § 10, 'Overgangsrecht' (blz. 91).

Lid 1

Voor het overgangsrecht bij financiële regelingen, zie deel I, hoofdstuk 6, § 0 onder 'Overgangsrecht bij financiële regelingen', blz. 93.

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 betrekkelijk kort was het bij wijziging van een bestaande verordening de gewoonte om 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 Afkondigingsblad of Publicatieblad, maar wie de tekst van een landsverordening opslaat, 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 gewijzigde landsverordening of andere regeling zelf opgenomen, dan is de kans dat de lezer dat vindt en er zo nodig naar kan handelen, veel groter. Vandaar het tweede lid.

Lid 4

Overgangsrecht is vaak een ingewikkelde materie; daarom is een duidelijke toelichting heel belangrijk. Door daarin de verschillende gevallen die zich kunnen voordoen uit te tekenen en met voorbeelden te illustreren, wordt het inzicht voor de gebruikers sterk bevorderd. Voor de opsteller betekent het tevens een controlemogelijkheid om na te gaan of alles klopt, of alle relevante gevallen goed zijn geregeld en of het wel zo eenvoudig mogelijk is geregeld.

Ar-C 124 komt overeen met het eerste lid.

66. Onmiddellijke werking tenzij anders geregeld

1. Als er geen overgangsrecht is, treden alle artikelen van een regeling bij de inwerkingtreding van de regeling (nieuwe regeling of ‘wijzigingsregeling’) in werking. Dan zijn ze onmiddellijk van toepassing op alle situaties die onder de nieuwe regels vallen (‘onmiddellijke werking’).

2. Is onmiddellijke werking voor een of meer onderdelen van de regeling niet wenselijk, dan is dus overgangsrecht nodig.

Ar-C 124 en 125 komen vrijwel op hetzelfde neer.

67. Eerbiedigende en uitgestelde werking

1. Een nieuwe regeling – ook een wijzigingsregeling – kan een bestaande regeling of delen daarvan blijvend van toepassing laten op bepaalde feiten of verhoudingen (‘eerbiedigende werking’) of voor een bepaalde periode (‘uitgestelde werking’). Bij eerbiedigende werking verandert er niets voor de aangeduide ‘bestaande gevallen’; bij uitgestelde werking

gaat de verandering voor die gevallen pas na enige tijd gelden, zodat men tijd heeft om zich op de nieuwe regels in te stellen.

2. Voor eerbiedigende werking wordt gebruikgemaakt van dit model:

– Deze landsverordening/Artikel ... is niet van toepassing op ... (*aanduiding van de beoogde gevallen*).

3. Voor uitgestelde werking wordt gebruikgemaakt van een van de volgende modellen, een variant daarop of een combinatie daarvan:

– Deze landsverordening treedt in werking op ..., met uitzondering van hoofdstuk ..., dat in werking treedt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip (*of: op ... [datum]*).

– Deze landsverordening is tot en met ... niet van toepassing op ... (*aanduiding van de beoogde gevallen*).

Ar-C 128 beoogt hetzelfde.

68. Terugwerkende kracht

1. Door het verlenen van terugwerkende kracht worden de in de regeling voorziene rechtsgevolgen van kracht op de dag van inwerkingtreding maar werken ze terug tot een in de regeling aangeduid tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling.

2. Aan een regeling wordt alleen terugwerkende kracht verleend als daar een bijzondere reden voor is.

3. Aan belastende bepalingen kan slechts in uitzonderlijke gevallen terugwerkende kracht worden verleend. Dat kan dan hooguit tot de dag waarop het van kracht worden van de bepalingen voldoende duidelijk door de betrokkenen kon worden voorzien.

4. Een feit dat vóór de inwerkingtreding van de verordening of de wijziging heeft plaatsgehad, mag niet worden verboden of zwaarder 'strafbaar' worden gesteld.

Terugwerkende kracht is een riskante aangelegenheid, er moet dus niet lichtvaardig toe worden besloten.

Bij begunstigende regelingen, zoals een nieuwe subsidieregeling of verlaging van een belastingtarief, zal terugwerkende kracht technisch gesproken meestal zonder bezwaar mogelijk zijn. Hooguit hoeft er dan op te worden gelet dat de betrokkenen voldoende gelegenheid hebben om van de nieuwe regels te profiteren.

Maar een belastende regeling, zoals de verlaging van subsidiebedragen, de verhoging van een belastingtarief of de invoering van een nieuw verbod (eventueel een verbod-behoudens-vergunning), kan normaliter niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd; dat levert strijd op met de rechtszekerheid, wat de *verboden* betreft zelfs met de grondwettelijke *nulla poena*-bepaling: ‘Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling’ (art. 1.6, eerste lid, Str. Aruba; art. 18 Str. Curaçao; art. 28, eerste lid, Str. Sint Maarten); zie het vierde lid van de aanbeveling.

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, bijvoorbeeld vanaf de dag waarop het daarop betrekking hebbende ontwerp 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). Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de termijn waarop de betrokkenen hun handelwijze kunnen aanpassen.

Lid 4

Met “strafbaar’ worden gesteld” wordt hier bedoeld dat overtreding kan leiden tot het opleggen van een strafsancie of van een bestraffende bestuurlijke sancie zoals een bestuurlijke boete.

Ar-C 126 komt globaal op hetzelfde neer.

69. Terugwerkende kracht: modellen

1. Voor het verlenen van terugwerkende kracht aan een landsverordening of een deel daarvan wordt een van de volgende modellen, een combinatie daarvan of een variant daarop gebruikt:

- Deze landsverordening treedt in werking op ... en werkt terug tot en met ...
- Deze landsverordening treedt in werking op Hoofdstuk ... werkt terug tot en met
- Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. De artikelen ... werken terug tot en met

2. Op het verlenen van terugwerkende kracht aan een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of een ministeriële regeling is het

eerste lid van overeenkomstige toepassing, alleen kan model C dan niet worden gebruikt.

Uit deze formuleringen blijkt het mechanisme van ‘terugwerkende kracht’ duidelijk: tot de inwerkingtreding verandert er niets in het recht, pas daarna worden aan wat er in de periode van terugwerkende kracht is voorgevallen dezelfde rechtsgevolgen verbonden als aan wat na de inwerkingtreding zal gebeuren.

Hierbij pas overigens wel een kleine nuanciering. Zodra een landsverordening is bekrachtigd, *bestaat* ze al wel; maar rechten of verplichtingen vloeien er voor derden pas uit voort nadat ze, vervolgens, is bekendgemaakt en in werking getreden. Maar voor de overheid zelf kunnen er al wel bevoegdheden en plichten uit voortvloeien, zoals bijzondere bekendmakingsplichten aanvullend aan de Bekendmakings(lands)verordening, en ook de bevoegdheden om op de landsverordening berustende besluiten te nemen – die echter op hun vroegst in werking kunnen treden tegelijk met de landsverordening zelf; vgl. ICR 72.

Een vroeger wel gebruikelijke formule als ‘Deze landsverordening wordt geacht in werking te zijn getreden op...’ bevat een minder duidelijke fictie (vergelijk ICR 35) en moet dus niet worden gebruikt. Een landsbesluit h.a.m. ter uitvoering van de landsverordening kan worden vastgesteld en bekendgemaakt nadat de landsverordening is bekrachtigd maar voordat ze in werking is getreden. Soms is dat verstandig om te doen, zodat degenen die met het landsbesluit h.a.m. te maken krijgen, er tijd mee op de hoogte kunnen zijn, niet pas op de dag voor de inwerkingtreding daarvan.

De modellen van Ar-C 127 komen ongeveer op hetzelfde neer als deze aanbeveling.

70. Inwerkingtreding altijd regelen; modellen

1. Een nieuwe regeling regelt altijd haar inwerkingtreding. Dat geldt ook voor een wijzigingsregeling.

2. Bij het bepalen van de termijn tussen de officiële bekendmaking en de inwerkingtreding wordt zo mogelijk rekening gehouden met de tijd die de betrokkenen nodig hebben om zich op de nieuwe regels in te stellen. Dit is vooral van belang bij belastende nieuwe regels.

3. De datum van inwerkingtreding ligt in elk geval na die van de officiële bekendmaking.

4. Voor de inwerkingtreding van een landsverordening wordt in normale gevallen een van de volgende modellen gebruikt:

- Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit vast te stellen tijdstip.
- Deze landsverordening treedt in werking met ingang van ... (*een bepaalde datum, bijv. ‘de dag naar haar bekendmaking’*).

5. Voor de inwerkingtredeingsbepaling kan zo nodig het volgende model worden gebruikt (‘gedifferentieerde inwerkingtreding’):

- Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit vast te stellen tijdstip, dat voor verschillende bepalingen verschillend kan worden vastgesteld.

Lid 1

Als de inwerkingtreding niet is geregeld, gelden voor de datum van inwerkingtreding de ‘reserve-regels’ van de bekendmakingslandsverordeningen.

Aruba: art. 7 Landsverordening bekendmaking en inwerkintreding (15e dag na de officiële bekendmaking);

Curaçao: art. 11 Bekendmakingsverordening (30e dag na de officiële bekendmaking);

Sint Maarten: art. 11 Landsverordening bekendmaking en inwerkintreding (eerste dag van de derde kalendermaand na de officiële bekendmaking – Sint Maarten is dan ook het grootste land, waar het nieuws dus de meeste tijd nodig heeft om overal door te dringen).

Lid 2

Bij een nieuwe landsverordening of een belangrijke wijziging van een bestaande, die invloed heeft op de bedrijfsvoering van ondernemingen, is het van belang om de datum van inwerkingtreding op die bedrijfsvoering af te stemmen. Daarvoor zal overleg met de betrokken sector nodig zijn. Bij een belangrijke wijziging van een subsidieregeling of van de Algemene subsidielandsverordening geldt iets soortgelijks. Vergelijk deel I, hoofdstuk 2, § 5 (‘Empathisch beleid maken, empathisch regelgeven’, blz. 33).

Ar-C 133, 134, 136, 137, 140 en 142 komen ongeveer op hetzelfde neer.

71. Modellen inwerkingtredingsbepaling landsbesluit h.a.m. en ministeriële regeling

1. Voor de inwerkingtreding van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of een ministeriële regeling wordt in normale gevallen dit model gebruikt:

Dit landsbesluit / Deze regeling treedt in werking op

2. Voor de inwerkingtredingsbepaling kan zo nodig het volgende model worden gebruikt ('gedifferentieerde inwerkingtreding'):

Dit besluit / Deze regeling treedt in werking op ..., met uitzondering van de artikelen ..., die op ... in werking treden.

Technisch is het mogelijk een landsbesluit h.a.m. in werking te laten treden 'op een bij [klein] landsbesluit te bepalen tijdstip'. Maar dat zal bijna nooit nodig zijn. Streef er daarom naar een vaste datum op te nemen (die desnoods pas wordt gekozen op het moment dat de ministerraad de regeling vaststelt of de Gouverneur haar bekrachtigt), dat is het duidelijkst.

Vergelijk Ar-C 142.

72. Niet eerder dan basisregeling

Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, een ministeriële regeling of een andere uitvoeringsregeling treedt niet eerder in werking dan de wettelijke bepaling waarop deze berust.

Eerdere inwerkingtreding zou een staaltje juridische acrobatiek zijn, een poging om het juridisch onmogelijke te bewerkstelligen: op die 'eerdere' dag is de basisregeling nog niet in werking en kan ze daardoor niet de grondslag vormen voor de werking van de uitvoeringsregeling.

73. Inwerkingtredingsbesluit

1. Een inwerkingtredingsbesluit regelt zijn eigen inwerkingtreding niet.

2. Het wordt op dezelfde manier bekendgemaakt als de regeling waarvan de inwerkingtreding wordt bepaald.

Lid 1

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

Lid 2

De inwerkingtreddingsbesluiten worden dus bekendgemaakt in het Afkondigingsblad (Aruba en Sint Maarten) of het Publicatieblad (Curaçao).

Ar-C 133 en 134, eerste lid, komen op hetzelfde neer.

74. Citeertitel

1. Een nieuwe regeling krijgt altijd een citeertitel.
2. Een wijzigingsregeling krijgt alleen een citeertitel als daaraan in de praktijk behoefte zal bestaan.
3. De citeertitel wordt beknopt gehouden en moet geschikt zijn om als roepnaam te dienen. Alleen het eerste woord wordt met een hoofdletter geschreven, tenzij daarna een naam volgt.
4. Aan de citeertitel wordt alleen een jaartal toegevoegd als dat nodig is om de regeling te onderscheiden van haar voorganger of als ze alleen zal gelden voor het genoemde jaar of de genoemde jaren.
5. In de toelichting kan een suggestie worden gedaan voor de te gebruiken afkorting voor de citeertitel.

Lid 4

Zie ook ICR 78.

Ar-C 146 komt op hetzelfde neer.

75. Citeertitel: modellen

1. Uit de citeertitel moet blijken of we van doen hebben met een landsverordening, een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of een ministeriële regeling.
2. Voor de bepaling waarbij de citeertitel wordt gegeven wordt dit model gebruikt:

Deze landsverordening / Dit landsbesluit / Deze regeling wordt aangehaald als: ...

3. De citeertitel van een landsverordening volgt deze voorbeelden:

Landsverordening openbare registers / Handelsregisterverordening

4. Citeertitel van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen:

Landsbesluit parkeerplaatsen / Parkeerplaatsenbesluit

5. Citeertitel van een ministeriële regeling, bijvoorbeeld:

Regeling snorfietsbewijzen / Snorfietsbewijzenregeling

Een citeertitel als ‘Deurwaardersreglement’ laat de lezer gissen naar de status van de regeling en is daarom af te raden.

Vergelijk Ar-C 147.

f. Overige onderwerpen

76. Hardheidsclausule

1. In een wettelijke regeling wordt alleen een hardheidsclausule opgenomen als er aanleiding is om te verwachten dat de toepassing van de regeling kan leiden tot schrijnende onbillijkheden van overwegende aard in niet te voorziene gevallen, en de regeling geen andere mogelijkheden biedt om dat te vermijden. Om het risico van misbruik tegen te gaan wordt daarbij altijd gespecificeerd voor welke bepalingen de hardheidsclausule geldt en dat elk gebruik van de clausule moet worden gemeld aan de minister-president.

2. Voor een hardheidsclausule in een wettelijke regeling wordt dit model gebruikt:

Artikel ... Hardheidsclausule

1. De minister kan van ... (*artikelen of artikelleden specificeren*) afwijken als de onverkorte toepassing daarvan zou leiden tot een schrijnende onbillijkheid die onevenredig is in verhouding tot de met de bepaling (*of: bepalingen*) beoogde doelen.

2. Van elk gebruik van deze mogelijkheid doet de minister schriftelijk mededeling aan de minister-president.

3. In een beleidsregeling wordt altijd een hardheidsclausule opgenomen. Deze bevat alleen het eerste lid van het model.

4. Als de hardheidsclausule in bepaalde typen gevallen met enige regelmaat moet worden gebruikt, wordt de regeling aangepast.

Zie over hardheidsclausules deel I, hfst. 6, § 5 (‘Flexibiliteit, hoe te bereiken?’, blz. 77).

Lid 3

Beleidsregels geven invulling aan het beleid ter uitvoering van een regeling. Dat beleid mag nooit leiden tot resultaten die in strijd zijn met een beginsel van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwens- of het evenredigheidsbeginsel. Zou dat in een bepaald geval toch dreigen, dan moet van de beleidsregel

kunnen worden afgeweken; daarom is bij beleidsregels altijd een hardheidsclausule nodig.

Ar-C 105–107 komen globaal op hetzelfde neer. Het model van Ar-C 106 is nogal moeilijk leesbaar; het is overgenomen van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht.

77. Bijlagen: alleen van hetzelfde orgaan

1. In een bijlage bij een regeling kunnen tabellen, modellen, kaarten, lijsten met tarieven of definities worden opgenomen. De bijlagen moeten zijn vastgesteld door het orgaan dat de regeling heeft vastgesteld.

2. In het opschrift van de bijlage wordt vermeld bij welk artikel van de regeling ze hoort.

De bijlage bij een regeling is een loshangend maar integraal onderdeel van de regeling (vroeger werd wel de term ‘aanhangsel’ gebruikt), en wordt dus vastgesteld door het gezag dat de regeling vaststelt. Vindt men dat te zwaar, dan wordt niet de figuur van ‘bijlage’ gebruikt, maar die van een losstaand uitvoeringsbesluit van lager gezag; dus landsbesluit, al of niet h.a.m., of ministeriële regeling.

Aanvraagformulieren worden nooit op het niveau van landsverordening of landsbesluit h.a.m. vastgesteld, laat staan als bijlage bij een landsverordening gevoegd.

Ar 80 komt overeen met het tweede lid van deze aanbeveling.

78. Tijdelijke regeling

1. Als een regeling slechts voor een beperkte periode zal gelden, wordt dat uitdrukkelijk in de regeling bepaald. Daarbij wordt een van de volgende modellen als uitgangspunt genomen:

– Deze landsverordening / Dit landsbesluit / Deze regeling geldt van ... tot en met ... *of* voor het jaar / de jaren

– Deze landsverordening / Dit landsbesluit / Deze regeling treedt in werking op ... en vervalt met ingang van

– Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip en vervalt na ... / op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip.

2. De tijdelijkheid van de regeling wordt ook in de citeertitel tot uitdrukking gebracht.

Ar-C 143 en 144 komen vrijwel op hetzelfde neer.

79. Geen bekendmakingsbepaling

In een landsverordening, een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of een ministeriële regeling worden geen bepalingen over de officiële bekendmaking daarvan opgenomen.

Dat is immers al in de algemene bekendmakingslandsverordeningen gebeurd; voor Aruba en Sint Maarten de Landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding, voor Curaçao de Bekendmakingslandsverordening.

Aanvullende publicatie, bijvoorbeeld op de website van het land of in lokale bladen, kan wel worden voorgeschreven; maar dan hebben we het niet over de 'officiële' bekendmaking, die bepalend is voor de geldigheid van de regeling. Zie ook ICR 100.

Ar-C 148, eerste lid, komt op hetzelfde neer.

§ 6. Toelichting

In de derde paragraaf van hoofdstuk 3 van deel I, 'Toelichting' (blz. 39 e.v.), worden alle kwesties besproken die in ICR 80–83 aan de orde komen.

80. Memorie of nota van toelichting; geen verkapte nadere regels

1. Een ontwerp voor een landsverordening gaat vergezeld van een memorie van toelichting.
2. Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gaat vergezeld van een nota van toelichting.
3. Een ministeriële regeling gaat ook vergezeld van een toelichting, behalve wanneer dat niet nodig is.
4. De toelichting wordt niet gebruikt voor het impliciet of expliciet geven van nadere regels: regels worden uitsluitend in het lichaam van de regeling opgenomen.

5. Een memorie van toelichting wordt niet in het Afkondigingsblad of het Publicatieblad gepubliceerd.

Lid 5: zie deel I, hoofdstuk 3, § 3, 'Toelichting', onder 'pleidooifunctie'.

Ar-C 156 en 158 komen vrijwel op hetzelfde neer.

81. Inhoud memorie van toelichting; algemeen deel en artikelsgewijs

1. De toelichting bij een ontwerp voor een landsverordening bestaat in het algemeen uit een algemeen deel en een artikelsgewijs deel.

2. Het algemene deel begint met een verantwoording van het ontwerp, waarbij de volgende punten aan de orde komen behalve wanneer dat niet nodig is:

a. een probleemomschrijving en een probleemanalyse en de doelen die met het ontwerp worden nagestreefd;

b. de voorgestelde maatregelen, vergeleken met denkbare alternatieven, en de effecten die daarvan worden verwacht, alsmede de neveneffecten die kunnen optreden;

c. samenvattingen van uitgebrachte adviezen en – met name voor zover een advies niet wordt gevolgd – een gemotiveerde reactie daarop;

d. de naleefbaarheid van de voorgestelde regels, de uitvoerbaarheid voor de betrokken overheidsinstanties en de handhaafbaarheid (toezicht door toezichthouders, toepassen van bestuurlijke maatregelen en sancties); daarbij wordt ingegaan op de omvang van de betrokken dienstonderdelen, de middelen waarover zij beschikken en de taken die hun reeds zijn opgedragen;

e. de lasten die uit de regeling voortvloeien voor burgers, bedrijven en instellingen, de toezichts-, handhavings- en rechtsbeschermingslasten voor de overheid, alsmede de financiële lasten die daarmee gepaard zullen gaan;

f. de verhouding tot bestaande regels en eventuele internationale verplichtingen;

g. hoe de effecten en de uitvoering van de regeling worden gevolgd ('monitoring').

Indien van belang volgt daarna een overzicht van de opbouw van het voorstel.

3. In het artikelsgewijze deel worden de afzonderlijke artikelen of groepen van artikelen toegelicht voor zover nodig. De bepalingen worden niet geparafraseerd.

4. De toelichting wordt in klare, begrijpelijke taal gesteld.

5. Het kan aanbeveling verdienen de onderdelen van een omvangrijke toelichting te nummeren.

Ar-C 157–161 komen ongeveer op hetzelfde neer.

82. Toelichting bij uitvoering verdrag

1. Als het ontwerp tevens dient voor de uitvoering van een verdrag, wordt in de memorie van toelichting een overzicht opgenomen van de uitgevoerde verdragsbepalingen en de daarmee corresponderende artikelen van het voorstel.

2. Als verdragsbepalingen geen uitvoeringsregels nodig hebben of als die uitvoering in een andere regeling heeft plaatsgevonden of zal plaatsvinden, wordt dat vermeld.

Dit is vergelijkbaar met Ar-C 162.

83. Inhoud toelichting bij landsbesluit h.a.m. en ministeriële regeling

1. Aanbeveling 81 is van overeenkomstige toepassing op de nota van toelichting bij een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, en op de toelichting bij een ministeriële regeling.

2. Een algemeen deel zal daar niet altijd nodig zijn; wat al is toegelicht in de memorie bij het voorstel voor de landsverordening waarop de regeling is gebaseerd, wordt hier alleen (en kort) herhaald als dat op onderdelen nodig is voor de samenhang of de begrijpelijkheid van het betoog.

3. In de toelichting wordt niet gesproken van 'het ontwerp' van het landsbesluit of de ministeriële regeling, maar van 'het/dit besluit' of 'de/deze regeling'.

Het derde lid komt op hetzelfde neer als Ar-C 161a.

Hoofdstuk 3

Wijzigen en intrekken van een regeling

§ 1. Algemeen

84. Hoofdstukken 1 en 2 v.o.t.

De aanbevelingen van hoofdstuk 1 en 2 zijn van overeenkomstige toepassing op ontwerpen voor het wijzigen of intrekken van bestaande landsverordeningen.

85. Hoofdstuk v.o.t. op landsbesluiten h.a.m. e.d.

Dit hoofdstuk is van overeenkomstige toepassing op landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, ministeriële regelingen en andere wettelijke regelingen.

86. Wijzigen en intrekken door hetzelfde orgaan

1. Een landsverordening kan alleen worden gewijzigd of ingetrokken bij landsverordening; een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bij een soortgelijk landsbesluit, en een ministeriële regeling bij regeling van diezelfde minister of zijn opvolger.

2. Een uitzondering geldt voor het intrekken van een uitvoeringsregeling door een hogere regeling als de hogere regeling de wettelijke basis voor die uitvoeringsregelingen doet sneuvelen.

ICR 86 geeft een belangrijke hoofdregel die eigenlijk voor zich spreekt: wat de status heeft van landsverordening kan alleen bij iets van dezelfde status worden gewijzigd of ingetrokken, enz. Maar er zijn enkele uitzonderingen denkbaar, die daarmee niet onverenigbaar zijn.

Zo kan een landsverordening bepalen dat elementen daarvan, bijvoorbeeld tarieven of rentepercentages, bij landsbesluit h.a.m. kunnen worden gewijzigd; bij voorkeur wordt de maatstaf voor de wijzigingen wel in de landsverordening bepaald, bijvoorbeeld 'als het indexcijfer voor de kosten van gezinsconsumptie daartoe aanleiding geeft' of iets dergelijks. Dan is het doorlopen van de wetgevingsprocedure te zwaar en wellicht ook te tijdrovend voor het doorvoeren van de aanpassingen, terwijl het opnemen van de wijzigingen in een uitvoeringsbesluit dat de landsverordening ongewijzigd

laat, tot onduidelijkheid kan leiden. Deze techniek maakt ook duidelijk dat de nieuwe cijfers de status van landsverordening hebben: de landsverordening zelf is gewijzigd.

Omgekeerd is er ook geen bezwaar tegen het intrekken van uitvoeringsregels bij landsverordening als de landsverordening waarop de regels berusten wordt ingetrokken of de artikelen waarop ze zijn gebaseerd door wetswijziging komen te vervallen of zo worden gewijzigd dat er geen wettelijke basis meer is voor de uitvoeringsregelingen. Deze techniek veroorzaakt geen enkele onduidelijkheid en zorgt ook voor een perfecte synchronisatie van het tijdstip van het vervallen van de wettelijke basis voor de uitvoeringsregelingen en het vervallen van die regelingen.

Onduidelijkheid zou er wel zijn als bijvoorbeeld een hogere regeling een op haar gebaseerde uitvoeringsregeling zou wijzigen (landsverordening/landsbesluit h.a.m. of ministeriële regeling; landsbesluit h.a.m./ministeriële regeling). Want welke status hebben de gewijzigde bepalingen dan: die van de regeling waar ze nu in staan of die van de (hogere) regeling waarbij ze zijn vastgesteld? Deze techniek moet dan ook stellig worden ontraden.

Ar-C 163 en 181 komen hiermee overeen.

§ 2. Wijzigen

Veel van wat nu volgt is uitgebreid toegelicht in deel I, hoofdstuk 6, § 8 ('Het wijzigen van bestaande regelingen', blz. 85 e.v.).

87. Indeling wijzigende landsverordening

1. Het wijzigen van bestaande landsverordeningen kan volgens één van de volgende methoden plaatsvinden:

a. in een of meer artikelen van het slothoofdstuk van een nieuwe landsverordening, of

b. in een landsverordening die alleen betrekking heeft op het wijzigen van een of meer landsverordeningen ('wijzigingslandsverordening').

2. Bij methode a wordt één artikel per te wijzigen landsverordening gebruikt. Ga bij de volgorde van de artikelen bij voorkeur uit van de alfabetische volgorde van de citeertitels van de te wijzigen landsverordeningen.

3. Bij methode b wordt voor elke te wijzigen landsverordening één, Romeins genummerd artikel gebruikt. Ga ook hier bij de volgorde van die

artikelen bij voorkeur uit van de alfabetische volgorde van de citeertitels van de te wijzigen landsverordeningen.

De toelichting bij ICR 89 geeft tevens een illustratie van methode b.

Ar-C 164 en 174 komen overeen met deze aanbeveling.

88. Wijzigingstechniek nieuwe stijl: was/wordt

1. Het wijzigen van een of meer landsverordeningen gebeurt volgens onderstaand voorbeeld.

De Landsverordening openbaarheid van bestuur wordt gewijzigd als volgt:

BESTAANDE TEKST	NIEUWE TEKST
<p>Artikel 5</p> <p>1. De beslissing op een verzoek wordt genomen door of vanwege een bestuursorgaan.</p> <p>2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek wordt schriftelijk en gemotiveerd aan de verzoeker meegedeeld. In geval van een mondeling verzoek vindt een dergelijke afwijzing schriftelijk en gemotiveerd plaats indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.</p> <p>3. Indien informatie op een verzoek als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op een derde, wordt deze hiervan op de hoogte gesteld. En worden beslissingen en de informatie, voor zover die op hem betrekking hebben, schriftelijk aan deze meegedeeld, indien hij dit verzoekt.</p>	<p>Artikel 5</p> <p>1. De beslissing op een verzoek wordt genomen door of vanwege een bestuursorgaan. <i>De beslissing geldt als beschikking in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak.</i></p> <p>2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek wordt schriftelijk en gemotiveerd aan de verzoeker meegedeeld. In geval van een mondeling verzoek vindt een dergelijke afwijzing schriftelijk en gemotiveerd plaats indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.</p> <p>3. Indien informatie op een verzoek als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op een derde, wordt deze hiervan op de hoogte gesteld. En worden beslissingen en de informatie, voor zover die op hem betrekking hebben, schriftelijk aan deze meegedeeld, indien hij dit verzoekt.</p>
<p>Artikel 6</p> <p>Het bestuursorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek, doch uiterlijk binnen <u>twee</u> weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste <u>twee</u> weken verdagen. Daarvan wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.</p>	<p>Artikel 6</p> <p>Het bestuursorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek, doch uiterlijk binnen <i>drie</i> weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste <i>drie</i> weken verdagen. Daarvan wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk <i>en</i> gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.</p>

BESTAANDE TEKST	NIEUWE TEKST
Hoofdstuk 7. Overige bepalingen	Hoofdstuk 7. Overige bepalingen Artikel 13a <i>Openbaargemaakte stukken worden op de officiële website van het Land geplaatst.</i>
Artikel 18 <u>Het Gerecht in Eerste Aanleg is belast met de beslechting van de geschillen die uit deze landsverordening voortvloeien.</u>	Artikel 18 <i>(Vervallen)</i>

2. In de linker kolom worden de artikelen en de eventuele opschriften geplaatst waarop de voorgestelde wijzigingen (waaronder ook het laten vervallen ervan) betrekking hebben. Voor een nieuw voorgesteld artikel of reeks artikelen wordt een cel gereserveerd. De woorden en de tekens waarop een wijziging betrekking heeft, worden onderstreept.

3. In de rechterkolom worden de artikelen en de eventuele opschriften en tekens geplaatst zoals deze na de voorgestelde wijziging zullen luiden. Nieuwe woorden en tekens worden gecursiveerd en vet afgedrukt. Als een artikel moet vervallen, dan wordt het opschrift van het artikel in de rechterkolom opgenomen, met daaronder: *(Vervallen)*.

4. Het bovenstaande is van overeenkomstige toepassing op landsverordeningen, houdende algemene bepalingen, en op ministeriële regelingen.

5. Kan deze techniek niet toegepast worden in het 'wijzigingsbesluit' zelf, neem dan een was/wordt-overzicht op in de toelichting.

In de vierde rij is de aanduiding 'Hoofdstuk 7' opgenomen om duidelijk te maken dat het nieuwe artikel 13a daarin thuishoort. Het voorgaande artikel, 13, is namelijk het laatste van hoofdstuk 6. Was de aanduiding 'Hoofdstuk 7' achterwege gebleven, dan zou niet duidelijk zijn in welk hoofdstuk het nieuwe artikel moet worden geplaatst.

89. Wijzigingstechniek oude stijl

1. Als er doorslaggevende bezwaren bestaan tegen het gebruik van de wijzigingstechniek van de vorige aanbeveling, dan kan worden teruggevallen op de klassieke methode, beschreven in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Voor Curaçao zijn dat Ar 164 e.v., voor Sint Maarten Ar 155 e.v.

2. Neem in dat geval een was/wordt-overzicht à la ICR 88 op in de toelichting.

De wijzigingstechniek oude stijl wordt hier toegelicht met een fictief voorbeeld, in de vorm van een fictief Statenstuk nr. 2 van het land Daarbij

is er eenvoudshalve van uitgegaan dat bij de intrekking van het Vergunningslandsbesluit geen overgangsrecht nodig is.

STATEN VAN ...

ZITTINGSJAAR 2022 – 2023 –

Wijziging van de Landsverordening openbaarheid van bestuur en intrekking van de Vergunningslandsverordening

No. 2 ONTWERP

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van ...,

In overweging genomen hebbende, dat het wenselijk is in het derde hoofdstuk van de Landsverordening openbaarheid van bestuur enige wijzigingen aan te brengen en de Vergunningslandsverordening in te trekken;

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld onderstaande landsverordening:

Artikel I Wijziging van de Landsverordening openbaarheid van bestuur

A. Aan het eerste lid van artikel 5 van de Landsverordening openbaarheid van bestuur wordt toegevoegd: “De beslissing wordt voor de toepassing van de Landsverordening administratieve rechtspraak gelijkgesteld met een beschikking.”

B. Artikel 6 komt te luiden:

Artikel 6

Het bestuursorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek, doch uiterlijk binnen drie weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste drie weken verdagen. Daarvan wordt voor de afloop van de termijn schriftelijk en gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.

C. In hoofdstuk 7 wordt vóór artikel 14 een artikel ingevoegd, dat luidt:

Artikel 13a

Openbaargemaakte stukken worden op de officiële website van het land geplaatst.

D. Artikel 18 vervalt.

Artikel II Intrekking van de Vergunningslandsverordening

De Vergunningslandsverordening wordt ingetrokken.

Artikel III Inwerkingtreding

Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip.

Gegeven te ..., de

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Justitie,

Uitgegeven de
De Minister van Algemene
Zaken,

Deze aanbeveling is een illustratie van Ar-C 171–175.

90. Nummering na wijziging 1: hoofdstukken, paragrafen, artikelen

1. De nummering van bestaande hoofdstukken, paragrafen en artikelen wordt niet gewijzigd, behalve als ze worden verplaatst en die verplaatsing wel moet leiden tot vernummering.

2. Ingevoegde hoofdstukken, paragrafen en artikelen krijgen een letter achter hun nummer, overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Artikel 3 (*oud*)

Artikel 3a (*nieuw*)

Artikel 3b *(nieuw)*

Artikel 4 *(oud)*

Lid 2

Als meer dan 26 artikelen worden ingevoegd, dan wordt na (bijvoorbeeld) artikel 4z vervolgd met artikel 4aa enz. Moet later een artikel worden ingevoegd tussen de artikelen 4m en 4n, dan wordt dat artikel 4m1. Maar misschien wordt het dan langzaamaan wel tijd om de hele regeling te vervangen.

De aanduidingen tussen haakjes (*oud/nieuw*) zijn alleen ter verduidelijking, ze horen niet bij de nummering.

Dit komt overeen met Ar-C 176 en 178.

91. Nummeren na wijziging 2: rommelen met artikelleden en onderdelen?

1. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving houden artikelleden en opsommingen een aaneensluitende nummering of lettering en worden ze zo nodig vernummerd of verletterd. Bij toepassing van de klassieke wijzigingstechniek gebeurt het vernummeren of verletteren in verband met het invoegen van een nieuw lid of onderdeel aan de hand van het volgende voorbeeld.

In artikel 5 worden de leden 3 tot en met 5 vernummerd tot 4 tot en met 6, en wordt een nieuw lid ingevoegd, dat luidt:

3. *(Tekst van het lid).*

2. Het verdient echter aanbeveling om ook bij de artikelleden en onderdelen van opsommingen de bestaande nummering en lettering zoveel mogelijk ongewijzigd te laten. Vervalt een artikellid of een onderdeel, dan wordt achter het lidnummer of de letter van de opsomming de aanduiding '(Vervallen)' geplaatst, net als bij artikelen, hoofdstukken enz. Invoegen gebeurt dan net als bij artikelen, dus met nr. 1a, 1b enz. of a1, a2 enz.

Lid 1

Ar-C 178, vierde lid, komt op hetzelfde neer.

Lid 2

Het traditionele niet vernummeren (behalve bij verplaatsing) van hoofdstukken, paragrafen en artikelen (ICR 90) is ter wille van de stabiliteit van de regeling en het voorkómen van problemen bij verwijzing naar de regeling. Deze ratio geldt echter evenzeer voor artikelleden en onderdelen van opsommingen. Vandaar de suggestie van het tweede lid.

92. Laten vervallen van uitgewerkte bepalingen

Als een landsverordening waarin wijzigingen worden aangebracht, bepalingen bevat die zijn uitgewerkt, kan van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om die te laten vervallen.

Evenzo Ar-C 170.

§ 3. Intrekken

93. Intrekken met in stand laten van enkele artikelen?

1. Intrekken van een landsverordening ‘met uitzondering van de artikelen ...’ is sterk af te raden.

2. Als van een landsverordening die wordt ingetrokken de werking van sommige bepalingen wel in stand moet blijven, dan worden alle andere bepalingen van die landsverordening ingetrokken, zodat de te behouden bepalingen overblijven. Ga wel zorgvuldig na of een of meer bepalingen zoals definities, een of meer algemene bepalingen, een toezichts- of sanctiebepaling of de citeertitel misschien ook behouden moeten blijven, eventueel in aangepaste vorm.

De methode van het tweede lid biedt meer waarborgen voor het overblijven van een deugdelijke romp-landsverordening dan de gemakkelijker ogende, in het eerste lid afgeraden werkwijze.

94. Intrekken/laten vervallen

Het intrekken van een complete landsverordening wordt aangeduid met ‘intrekken’, het schrappen van een of meer onderdelen met het laten ‘vervallen’ daarvan.

Deze aanbeveling heeft uitsluitend terminologische betekenis, geen juridische. Het is een zaak van ‘goede wetgevingsmanieren’. Beide termen luiden de juridische dood van hun lijdend voorwerp in.

Idem Ar-C 172.

95. Gevolg van intrekken of laten vervallen voor uitvoeringsbesluiten

1. Als een landsverordening of een bepaling daarvan wordt ingetrokken, vervallen alle daarop gebaseerde ‘uitvoeringsbesluiten’, zoals landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en ministeriële regelingen,

maar ook beschikkingen, zoals vergunningen, diploma's en dergelijke. Als sommige van die regels of beschikkingen nog enige tijd moeten blijven gelden, moet daarvoor een passende overgangsregeling worden getroffen; zie boven, ICR 65 en 93. Alleen van beschikkingen die van meet af aan voor een beperkte tijd zouden gelden, wordt aangenomen dat ze hun tijd blijven uitdienen.

2. Voor de duidelijkheid worden de regelingen die vervallen als gevolg van de intrekking van de 'oude' landsverordening, uitdrukkelijk ingetrokken.

3. In de memorie van toelichting worden de gevolgen van de intrekking zo duidelijk mogelijk in kaart gebracht.

Lid 2

Voor de vraag door wie de intrekking van de (eigenlijk al van rechtswege vervallen) regelingen kan of moet gebeuren, zie ICR 86 en de toelichting daarbij.

96. 'Omhangen'

1. Als sommige uitvoeringsbesluiten moeten blijven gelden en daarvoor een basis kan worden gevonden in een andere wettelijke regeling – doorgaans de nieuwe landsverordening die de oude vervangt –, dan moeten ze in een overgangsbepaling worden 'omgehangen', d.w.z. dat wordt bepaald dat ze voortaan op een nieuwe grondslag berusten. Daarvoor kan dit model als uitgangspunt worden gebruikt:

Vergunningen en ontheffingen, verleend op grond van de ... [*citeertitel in te trekken landsverordening*] ('Oud') gelden als vergunning of ontheffing op grond van deze landsverordening ('Nieuw') volgens onderstaand schema:

<i>Oud</i>	<i>Nieuw</i>
art. ... (vergunning)	art. ... (vergunning)
art. ... (ontheffing)	art. ... (vergunning)
art. ... (ontheffing)	art. ... (ontheffing)

2. Voor het omhangen van een uitvoeringsregeling naar de nieuwe regeling kan dit model worden gebruikt:

Het Landsbesluit ... berust op artikel/de artikelen ... van deze landsverordening.

3. Het in deze aanbeveling bedoelde omhangartikel (of de artikelen) komt direct vóór het artikel waarbij de ‘oude’ landsverordening wordt ingetrokken.

Ar-C 169 komt globaal op hetzelfde neer.

97. Gevolg intrekken wijzigingsbepalingen

1. Het intrekken van een landsverordening waarbij wijzigingen zijn aangebracht in een andere landsverordening, maakt die wijzigingen niet ongedaan.

2. Een ingetrokken landsverordening of vervallen bepaling herleeft niet door het later laten vervallen van de bepaling waarbij de intrekking of de vervallenverklaring heeft plaatsgehad.

Een bepaling waarbij een wijziging wordt aangebracht in een bestaande regeling, is uitgewerkt zodra ze in werking is getreden; daarna gelden de gewijzigde bepalingen. Wil men een wijziging ongedaan maken, dan zal de gewijzigde bepaling moeten worden ‘teruggewijzigd’, en wel zo dat ze haar oorspronkelijke tekst herkrijgt. Ga in zo’n geval wel na of overgangsrecht nodig is.

Een ingetrokken of van rechtswege vervallen regeling of een vervallen bepaling is juridisch ‘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 volgt ook uit het arrest HR 23 september 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC6989, NJ 1981/429 (Terschelling).

Deze aanbeveling is overeenkomstig Ar-C 184.

Hoofdstuk 4

Bekendmaking en voorlichting

98. Officiële bekendmaking

1. De officiële bekendmaking van de besluiten waarbij landsverordeningen, landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en ministeriële regelingen worden vastgesteld, gewijzigd of ingetrokken, vindt plaats:
 - voor Aruba in het Afkondigingsblad (zie de Landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding);
 - voor Curaçao in het Publicatieblad (zie de Bekendmakingsverordening);
 - voor Sint Maarten in het Afkondigingsblad (zie de Landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding).
2. Daarin worden ook de inwerkingtredingsbesluiten bekendgemaakt.

Aldus de genoemde landsverordeningen.

99. Geconsolideerde versies

Het is van belang er zoveel mogelijk voor te zorgen dat de geconsolideerde versies van de geldende wettelijke regelingen te vinden zijn op een algemeen en gratis toegankelijke website.

Sint Maarten en Aruba hebben dit redelijk in orde, op Curaçao laat de vindbaarheid van het geschreven recht nog veel te wensen over. Voor de rechtszekerheid van alle betrokkenen is de vindbaarheid echter essentieel: wat heb je aan een officieel geldende regel die feitelijk praktisch onvindbaar is? Het doet denken aan de wetten van Hammurabi, die op een zo hoge zuil waren gebeiteld dat ze voor het grootste deel niet leesbaar waren. Dat was zo'n 4000 jaar geleden ...

100. Voorlichting

1. Bezie of naast de hiervóór genoemde bekendmaking en beschikbaarstelling nog uitgebreider publiciteit of voorlichting wenselijk is.
2. Dergelijke publicaties en voorlichting kunnen zowel het algemene publiek betreffen als degenen die meer in het bijzonder met de betrokken regeling te maken hebben.

Volgens het bekende adagium wordt weliswaar ieder geacht 'de wet' te kennen, maar voor een effectieve werking van een regeling is het doorgaans

van belang te zorgen voor een zodanige publiciteit en voorlichting dat alle belanghebbenden ook daadwerkelijk op de hoogte kunnen zijn van de nieuwe regels, van het belang daarvan en eventueel ook van de toepassing en de handhaving ervan. Heeft de regeling in het bijzonder betrekking op een bepaalde categorie belanghebbenden (eigenaren of gebruikers van woningen, winkeliers, horecaondernemers, onderwijsinstellingen 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 om daarbij ook de vindplaats van de officiële regels te vermelden. Misschien is het met overheidsregelingen wel net als met koopwaar: onbekend maakt onbemind.

Bijlage bij ICR 63

Modelbepalingen Toezicht en handhaving

De toelichting op dit hoofdstuk is in hoofdzaak te vinden in deel I, hoofdstuk 6, § 6, 'Toezicht en handhaving' (blz. 79 e.v.). Daar wordt ook ingegaan op het selectief opnemen van verschillende onderdelen en op de verschillen tussen de drie landen in de toepassingsmogelijkheden van de modelbepalingen.

Inhoudelijk is er grote overeenstemming met de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht en met de manier waarop de zaken zijn geregeld in diverse afzonderlijke landsverordeningen.

Met betrekking tot de bestuurlijke maatregelen en sancties komt het Awb-stelsel neer op de volgende, cumulatieve lagen: definities, algemene bepalingen voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen, algemene bepalingen over 'besluiten', algemene bepalingen over beschikkingen, definities en andere algemene bepalingen die specifiek betrekking hebben op toezicht en handhaving, en ten slotte de bestuurlijke maatregelen (daar 'herstelsancties' genoemd) last onder bestuursdwang en last onder dwangsom,⁴⁶ bestuurlijke boete. Dat zijn heel veel lagen, die in de Landsverordening bestuurlijke handhaving van Sint Maarten grotendeels zijn gehandhaafd.

In de opzet van deze bijlage wordt ervan uitgegaan dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die in de Caribische landen grootstendeels tot het ongeschreven recht behoren, 'vanzelf' gelden. Na twee definities die de bekende begrippen overtreding/overtreder en het daderschap preciseren, zijn in de toezichtsparagraaf alle bepalingen die voor dat onderwerp van belang zijn samengebracht in één paragraaf van 9 artikelen. Voor de dan volgende paragraaf, Last onder dwangsom, kan worden volstaan met 6 artikelen. De bestuursdwangparagraaf (een bestuurlijke maatregel die in de Caribische praktijk niet heel veel wordt toegepast) verwijst op enkele punten naar de dwangsomparagraaf en omvat 11 artikelen. Voor de bestuurlijke boete kan met 5 artikelen worden volstaan, voor de strafbepaling met één; de waarborgen die de boeteparagraaf kent zijn in deze paragraaf niet nodig, omdat het Wetboek van Strafvordering van toepassing is op de strafvervolging. Ten slotte één artikel over de mogelijkheid van invordering bij dwangbevel van diverse schulden die bij de toepassing van het hoofdstuk kunnen ontstaan. Daarmee kan in kort en overzichtelijk bestek de hele materie worden geregeld, *inhoudelijk* in nauwe aansluiting bij de Lbh en bij de verspreide regelingen in de Arubaanse en de Curaçaose wetgeving.

⁴⁶ De Lbh heeft de twee terecht omgewisseld.

Omdat de afzonderlijke artikelen inhoudelijk weinig bevatten dat niet al bekend is, zijn die niet afzonderlijk toegelicht. Alleen bij de artikelen (30) en (34) is een kleine technische toelichting geplaatst.

N.B. De artikelnummers zijn tussen haakjes geplaatst omdat ze zullen moeten worden aangepast aan hun plaats in de betrokken landsverordening.

Hoofdstuk xxx

Toezicht en handhaving

§ 1. Overtreding en daderschap

Artikel (1). Definities overtreding, overtreder

Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- overtreding: het handelen of in stand houden van een toestand in strijd met het bij of krachtens deze landsverordening bepaalde;
- overtreder: degene die de overtreding pleegt of medepleegt of van wie duidelijk is dat hij een overtreding dreigt te plegen of mede te plegen.

Artikel (2). Daderschap

Een overtreding kan worden gepleegd door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon. Artikel 1:127, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

§ 2. Toezicht op de naleving

Artikel (3). Aanwijzing toezichthouders; instructiebevoegdheid

1. De minister wijst de ambtenaren aan die het toezicht uitoefenen op de naleving van deze landsverordening (toezichthouders). De aanwijzingsbeschikking wordt bekendgemaakt in de Landscourant (Aruba, Sint Maarten) resp. de Curaçaosche Courant (Curaçao) alsmede op de website van de regering.

2. De minister kan aan een toezichthouder slechts algemene instructies geven voor de wijze van uitoefening van diens taak.

Artikel (4). Legitimatiebewijs

1. Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich dat is uitgegeven door de minister. Desgevraagd laat hij het dadelijk zien.

2. Het legitimatiebewijs toont een foto van de toezichthouder en vermeldt zijn naam en hoedanigheid.

Artikel (5). Gebruik toezichtsbevoegdheden alleen voor zover nodig

Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden alleen gebruik voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van zijn taak.

Artikel (6). Inlichtingen of legitimatie verlangen

1. Een toezichthouder kan inlichtingen verlangen.
2. Een toezichthouder kan verlangen dat iemand hem zijn identiteitsbewijs laat zien.

Artikel (7). Plaatsen betreden; woningen

1. Een toezichthouder mag met medeneming van de benodigde apparatuur en vergezeld van door hem aangewezen personen iedere plaats – met uitzondering van woningen en van tot woning bestemde gedeelten van vaartuigen – betreden zonder toestemming van de bewoner of gebruiker.

2. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de politie.

3. Op het binnentreden van woningen of van tot woning bestemde gedeelten van vaartuigen is titel X van het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering ('Binnentreden in woningen') van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de artikelen 155, vierde lid, 156, tweede lid, 157, tweede en derde lid, 158, eerste lid, de woorden 'en zoveel mogelijk de grondslag van de verdenking', en 160, eerste lid, en met dien verstande dat de machtiging uitsluitend kan worden verleend door de procureur-generaal.

Artikel (8). Zakelijke gegevens en bescheiden

1. Een toezichthouder kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en er kopieën van maken.

2. Indien de kopieën niet ter plaatse kunnen worden gemaakt, kan hij de gegevens en bescheiden voor dat doel korte tijd meenemen. Daarvoor geeft hij een schriftelijk bewijs af.

Artikel (9). Onderzoek van zaken; monsterneming

1. Een toezichthouder kan zaken onderzoeken, aan opneming onderwerpen en daarvan monsters nemen. Daarvoor kan hij verpakkingen openen.

2. Indien de belanghebbende dat verzoekt, neemt de toezichthouder zo mogelijk een tweede monster. Bij of krachtens landsverordening kan anders worden bepaald.

3. Indien het onderzoek, de opneming of de monsterneming niet ter plaatse kan gebeuren, kan een toezichthouder de zaken voor dat doel korte tijd meenemen. Daarvoor geeft hij een schriftelijk bewijs af.

4. De monsters worden teruggegeven voor zover dat mogelijk is.

5. Indien de belanghebbende dat verzoekt, wordt hij zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de resultaten van het onderzoek, de opneming of het onderzoek van de monsters.

Artikel (10). Onderzoek van vervoermiddelen

1. Een toezichthouder kan vervoermiddelen onderzoeken.

2. Indien met het vervoermiddel naar zijn redelijk oordeel zaken worden vervoerd die onder zijn toezichthoudende taak vallen, kan hij de lading onderzoeken.

3. Hij kan van de bestuurder van een vervoermiddel inzage verlangen in de wettelijk voorgeschreven bescheiden die onder zijn toezichthoudende taak vallen.

4. Van de bestuurder van een voertuig of van de schipper van een vaartuig kan hij verlangen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door hem aangewezen plaats overbrengt.

Artikel (11). Medewerkingsplicht en geheimhouding

1. Ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door deze gestelde termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan verlangen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

2. Wie uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht is tot geheimhouding, kan het verlenen van medewerking weigeren voor zover dit uit zijn geheimhoudingsplicht voortvloeit.

§ 3. Last onder dwangsom

Artikel (12). Definitie last onder dwangsom

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: een bevel ('last') om een overtreding die is gepleegd te staken, ongedaan te maken of niet opnieuw te plegen, of een dreigende overtreding niet te plegen, onder bepaling dat de overtreder bij het niet of niet volledig nakomen van de last een dwangsom zal verbeuren aan het land.

Artikel (13). Bevoegdheid tot opleggen last onder dwangsom

1. De minister kan aan een overtreder een last onder dwangsom opleggen indien is geconstateerd dat een overtreding is gepleegd of dat duidelijk is dat deze dreigt te worden gepleegd. De last kan alleen worden opgelegd indien de overtreder het in zijn macht heeft deze uit te voeren.

2. Een belanghebbende die vermoedt dat een overtreding is gepleegd of dreigt te worden gepleegd, kan de minister verzoeken een onderzoek in te stellen. Indien uit het onderzoek blijkt dat een overtreding is gepleegd of duidelijk dreigt te worden gepleegd, legt de minister aan de overtreder een last onder dwangsom op, behalve indien er een bijzondere reden is om dat niet te doen. Van een bijzondere reden kan in elk geval sprake zijn:

- a. indien het om een niet ernstige overtreding gaat;
- b. indien duidelijk is dat de overtreding binnen redelijke tijd ongedaan zal zijn gemaakt;
- c. indien de minister het beter vindt eerst te volstaan met een waarschuwing;
- d. indien de minister een andere wijze van handhaven meer passend vindt.

3. Een last onder dwangsom wordt niet opgelegd om de overtreder te bestraffen.

4. Er wordt geen last onder dwangsom opgelegd indien voor dezelfde overtreding een last onder bestuursdwang van kracht is.

Artikel (14). Inhoud last onder dwangsom

1. De last onder dwangsom bevat een beschrijving van de overtreding, onder vermelding van de overtreden voorschriften. Ze omschrijft de te nemen maatregelen of na te laten handelingen. Gaat het om maatregelen die de overtreder moet nemen, dan wordt een termijn gesteld voor het nemen daarvan zonder dat een dwangsom wordt verbeurd ('begunstigingstermijn') tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet..

2. De op te leggen dwangsom wordt vastgesteld op een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, of een bedrag per vastgestelde niet-nakoming van de last. In de laatste twee gevallen wordt het maximum vastgesteld dat kan worden verbeurd.

Artikel (15). Overmacht; opheffing na een jaar mogelijk

1. Op verzoek van de overtreder kan de minister de begunstigings-termijn verlengen, de looptijd van de dwangsom voor een bepaalde termijn opschorten of de dwangsom verminderen indien het de overtreder blijvend of tijdelijk onmogelijk is om aan de last te voldoen. Is de last

onder dwangsom opgelegd na een verzoek van een belanghebbende, dan wordt die van de wijzigingsbeschikking in kennis gesteld.

2. Op verzoek van de overtreder kan de minister de last opheffen wanneer de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat een dwangsom is verbeurd.

Artikel (16). Betaaltermijn en vervaltermijn invordering

1. Een verbeurde dwangsom dient te worden betaald binnen zes weken nadat ze is verbeurd.

2. Wanneer twee jaren zijn verlopen nadat een dwangsom is verbeurd, kan ze niet meer worden ingevorderd.

§ 4. Last onder bestuursdwang

Artikel (17). Definitie last onder bestuursdwang

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: een bevel ('last') om een overtreding die is gepleegd te staken, ongedaan te maken of niet opnieuw te plegen, onder bepaling dat de minister de last bij het niet of niet volledig nakomen daarvan door feitelijk handelen ten uitvoer zal laten leggen ('bestuursdwang').

Artikel (18). Bevoegdheid tot opleggen last onder bestuursdwang

1. De minister kan aan een overtreder een last onder bestuursdwang opleggen indien is geconstateerd dat een overtreding is gepleegd. Van deze bevoegdheid maakt hij alleen gebruik indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat niet kan worden volstaan met een last onder dwangsom. De last kan alleen worden opgelegd indien de overtreder het in zijn macht heeft deze uit te voeren.

2. De last wordt bekendgemaakt aan de overtreder. Eventuele rechthebbers op de zaak waarop de last betrekking heeft en de eventuele aanvrager worden ervan in kennis gesteld.

3. Artikel (13), tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

4. Een last onder bestuursdwang wordt niet opgelegd om de overtreder te bestraffen.

5. Er wordt geen last onder bestuursdwang opgelegd indien voor dezelfde overtreding een last onder dwangsom van kracht is.

Artikel (19). Inhoud last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang bevat een beschrijving van de overtreding, onder vermelding van de overtreden voorschriften. Ze omschrijft de te nemen maatregelen of na te laten handelingen. Gaat het om maatregelen die moeten worden genomen, dan wordt een termijn gesteld voor het nemen van de maatregelen ('begunstigingstermijn'), bij gebreke waarvan de minister de last ten uitvoer zal laten leggen. De last vermeldt in hoeverre de kosten van de bestuursdwang op de overtreder zullen worden verhaald.

Artikel (20). Binnentreden

1. Voor het toepassen van de bestuursdwang hebben de door de minister aangewezen personen toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.

2. Op het binnentreden van woningen of van tot woning bestemde gedeelten van vaartuigen is titel X van het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering ('Binnentreden in woningen') van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de artikelen 155, vierde lid, 156, tweede lid, 157, tweede en derde lid, 158, eerste lid, laatste zin, en 160, eerste lid, en met dien verstande dat de machtiging uitsluitend kan worden verleend door de procureur-generaal.

3. Een plaats die niet bij de overtreding is betrokken wordt niet eerder betreden dan achtenveertig uren nadat het voornemen daartoe aan de rechthebbende schriftelijk is aangezegd. Dit geldt niet indien tijdige aanzegging wegens de vereiste spoed niet mogelijk is. De aanzegging wordt dan zo spoedig mogelijk gedaan.

4. De aanzegging omschrijft de manier waarop het betreden zal plaatsvinden.

5. De minister vergoedt de schade die door het betreden van een plaats als bedoeld in het derde lid wordt veroorzaakt voor zover deze redelijkerwijs niet voor rekening van de rechthebbende behoort te komen.

Artikel (21). Verzegeling

De toepassing van bestuursdwang kan bestaan uit het verzegelen van gebouwen, terreinen en wat zich daarin of daarop bevindt.

Artikel (22). Meenemen en bewaren van zaken

1. Voor zover dat nodig is voor de toepassing van de bestuursdwang kunnen zaken worden meegenomen en opgeslagen.

2. Van het meevoeren en opslaan wordt proces-verbaal opgemaakt. Een kopie daarvan wordt verstrekt aan degene die de zaken onder zijn beheer had.

3. De minister draagt zorg voor de bewaring van de opgeslagen zaken en geeft deze zaken terug aan de rechthebbende. Indien de rechthebbende de overtreder is, kan de teruggave worden opgeschort totdat de kosten van de bestuursdwang zijn voldaan.

Artikel (23). Teruggave en verkoop van meegenomen zaken

1. Indien een meegenomen en opgeslagen zaak niet binnen dertien weken kan worden teruggegeven, kan de minister de zaak verkopen.

2. Hij kan de zaak eerder verkopen indien de kosten van de opslag onevenredig hoog worden in verhouding tot de waarde van de zaak.

3. Verkoop vindt niet plaats binnen twee weken na de verstrekking van het afschrift van het proces-verbaal van meevoeren en opslaan, tenzij het gevaarlijke stoffen betreft of eerder aan bederf onderhevige stoffen.

4. Indien verkoop niet mogelijk is, kan de minister de zaak gratis aan een derde in eigendom overdragen of de zaak laten vernietigen. De rechthebbende wordt tijdig op de hoogte gesteld van het voornemen daartoe. Het eerste en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing.

5. De rechthebbende wordt dadelijk op de hoogte gesteld van de handelingen die op grond van dit artikel zijn verricht.

Artikel (24). Kostenverhaal

1. De kosten van de bestuursdwang worden op de overtreder verhaald tenzij ze redelijkerwijs niet of niet helemaal voor zijn rekening horen te komen.

2. Tot de kosten behoren ook die van de voorbereiding van de bestuursdwang voor zover die zijn gemaakt na het verstrijken van de begunstigingstermijn. Deze kosten zijn ook verschuldigd voor zover geen bestuursdwang is toegepast omdat de last alsnog is uitgevoerd.

3. Tot de kosten van de bestuursdwang behoren tevens die van vergoeding van schade als bedoeld in artikel (20), vijfde lid.

4. De minister stelt de hoogte van de te verhalen kosten vast bij beschikking. Daarin wordt tevens vermeld dat de overtreder de kosten dient te betalen.

5. De kosten dienen te worden betaald binnen zes weken nadat de kostenbeschikking aan de overtreder is bekendgemaakt.

6. Wanneer sinds de bekendmaking twee jaren zijn verstreken, kunnen de kosten niet meer worden ingevorderd.

Artikel (25). Spoedbestuursdwang

1. In een spoedeisend geval kan de minister beslissen dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. De beslissing geldt als een beschikking.

2. De beslissing bevat een beschrijving van de overtreding, onder vermelding van de overtreden voorschriften. Ze omschrijft de te nemen maatregelen.

3. De beslissing wordt bekendgemaakt aan de overtreder. Eventuele rechthebbenden op de zaak waarop de bestuursdwang betrekking heeft en de eventuele aanvrager worden ervan in kennis gesteld.

4. Indien de situatie zo spoedeisend is dat een beslissing niet kan worden afgewacht, kan dadelijk bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een beslissing als bedoeld in het eerste lid genomen en bekendgemaakt.

Dankzij de gelijkstelling in de tweede zin van het eerste lid kan de beslissing van de minister aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Dat geldt ook voor het tweede lid van het volgende artikel.

Artikel (26). Verzoek om toepassen bestuursdwang

1. Een belanghebbende op wiens aanvraag de last onder bestuursdwang is gegeven, kan de minister verzoeken de bestuursdwang daadwerkelijk toe te passen. Het verzoek kan eerst na afloop van de begunstigingstermijn worden gedaan.

2. De minister beslist binnen vier weken op het verzoek. De beslissing geldt als een beschikking.

Artikel (27). Concentratie bezwaren en beroepen

1. Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen een last onder bestuursdwang heeft tevens betrekking op een beschikking die strekt tot toepassing van bestuursdwang of op een beschikking tot vaststelling van de kosten van de bestuursdwang, voor zover de belanghebbende deze beschikkingen betwist.

2. Het vorige lid is van overeenkomstige toepassing op een verzoek om voorlopige voorziening.

§ 5. Bestuurlijke boete

[NB: Deze paragraaf alleen opnemen als daar een goede reden voor is]

Artikel (28). Bevoegdheid, verwijtbaarheid, geen bis in idem, overlijden overtreder

1. De minister kan aan een overtreder een bestuurlijke boete opleggen indien is geconstateerd dat deze een overtreding heeft gepleegd.

2. Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

3. Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor een overtreding die meer dan drie jaren geleden is gepleegd. Indien tegen de bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld, wordt deze termijn opgeschort totdat onherroepelijk op het bezwaar of het beroep is beslist.

3. Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor een overtreding die eerder heeft geleid:

a. tot het opleggen van een bestuurlijke boete;

b. tot een mededeling overeenkomstig artikel (32), tweede lid, dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, of

c. tot het instellen van strafvervolging en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen.

4. Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd wanneer de overtreder is overleden. Een bestuurlijke boete vervalt indien ze op het tijdstip van overlijden van de overtreder niet onherroepelijk is. Een onherroepelijke bestuurlijke boete vervalt voor zover ze op dat tijdstip nog niet is betaald.

Artikel (29). Hoogte van de boete

1. De op te leggen boete bedraagt hoogstens:

a. voor overtreding van ... : het bedrag van de ... categorie, genoemd in artikel 1:54, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;

b. (enz.)

2. Bij het bepalen van de hoogte van de daadwerkelijk op te leggen boete stemt de minister de boete af op de mate waarin deze aan de overtreder wordt verweten. Hij houdt daarbij zo mogelijk rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd en zo nodig met de draagkracht van de overtreder.

3. Bij verandering van de regels betreffende de overtreding of de bestuurlijke boete past de minister de voor de overtreder meest gunstige regels toe.

Voor het bepalen van de boetecategorie wordt aansluiting gezocht bij de categorieën die voor vergelijkbare overtredingen zijn gebruikt. In de memorie van toelichting wordt toegelicht met welke andere boete- of strafbepalingen is vergeleken.

Artikel (30). Rapport overtreding

1. Van de overtreding wordt door een toezichthouder een rapport opgemaakt. Dat vermeldt de naam van de overtreder, omschrijft de overtreding en noemt het overtreden voorschrift of de overtreden voorschriften en geeft een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd. Het rapport kan foto- en filmmateriaal bevatten.

2. Het rapport wordt aan de overtreder toegezonden of uitgereikt. Daarbij wordt de overtreder erop gewezen dat hij binnen vier weken na de toezending of de uitreiking kan laten weten dat hij een zienswijze wil indienen bij de minister, en of de zienswijze schriftelijk of mondeling zal worden ingediend.

3. Indien van de overtreding een proces-verbaal is opgemaakt kan dat worden gebruikt in plaats van het rapport van een toezichthouder. Het vorige lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel (31) Mondelinge zienswijze

1. Indien de overtreder een mondelinge zienswijze indient, geeft de minister zo nodig een mondelinge samenvatting van het rapport, in een taal die de overtreder verstaat.

2. Van het indienen van de mondelinge zienswijze wordt een verslag gemaakt.

Artikel (32). Beslistermijn

1. De minister beslist uiterlijk dertien weken nadat het rapport of het proces-verbaal van de overtreding is opgemaakt, of hij een bestuurlijke boete zal opleggen.

2. Ook als hij besluit geen bestuurlijke boete op te leggen, stelt de minister de betrokkene daarvan dadelijk schriftelijk in kennis.

§ 6. Strafbepaling

[NB: Deze paragraaf alleen opnemen als daar een reden voor is.]

Artikel (33). Strafbepaling

1. Overtreding van het bepaalde bij of krachtens ... wordt gestraft met een geldboete van de ... categorie, genoemd in artikel 1:54, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Of:

1. Overtreding van het bepaalde bij of krachtens ... wordt gestraft met gevangenisstraf (*of* hechtenis) van ... of een geldboete van de ... categorie, genoemd in artikel 1:54, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
2. Overtreding van ... is een overtreding.
3. Overtreding van ... is een misdrijf.

Voor het bepalen van de boetecategorie wordt aansluiting gezocht bij de categorieën die voor vergelijkbare overtredingen zijn gebruikt. In de memorie van toelichting wordt toegelicht met welke andere straf- of boetebepalingen is vergeleken.

§ 7 Invordering bij dwangschrift

Artikel (34). Invordering bij dwangschrift

1. *Aruba:* 1. Verbeurde dwangsommen, kosten van bestuursdwang en bestuurlijke boetes kunnen worden ingevorderd met een dwangschrift met overeenkomstige toepassing van de Landsverordening, houdende regeling van de invordering van belastingen, bijdragen en vergoedingen door middel van dwangschriften, alsmede de rechtspleging inzake van belastingen, bijdragen en vergoedingen. Daartoe stelt de minister de invordering in handen van de Ontvanger en voorziet hij deze van de nodige gegevens.

Curaçao en Sint Maarten: 1. Verbeurde dwangsommen, kosten van bestuursdwang en bestuurlijke boetes kunnen worden ingevorderd met een dwangschrift met overeenkomstige toepassing van de Landsverordening (C: van den 31sten december 1942) houdende regeling van de invordering van belastingen, bijdragen en vergoedingen door middel van dwangschriften alsmede van de rechtspleging inzake van belastingen, bijdragen en vergoedingen. De artikelen 1, 2, eerste lid, onderdeel a, 4 en 5 van de landsverordening zijn niet van overeenkomstige toepassing.

2. De ontvanger kan met de schuldenaar een betalingsregeling treffen.

3. Een dwangschrift wordt niet uitgevaardigd voordat de schuldenaar bij aangetekend schrijven tot betaling is aangemaand, waarbij hem een betalingstermijn van ten minste zes weken is gegund, en deze termijn ongebruikt is verstreken.

4. Invordering kan ook plaatsvinden langs privaatrechtelijke weg.

III

Overzicht en tekst van de *100 Ideeën*

OVERZICHT 100 IDEEËN

Hoofdstuk 1

Algemeen – verstandig regelen

§ 1. Algemeen

1. Toepassingsbereik: wettelijke voorschriften e.a. regelingen
2. Bevoegdheid tot vaststellen avv's; delegatie
3. Eén uitvoeringsregeling?
4. Geen delegatie of mandaat aan ambtenaren; zbo

§ 2. Verstandig regelen

5. Nieuwe regels: geschikt, noodzakelijk, proportioneel?
6. Beperking lasten: empathie
7. Algemene kwaliteitseisen
8. Organisatie ontwerpproces

Hoofdstuk 2

Het ontwerpen van een regeling

§ 1. Voorstel voor wettelijke regeling

a. Ambtelijk ontwerp wettelijke regeling

9. Het ambtelijk ontwerp

b. Voorstel voor een landsverordening

10. Opschrift landsverordening
11. Aanhef landsverordening
12. Opschrift lichaam landsverordening
13. Datum en ondertekening

c. Ontwerp landsbesluit h.a.m.

14. Opschrift landsbesluit h.a.m.
15. Aanhef landsbesluit h.a.m.
16. Opschrift lichaam landsbesluit h.a.m.
17. Ondertekening

d. Ontwerp ministeriële regeling

18. Inrichting ministeriële regeling

§ 2. Structuur lichaam wettelijke regeling

19. Toepassingsbereik van deze par.
20. Elementen lichaam regeling
21. Indeling in hoofdstukken, paragrafen
22. Artikelen en nummering

23. Onderverdeling van artikelen
24. Homogeniteitsregel
25. Opschrift hoofdstukken, paragrafen, artikelen
26. Volgorde onderwerpen
27. Opsommingen
28. Aanduiden karakter opsomming

§ 3. Taalgebruik

29. Gewone omgangstaal
30. Formulering
31. Eén term, één begrip
32. Bestuursrechtelijke begrippen
33. Afkortingen
34. Hoofdletters
35. Geen ficties
36. 'Moeten' en 'dienen'
37. Indien-en voor zover; en/of; e.g.
38. Al of niet; t/m; geen haakjes
39. Meeteenheden; NAF
40. Overeenstemming en overleg

§ 4. Verwijzen

41. Verwijzingen
42. Modellen verwijzing
43. Aanhalen zin en zinsdeel
44. (Als) genoemd en bedoeld
45. Van (overeenkomstige) toepassing
46. Onverminderd, in afwijking van
47. Verwijzing naar regeling met citeertitel of zonder

§ 5. Bestanddelen lichaam regeling

a. Definities

48. Definities; waar plaatsen?; geen materiële regels
49. Formulering en volgorde definitiebepalingen
50. Definities in uitvoeringsregeling

b. Mandaat en delegatie

51. Mandaatverlening en verbod van mandaat

52. Begrenzen delegatie; 'regels' of 'nadere regels'

c. Bijzondere besluiten

53. Vergunning
54. Concessie
55. Ontheffing
56. Meldingsplicht
57. Vrijstelling: altijd collectief
58. Voorschriften en beperkingen
59. Subsidieverplichtingen
60. Weigeringsgronden
61. Intrekken begunstigende beschikking regelen; model
62. Gelijkwaardigheidsbepaling

d. Toezicht en handhaving

63. Modelbepalingen in bijlage

e. Overgangs- en slotbepalingen

64. Volgorde overgangs- en slotbepalingen
65. Noodzaak en plaats overgangsrecht
66. Onmiddellijke werking tenzij anders geregeld
67. Eerbiedigende en uitgestelde werking
68. Terugwerkende kracht
69. Terugwerkende kracht: modellen
70. Inwerkingtreding altijd regelen; modellen
71. Modellen inwerkingtredingsbep. landsbesluit h.a.m. en min. regeling;
72. Niet eerder dan basisregeling
73. Inwerkingtredingsbesluit
74. Citeertitel
75. Citeertitel: modellen

f. Overige onderwerpen

76. Hardheidsclausule
77. Bijlagen: alleen van zelfde orgaan
78. Tijdelijke regeling
79. Geen bekendmakingsbepaling

§ 6. Toelichting

80. Memorie of nota van toelichting; geen verkapte nadere regels
81. Inhoud MvT; alg. deel en artikelsgewijs

82. Toelichting bij uitvoering verdrag
83. Inhoud toelichting bij landsbesluit h.a.m. en ministeriële regeling

Hoofdstuk 3

Wijzigen en intrekken van een regeling

§ 1. Algemeen

84. Hoofdstukken 1 en 2 v.o.t.
85. Hoofdstuk 3 v.o.t. op landsbesluiten h.a.m. e.d.
86. Wijzigen en intrekken door zelfde orgaan

§ 2. Wijzigen

87. Indeling wijzigende landsverordening
88. Wijzigingstechniek nieuwe stijl: was/ wordt
89. Wijzigingstechniek oude stijl
90. Nummering na wijziging 1: hoofdstukken, paragrafen, artikelen
91. Nummering na wijziging 2: rommelen met artikelleden en opsommingen?

§ 3. Intrekken

92. Laten vervallen van uitgewerkte bepalingen
93. Intrekken met in stand laten van enkele artikelen?
94. Intrekken/laten vervallen
95. Gevolgen intrekken of laten vervallen voor uitvoeringsbesluiten
96. 'Omhangen'
97. Gevolgen intrekken wijzigingsbepalingen

Hoofdstuk 4

Bekendmaking en voorlichting

98. Officiële bekendmaking
99. Geconsolideerde versies
100. Voorlichting

Bijlage bij ICR 63

Modelbepalingen *Toezicht en handhaving*

Hoofdstuk 1

Algemeen – verstandig regelgeven

§ 1. Algemeen

1. **Toepassingsbereik: wettelijke voorschriften e.a. regelingen**
 1. De aanbevelingen van deze *100 Ideeën* zijn bedoeld voor het ontwerpen van landsverordeningen, van wettelijke voorschriften die door bestuursorganen van het land worden vastgesteld en van andere regelingen.
 2. Tot deze andere regelingen behoren in elk geval planregels, beleidsregels, reglementen van orde en andere reglementen, mandaatregelingen en andere regels van algemene strekking. Hierop worden de aanbevelingen dan analoog, ‘overeenkomstig’ toegepast (‘van overeenkomstige toepassing’).

2. **Bevoegdheid tot het vaststellen van avv’s; delegatie**
 1. Regels ter uitvoering van een landsverordening worden in beginsel bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vastgesteld.
 2. Delegatie aan een ministeriële regeling wordt beperkt tot regels met technische of administratieve inhoud en regels waarvan is te voorzien dat ze soms met grote spoed moeten worden vastgesteld of gewijzigd. In het laatste geval wordt bepaald dat ze binnen een korte termijn moeten worden vervangen door een landsbesluit, houdende algemene bepalingen.

3. **Eén uitvoeringsregeling?**

Als verschillende artikelen in een landsverordening voorzien in delegatie aan landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of aan een ministeriële regeling, bundel de uitvoeringsregels dan zoveel mogelijk in één landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of één ministeriële regeling.

4. Geen delegatie of mandaat aan ambtenaren; zbo

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

2. De bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften kan in bijzondere gevallen wel worden gedelegeerd aan een zelfstandig bestuursorgaan. Mandaat is echter uitgesloten.

§ 2. Verstandig regelen

5. Nieuwe regels: geschikt, noodzakelijk, proportioneel?

1. Voor nieuwe regels is alleen plaats als ze verplicht zijn of als duidelijk is dat ze geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn. Allereerst moet worden gezien of een beter of slimmer gebruik van de bestaande regels en andere instrumenten niet voldoende is; en als dat zo is, dan wordt nagegaan wat de oorzaak van de gebrekkige toepassing tot nog toe is.

2. Let niet alleen op de vraag of de beoogde doelen lijken te kunnen worden bereikt, maar ook op mogelijke neveneffecten van de regels.

3. En of ze 'doenlijk' zijn voor de geadresseerden, en uitvoerbaar en handhaafbaar voor het bestuur, dat wil zeggen, voor de betrokken diensten.

4. Het vorenstaande geldt ook voor de afzonderlijke bepalingen van een wettelijke regeling.

6. 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 overheid. Tot de lasten hoort ook de kans op conflicten en op beroepsprocedures.

2. Sluit bij het opleggen van administratieve en organisatorische lasten aan bedrijven en instellingen zoveel mogelijk aan bij hun bestaande bedrijfsvoering.

3. Voor de toepassing van deze aanbeveling is empathie van de ontwerpers belangrijk: zich goed inleven in de situatie van alle betrokkenen. Overleg met betrokkenen of organisaties daarvan zal daarbij vaak van belang zijn.

7. Algemene kwaliteitseisen

Streef naar eenvoud, overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van een regeling en naar een bestendig karakter daarvan.

8. Organisatie ontwerpproces

1. Voordat een ontwerpbesluit tot het vaststellen, wijzigen of intrekken van een regeling aan het bevoegde orgaan wordt voorgelegd, wordt het op een centrale plaats in de organisatie getoetst op de kwaliteit daarvan, waaronder de juridische kwaliteit en de afstemming op bestaande regelingen.

2. Het is aan te bevelen enkele vaste personen steeds bij het ontwerp-proces te betrekken.

Hoofdstuk 2

Het ontwerpen van een regeling

§ 1. Voorstel voor wettelijke regeling

a. Ambtelijk ontwerp wettelijke regeling

9. Het ambtelijk ontwerp

1. Het ambtelijke ontwerp voor een voorstel waarbij een landsverordening zal worden vastgesteld of gewijzigd, bestaat uit drie onderdelen: ontwerpen voor

- de aanbiedingsbrief van de Gouverneur aan de Staten (*Statenstuk 1*),
- het lichaam van de voor te stellen landsverordening, voorafgegaan door opschrift en aanhef en gevolgd door de formules voor datering en ondertekening (*Statenstuk 2*), en
- de memorie van toelichting (*Statenstuk 3*).

2. Het ambtelijke ontwerp voor een besluit waarbij een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, zal worden vastgesteld of gewijzigd, bestaat uit twee onderdelen: ontwerpen voor

- het lichaam van het landsbesluit, voorafgegaan door opschrift en aanhef en gevolgd door de formules voor datering en ondertekening, en
- de nota van toelichting.

3. Het ambtelijke ontwerp voor een ministeriële regeling bestaat eveneens uit twee onderdelen: ontwerpen voor

- het lichaam van de ministeriële regeling, voorafgegaan door opschrift en aanhef en gevolgd door de formules voor datering en ondertekening, en
- de nota van toelichting.

b. Voorstel voor een landsverordening

10. Opschrift landsverordening

1. Bij een voorstel voor een nieuwe landsverordening is het opschrift van *Statenstuk 2* gelijk aan de citeertitel van de landsverordening.

2. Bij een voorstel voor een landsverordening waarbij een bestaande landsverordening wordt gewijzigd, wordt voor het opschrift van *Statenstuk 2* het volgende model gebruikt:

Wijziging van de ... [*citeertitel te wijzigen landsverordening*] (...) [*korte aanduiding van het onderwerp van de wijziging*]

11. Aanhef landsverordening

1. Voor de aanhef van een landsverordening wordt dit model gebruikt:

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van ... (*land*),

In overweging genomen hebbende, dat ... (*korte aanduiding van de wenselijkheid van het voorgestelde*);

Heeft, de Raad van Advies gehoord, met gemeen overleg der Staten, vastgesteld onderstaande landsverordening:

(*Citeertitel en tekst landsverordening*)

2. Als de considerans meer dan één overweging telt, krijgt deze de volgende vorm:

In overweging genomen hebbende:

dat ...;

dat ...;

3. Als de landsverordening uitvoering geeft aan een hogere regeling (Statuut, verdrag, Rijkswet, enz.) dan wordt in de eerste overweging van de considerans een formulering van de volgende strekking gebruikt:

'dat artikel ... van ... verplicht tot ...'.

12. Opschrift lichaam landsverordening

1. Het lichaam van een nieuwe landsverordening krijgt de citeertitel als opschrift.

2. Boven het lichaam van een landsverordening waarbij één bestaande landsverordening wordt gewijzigd, wordt als opschrift geplaatst: 'Wijziging van ... (*citeertitel van de te wijzigen landsverordening*)'.

3. Wordt meer dan één landsverordening gewijzigd, dan wordt boven het lichaam van de wijzigende landsverordening geen opschrift geplaatst, maar wel boven elk onderdeel met de wijziging of wijzigingen van een bepaalde landsverordening: 'Wijziging van ... (*citeertitel van de te wijzigen landsverordening*)'.

13. Datum en ondertekening

1. Voor de aanduiding van datering en ondertekening van een landsverordening wordt na het slotartikel van het voorstel voor de landsverordening dit model gebruikt:

Gegeven te ... (*stad*), ...

De Minister van ...

De Minister van ...

Uitgegeven de ...
De Minister van Algemene
Zaken,

2. De namen van de Gouverneur en de ministers worden niet ingevuld: niemand kan tevoren weten welke personen de betrokken posten zullen bekleden op de dag van de ondertekening.

3. Voor de vraag welke ministers medeondertekenen, zie Ar-C 153–155.

c. Ontwerp landsbesluit h.a.m.

14. Opschrift landsbesluit h.a.m.

1. Bij een nieuw landsbesluit, houdende algemene maatregelen, is het opschrift van het vaststellingsbesluit gelijk aan de citeertitel van het landsbesluit.

2. Bij een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, waarbij een bestaand landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt gewijzigd, wordt voor het opschrift van het vaststellingsbesluit het volgende model gebruikt:

Wijziging van de ... [*citeertitel te wijzigen landsbesluit*] (...) [*korte aanduiding van het onderwerp van de wijziging*]

15. Aanhef landsbesluit h.a.m.

1. Voor de aanhef van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt dit model gebruikt:

IN NAAM VAN DE KONING!

De Gouverneur van ... (*land*),

In overweging genomen hebbende, dat ... (*korte aanduiding van de wenselijkheid van of van wettelijke verplichting tot het vaststellen van het landsbesluit*);

Gelet op ... (*de artikelen van de landsverordening waarop het landsbesluit berust*);

Heeft, de Raad van Advies gehoord, besloten:

Citeertitel landsbesluit, houdende algemene maatregelen)

2. Bij het 'Gelet op' worden uitsluitend de artikelen genoemd die de bevoegdheid of de plicht tot vaststelling van het landsbesluit geven, niet de artikelen die aanwijzingen geven voor de nadere inhoud van het landsbesluit.

16. Opschrift lichaam landsbesluit h.a.m.

1. Het lichaam van een nieuwe landsbesluit, houdende algemene maatregelen, krijgt de citeertitel als opschrift.

2. Boven het lichaam van een landsbesluit waarbij één bestaand landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt gewijzigd, is geen opschrift nodig.

3. Wordt met het landsbesluit meer dan één landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gewijzigd, dan wordt boven het onderdeel met de wijziging of wijzigingen van een landsbesluit als opschrift geplaatst:

Wijziging van ... (citeertitel van het te wijzigen landsbesluit).

17. Datum en ondertekening landsbesluit h.a.m.

1. Voor de aanduiding van datering en ondertekening van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, wordt na het slotartikel van het ontwerp-landsbesluit dit model gebruikt:

Gegeven te ... (*stad*), ...

De Minister van ...

De Minister van ...

Uitgegeven de ...

De Minister van Algemene
Zaken,

2. De namen van de Gouverneur en de ministers kunnen hier wel worden ingevuld: de dag van de medeondertekening zal wel niet ver na de dag liggen waarop het ontwerpbesluit aan de ministerraad wordt voorgelegd met het ontwerp voor het nader rapport na het advies van de Raad van Advies.

3. Voor de vraag welke ministers medeondertekenen, zie Ar-C 153–155.

d. Ontwerp ministeriële regeling

18. Inrichting ministeriële regeling

1. Een ministeriële regeling wordt aangeduid als ‘ministeriële regeling’, zonder toevoeging van de overbodige woorden ‘van algemene strekking’.

2. De aanbevelingen ICR 14–17 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:

a. een considerans (‘Overwegende, dat ...’) alleen wordt opgenomen als dat zinvol is;

b. ook hier ‘gelet’ wordt ‘op’ het artikel of de artikelen uit landsverordening of landsbesluit, houdende algemene maatregelen, waarop de regelingsbevoegdheid berust; en

c. de Raad van Advies niet is gehoord.

§ 2. Structuur van het lichaam van een wettelijke regeling

19. Toepassingsbereik van deze par.

1. In deze paragraaf wordt bijna steeds gesproken van ‘landsverordeningen’. De aanbevelingen zijn van overeenkomstige toepassing op landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en op ministeriële regelingen.

2. Deze paragraaf betreft uitsluitend ‘nieuwe’ landsverordeningen. Voor het wijzigen en intrekken van regelingen, zie hoofdstuk 3, aanbevelingen 84–97.

20. Elementen lichaam regeling

Het lichaam van een nieuwe landsverordening kent in elk geval een opschrift (gelijk aan de citeertitel) en één of meer artikelen. Daaraan kunnen bijlagen worden toegevoegd; die hebben dan eveneens kracht van wet. Deze paragraaf is van overeenkomstige toepassing op de bijlagen.

21. Indeling in hoofdstukken, paragrafen

1. Als dat voor de toegankelijkheid van belang is, wordt een landsverordening ingedeeld in hoofdstukken of paragrafen, die Arabisch worden genummerd ('Hoofdstuk 2', '§ 1'; daarna het opschrift, zonder punt).
2. Is een indeling op twee niveaus nodig, dan kunnen hoofdstukken worden onderverdeeld in paragrafen.
3. Slechts in heel bijzondere gevallen kan worden teruggevallen op de *boek hotap*-regel: een wetboek kan worden onderverdeeld in boeken, een hoofdstuk in (titels, afdelingen en) paragrafen.
4. Een landsverordening die uit een beperkt aantal artikelen bestaat, wordt niet onderverdeeld in hoofdstukken of paragrafen; dan wordt volstaan met elk artikel een opschrift te geven.

22. Artikelen en nummering

1. De artikelen worden normaliter doorlopend genummerd met een Arabisch cijfer, gevolgd door een punt: 1., 2., 3., enz.
2. Alleen om bijzondere redenen – bijvoorbeeld als het om een wetboek gaat, als heel verschillende onderwerpen in één landsverordening zijn bijeengebracht of wanneer het ernaar uitziet dat op den duur nieuwe hoofdstukken zullen moeten worden toegevoegd – worden de artikelen per boek of per hoofdstuk genummerd, volgens het model 'Artikel 2:1', 'Artikel 4:6', enz., ook gevolgd door een punt.

23. Onderverdeling van artikelen

1. Een artikel kan worden onderverdeeld in leden, die worden aangeduid door een Arabisch cijfer gevolgd door een punt.
2. Een lid wordt niet onderverdeeld in alinea's; wel kan een artikellid tot drie zinnen bevatten.
3. Als de inhoud van een artikel zou leiden tot een te groot aantal leden – vuistregel: niet meer dan vijf –, wordt het zo mogelijk gesplitst in twee artikelen.

24. Homogeniteitsregel

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

25. Opschriften van hoofdstukken, paragrafen, artikelen

1. Elk hoofdstuk en elke paragraaf of andere verzameling artikelen krijgt een beknopt opschrift, dat een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de inhoud geeft. Achter het opschrift wordt geen punt gezet.

2. De artikelen krijgen bij voorkeur ook een opschrift. Kent de landsverordening geen hoofdstukken of paragrafen, dan krijgen de artikelen in elk geval een opschrift.

26. Volgorde onderwerpen

Voor het bepalen van de volgorde van de onderwerpen kunnen de volgende regels inspiratie bieden.

a. Plaats bij elkaar wat bij elkaar hoort (homogeniteit).

b. Algemene bepalingen zoals definities en toepassingsbereik of beoogde doelen worden voorop geplaatst.

c. Plaats kernbepalingen niet pas achterin.

d. Als een nieuw orgaan in het leven moet worden geroepen, gebeurt dat in beginsel voordat bevoegdheden aan dat orgaan worden toegekend. Geef wel dadelijk een beknopte aanduiding van de functie van het orgaan, maar als tamelijk uitvoerige organisatiebepalingen, regels over de werkwijze of rechtspositieregels nodig zijn, plaats die dan in een apart hoofdstuk of aparte paragraaf tamelijk aan het einde van de landsverordening.

e. Bij een uitvoeringsregeling die verschillende onderwerpen behandelt, wordt de volgorde van de onderwerpen van de landsverordening zoveel mogelijk gevolgd.

f. Kijk voor het overige of chronologie (eerst de zaken regelen die in de praktijk doorgaans het eerst aan de beurt komen) een handig aanknopingspunt kan bieden. Bij een vergunningenstelsel bijvoorbeeld (alles alleen voor zover nodig): eerst activiteit verbieden behoudens vergunning van de minister (of ander bestuursorgaan) – dan regels voor aanvragen vergunning – eventuele adviesprocedure – dan de beslisprocedure – verlenings- of weigeringsgronden – mogelijkheid van voorschriften en beperkingen – waarschijnlijk ook van wijzigen en intrekken – handhavingsmaatregelen en sancties – toezicht en opsporing – overgangs- en slotbepalingen.

27. Opsommingen

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

a. De bepaling begint met een aanhef, gevolgd door een dubbele punt (bijvoorbeeld: 'De volgende regels zijn van toepassing:').

b. De onderverdeling wordt geletterd a., b., c. enz. Dat geldt echter niet voor definities: zie aanbeveling ICR 50, vierde lid.

c. Is binnen een geletterd onderdeel een nieuwe opsomming nodig, dan worden de onderdelen daarvan genummerd met 1^o., 2^o., 3^o. enz.

d. Het eerste woord van de opsomming begint met een kleine letter.

e. Elk onderdeel wordt afgesloten met een puntkomma; behalve het laatste, dat eindigt met een punt.

f. Binnen een onderdeel wordt niet met een nieuwe zin begonnen. Als het nodig is een onderdeel uit meer dan één zin te laten bestaan, dan wordt de in deze aanbeveling en in de vorige gevolgde werkwijze gevolgd: de aanhef eindigt niet met een dubbele punt maar met een punt, en elk onderdeel bevat één of meer volzinnen, afgesloten door een punt.

28. Aanduiden karakter opsomming

1. Als dat voor de duidelijkheid nodig is, wordt aan het slot van het voorlaatste onderdeel 'of' dan wel 'en' geplaatst. Met 'en' wordt tot uitdrukking gebracht dat de opsomming een cumulatief karakter heeft (a *en* b *en* c), met 'of' dat het om alternatieven gaat (a *of* b *of* c).

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

§ 3. Taalgebruik

29. Gewone omgangstaal

1. Gebruik zoveel mogelijk alleen duidelijke woorden die in gewone omgangstaal worden gebruikt. Bijvoorbeeld niet begripsbepaling (maar: definitie), betreffende (over), indien of mits (als, wanneer), onderhavige (deze), ten aanzien van (over, voor), ten behoeve van (voor). Vermijd ouderwetsigheden en ambtelijke taal.

2. Het taalgebruik van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, en van een ministeriële regeling sluit zoveel mogelijk aan bij dat van de wettelijke regeling waarop deze berust.

3. Schrijf liever pakkend dan saai.

30. Formulering

1. Formuleer bepalingen zo beknopt als mogelijk is zonder dat begrijpelijkheid en precisie in het gedrang komen. Bij een verwijzing wordt niet verwezen naar 'het bepaalde in' artikel x maar alleen naar het artikel: 'het bepaalde in' is overbodig.

2. Gebruik geen woorden waarvan de betekenis te weinig bepaald of te onduidelijk is.

3. Gebruik geen verschillende zinswendingen wanneer hetzelfde wordt bedoeld.

4. Vermijd vreemde woorden en woorden die van een vreemde taal zijn afgeleid, behalve als die de bedoeling duidelijker weergeven dan een Nederlandse term en ze bovendien in de Nederlandse taal ingang hebben gevonden.

31. Eén term, één begrip

1. Een begrip wordt altijd met dezelfde term aangeduid.

2. Een bepaalde term wordt niet voor verschillende begrippen gebruikt.

32. Bestuursrechtelijke begrippen

Voor bestuursrechtelijke begrippen wordt de moderne terminologie gevolgd:

– ‘aanvraag, aanvrager’ als het om een besluit gaat; ‘verzoek’ in andere gevallen;

– ‘besluit’ als het een beslissing van een bestuursorgaan betreft die gericht is op publiekrechtelijk rechtsgevolg;

– ‘beschikking’ als het een beschikking in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak betreft (besluit voor een individueel of concreet geval);

– ‘beslissing’ bij een beslissing die niet gericht is op rechtsgevolg, of uitsluitend op privaatrechtelijk rechtsgevolg.

33. Afkortingen

Gebruik een afkorting alleen als dat redelijkerwijs niet te vermijden is. Bij gebruik ervan is het waarschijnlijk nodig deze op te nemen bij de definities.

34. Hoofdletters

1. Algemene regel: gebruik zo weinig mogelijk hoofdletters, ook bij namen.

2. Volg waar mogelijk het hoofdlettergebruik van de Staatsregeling.

3. Volg voor officiële benamingen de schrijfwijze in de desbetreffende basisregeling. Dat geldt ook voor citeertitels.

4. Volg voor de benaming van een niet-overheidsinstelling de aanduiding die de instelling zelf gebruikt.

5. Bij nieuwe benamingen wordt in beginsel alleen het eerste woord met een hoofdletter geschreven.

35. Geen ficties

Gebruik geen ficties ('de aanvraag wordt geacht te zijn ingewilligd ...').

36. 'Moeten' en 'dienen'

1. Geboden worden meestal met de stellende wijs (indicatief) aangeduid: niet 'De aanvraag moet schriftelijk worden ingediend', maar 'De aanvraag wordt schriftelijk ingediend'.

2. Soms leidt dat echter tot onduidelijkheid. Zo lijkt 'De aanvrager is meerderjarig' meer op een feitelijke constatering; dan kan beter 'moeten' of 'dienen te' worden gebruikt: 'De aanvrager moet meerderjarig zijn'.

37. ~~Indien en voor zover; en/of; tot en met; resp.; e.q.~~

1. Gebruik niet 'indien en voor zover', maar alleen 'voor zover'.

2. Het koppel 'en/of' wordt niet gebruikt; bijna altijd kan worden volstaan met 'of'.

3. Het woord 'respectievelijk' en de ouderwetse vorm daarvan, 'onderscheidenlijk', kan bijna altijd worden vervangen door 'of'. Moet het echt worden gebruikt, doe het dan overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Landsverordeningen en landsbesluiten worden door het bevoegd gezag vastgesteld, respectievelijk de wetgever en de regering.

4. Gebruik nooit het meerzinnige 'c.q.' (casu quo). Meestal is 'of' aan te bevelen.

38. Al of niet; t/m; geen haakjes

1. De woorden 'al of niet' zijn meestal overbodig.

2. Het einde van een periode of reeks wordt aangeduid met 'tot en met'.

3. Plaats geen zinnen, zinsdelen, woorden of woorddelen tussen haakjes: de haakjes kunnen de bedoeling onduidelijk maken.

39. Meeteenheden; Naf

1. Voor meeteenheden worden de wettelijke aanduidingen gebruikt. De meeste zijn te vinden in de IJklandsverordening.

2. De Nederlands-Antilliaanse gulden wordt bij bedragen aangeduid als 'Naf'.

40. Overeenstemming en overleg

1. Als bedoeld wordt te bepalen dat een besluit is of alleen kan worden genomen met instemming van orgaan A, wordt gesproken van ‘in overeenstemming met A’.

2. Is wel overleg met A nodig maar hoeft dat niet tot overeenstemming te leiden, dan is de formule ‘na overleg met A’. De uitdrukking ‘in overleg met’ wordt nooit gebruikt, omdat dan niet duidelijk wat de status van het overleg is.

§ 4. Verwijzen

41. Verwijzingen

1. Vermijd verwijzing naar andere artikelen zoveel mogelijk.

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

3. Als in een landsverordening naar een artikel wordt verwezen zonder verdere aanduiding, dan wordt een artikel in die verordening bedoeld; de woorden ‘van deze landsverordening’ worden dus niet toegevoegd.

4. De verwijzing naar een andere regeling wordt gepreciseerd door het betrokken artikel of de betrokken artikelen te noemen; soms is het nodig naar een artikellid te verwijzen.

5. Bij verwijzing naar een andere, vlak daarvoor genoemde regeling of bepaling kan vaak ‘de/die regeling’ (of bepaling) worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor vlak daarvoor genoemde termen of begrippen.

42. Modellen verwijzing

1. Verwijs naar een artikellid overeenkomstig dit voorbeeld:

– Artikel 5, tweede lid, is van toepassing.

2. Verwijzing naar een onderdeel van een opsomming vindt plaats met behulp van de woorden ‘onderdeel’ of ‘onder’. Voor verwijzing naar een verdere onderverdeling wordt het tweede voorbeeld hieronder gevolgd. Zie:

– Artikel 3, aanhef en onder c, is van toepassing.

– Artikel 6, tweede lid, aanhef en onderdeel a, aanhef en onder 3^o, is van overeenkomstige toepassing.

43. Aanhalen zin en zinsdeel

1. Een volledige zin wordt aangehaald als 'zin'.
2. Een zinsdeel wordt aangehaald door vermelding van de hele tekst of van het begin en het einde daarvan ('de woorden ... tot en met ...').

44. (Als) genoemd en bedoeld

1. Met de uitdrukking 'genoemd' wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die met name zijn aangeduid.
2. Met de uitdrukking 'bedoeld' wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die in algemene of omschrijvende zin zijn aangeduid.
3. De aanduidingen 'als bedoeld' of 'als genoemd' worden gebruikt wanneer het voorafgaande begrip een onbepaald lidwoord of geen lidwoord heeft.
4. Wees zuinig met deze verwijzingen: vaak blijken ze bij nader inzien niet nodig, omdat uit de context voldoende duidelijk wordt om welk begrip het gaat.

45. 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 helemaal letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de overeenkomstig toe te passen tekst uitgesloten is.

46. Onverminderd, in afwijking van

De uitdrukkingen 'onverminderd artikel ...' en 'in afwijking van artikel ...' worden alleen gebruikt als dat nodig is om de verhouding tussen de ene en een andere bepaling te verduidelijken. Heel vaak kunnen ze worden gemist, vooral 'onverminderd'.

47. Verwijzing naar regeling met citeertitel of zonder

1. Bij verwijzing naar een regeling die een citeertitel heeft, wordt alleen de citeertitel vermeld, zonder toevoeging van het Afkondigingsblad of Publicatieblad waarin de regeling is geplaatst. Ook de datum van vaststelling of inwerkingtreding wordt niet vermeld.
2. De verwijzing naar een regeling zonder citeertitel is naar het opschrift van het vaststellingsbesluit: 'Landsverordening van de ... tot/houdende ...', 'Besluit van ...' enz., 'Regeling van ...', enz.

3. De verwijzing naar een verdrag is naar het opschrift van de publicatie van de authentieke tekst daarvan in het Tractatenblad.

§ 5. Bestanddelen van het lichaam van een regeling

a. Definities

48. Definities; waar plaatsen?; 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, meestal in het eerste artikel. Gebruik daarbij de aanduiding 'definities', niet: 'begripsbepaling'.

2. Komt zo'n term slechts eenmaal of een beperkt aantal keren voor, dan kan de term – indien al nodig – waarschijnlijk het best worden verduidelijkt waar ze het eerst wordt gebruikt. Komt ze maar in één hoofdstuk of paragraaf voor, dan wordt ze daar gedefinieerd.

3. In een definitie wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.

4. Materiële regels horen niet thuis in een definitie maar elders in de regeling.

5. Veelvuldige herhaling van een min of meer omvangrijke omschrijving (bijvoorbeeld luchtvaartuigen, ingeschreven in een buitenlands nationaliteitsregister) kan worden voorkomen door daarvoor in de definitiebepalingen een verkorte aanduiding op te nemen ('buitenlandse luchtvaartuigen'). Dat kan ook een afkorting zijn ('FFTA').

49. Formulering en volgorde definitiebepalingen

1. Voor definities in een landsverordening wordt dit model gebruikt:

In deze landsverordening en de daarop berustende besluiten wordt verstaan onder:

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

Of:

In deze landsverordening en de daarop berustende besluiten wordt onder ... mede verstaan:

2. Kent de landsverordening geen uitvoeringsregelingen, dan worden de woorden 'en de daarop berustende besluiten' weggelaten.

3. De term ‘verstaan’ wordt gebruikt wanneer een begrip in algemene zin wordt gedefinieerd; dat is de normale situatie. Wordt aan een bekend begrip een zekere uitbreiding gegeven, dan wordt ‘mede verstaan’ gebruikt.

4. In een definitiebepaling worden geen aanhalingstekens gebruikt.

5. De te definiëren begrippen worden in alfabetische volgorde geplaatst, voorafgegaan door een gedachtestreep (‘-’) en een spatie.

50. Definities in uitvoeringsregeling

1. Als in het algemene definitieartikel van een landsverordening het model van ICR 49, eerste lid (d.w.z.: ‘In deze landsverordening *en de daarop berustende besluiten*’), is gebruikt, gelden de daar opgenomen definities ook voor een op de landsverordening berustend landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of ministeriële regeling. Dat zijn ook ‘daarop berustende besluiten’, waarvoor de definities van de landsverordening dus van rechtswege gelden. Dan worden ze in de uitvoeringsregeling niet herhaald.

2. Als dat voor de leesbaarheid van de uitvoeringsregeling wenselijk is, kan aan het slot van het definitieartikel daarvan een nootteken worden geplaatst; in de noot wordt er dan op gewezen dat de daar te noemen definities van de landsverordening ook voor de uitvoeringsregeling gelden.

3. Het eerste en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op ministeriële regelingen ter uitvoering van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, als dat definities bevat.

b. Mandaat en delegatie

51. Mandaatverlening en verbod van mandaat

1. Als het van belang is uitdrukkelijk te bepalen dat een bevoegdheid kan worden gemandateerd, dan gebeurt dat volgens dit model:

Van de bevoegdheid tot... (artikel) kan mandaat worden verleend aan

2. Als daar dringende redenen voor zijn kan in een landsverordening worden bepaald dat een bevoegdheid niet kan worden gemandateerd. Dat gebeurt volgens dit model:

Van de bevoegdheid tot ... (artikel... ..) kan geen mandaat worden verleend.

52. Begrenzen delegatie; 'regels' of 'nadere regels'

1. Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt in de delegerende bepaling zo nauwkeurig mogelijk omschreven.
2. Bij delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt gesproken van het geven van 'regels' als de delegerende regeling verder niets over het betrokken onderwerp heeft geregeld. Is er al wel iets geregeld dan wordt de bevoegdheid tot het geven van 'nadere regels' gedelegeerd.
3. In de uitvoeringsregeling worden bepalingen uit de uitgevoerde regeling niet herhaald.
4. Zie ook de aanbevelingen ICR 2 en 4.

c. Bijzondere besluiten

53. Vergunning

1. De term 'vergunning' wordt gebruikt voor een beschikking waarbij in een individueel geval een bepaalde activiteit wordt toegestaan die zonder de vergunning verboden is en waarbij de toelaatbaarheid van geval tot geval moet worden beoordeeld, of waarbij het van belang kan zijn voorschriften of beperkingen op te leggen. Vaak is het handig om de vergunning een naam te geven (bouwvergunning, ventvergunning, loterijvergunning, enz.).
2. Voor het invoeren van een vergunningsplicht wordt dit model gebruikt:

Het is verboden ... te doen zonder vergunning van de minister van ... (*of*: zonder vergunning, verleend bij landsbesluit) of in afwijking daarvan.
3. Als het de bedoeling is dat de vergunning ambtshalve kan worden gewijzigd of ingetrokken, wordt dat uitdrukkelijk in de landsverordening bepaald.
4. Als het de bedoeling is dat de vergunning kan worden overgedragen aan een ander, wordt dat in de landsverordening uitdrukkelijk bepaald. Daarbij wordt ook bepaald dat de overdracht moet worden gemeld aan de minister.

54. Concessie

1. De term 'concessie' wordt gebruikt voor een beschikking of een overeenkomst waarbij aan de concessionaris het recht wordt verleend en tevens de plicht opgelegd om bepaalde activiteiten te verrichten die in het openbaar belang zijn.
2. Voor het invoeren van een concessieplicht wordt dit model gebruikt:

Het is verboden ... te doen zonder bij landsbesluit verleende concessie (*of*: zonder krachtens landsbesluit aangegane concessieovereenkomst) of in afwijking daarvan.

3. De landsverordening bepaalt of voor de concessieverlening een openbare aanbesteding is vereist en of en hoe de concessie kan worden overgedragen.

55. Ontheffing

1. De term 'ontheffing' wordt gebruikt voor een beschikking waarbij in een individueel, uitzonderlijk geval een uitzondering wordt gemaakt op een in de landsverordening opgenomen verbod of gebod.

2. Voor het invoeren van een ontheffingsmogelijkheid wordt dit model gebruikt:

De minister kan ontheffing verlenen van ... (het betrokken verbod of gebod) indien/aan ... (volgt strikte omschrijving van de gevallen waarin ontheffing mogelijk is). Aan een ontheffing kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.

Of:

Bij landsbesluit kan ontheffing worden verleend van ... (enz.).

3. Als het de bedoeling is dat de ontheffing ambtshalve kan worden gewijzigd of ingetrokken, wordt dat uitdrukkelijk in de landsverordening bepaald.

4. Een ontheffing wordt niet overdraagbaar gemaakt.

56. Meldingsplicht

Voor de verplichting om een voorgenomen activiteit te melden voordat deze mag worden uitgevoerd, wordt een van de volgende modellen gebruikt:

Artikel ... Meldingsplicht

Het is verboden ... te doen als het voornemen daartoe niet ten minste ... (tijdperk in dagen of weken) tevoren schriftelijk is gemeld bij ... (minister of dienst). De ... (minister of dienst) bevestigt de ontvangst van de melding schriftelijk.

Of

Artikel ... Meldingsplicht met mogelijkheid tot verbod

1. Het is verboden ... te doen als het voornemen daartoe niet ten minste ... (tijdperk in dagen of weken) tevoren schriftelijk is gemeld bij ... (minister

of dienst). De ... (minister of dienst) bevestigt de ontvangst van de melding schriftelijk.

2. De ... (minister of dienst) kan de activiteit binnen ... (korte termijn, max. twee weken) schriftelijk geheel of gedeeltelijk verbieden of er bindende aanwijzingen voor geven. Het is verboden de activiteit uit te voeren zonder deze aanwijzingen te volgen.

57. Vrijstelling: altijd collectief

1. De term 'vrijstelling' wordt gebruikt voor een besluit waarbij een verbod of gebod voor een categorie gevallen geheel of gedeeltelijk niet geldt.

2. Voor het invoeren van een vrijstellingsmogelijkheid wordt dit model gevolgd:

Bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, kan voor de daarbij aangewezen categorie of categorieën gevallen geheel of gedeeltelijk vrijstelling wordt verleend van ... (artikelen noemen, met korte aanduiding van het verbod of gebod). Aan de vrijstelling kunnen voorwaarden worden verbonden.

3. Alleen voor betrekkelijk lichte verboden of geboden kan worden bepaald dat de vrijstelling kan worden verleend bij ministeriële regeling.

58. Voorschriften en beperkingen

1. Voor verplichtingen die bij het geven van een vergunning, concessie of ontheffing kunnen worden opgelegd, wordt de term 'voorschriften' gebruikt.

2. Als het de bedoeling is dat overtreding van zo'n voorschrift kan leiden tot een bestuurlijke maatregel of tot het opleggen van een sanctie, dan wordt dat uitdrukkelijk geregeld in de landsverordening.

3. Als het de bedoeling is dat bij een vergunning, ontheffing of vrijstelling een begrenzing naar tijd, plaats of anderszins kan worden aangebracht, wordt daarvoor de term 'beperking' gebruikt.

59. Subsidieverplichtingen

Voor verplichtingen die kunnen worden verbonden aan een subsidiebeschikking wordt de term 'verplichtingen' gebruikt. Het niet nakomen van een subsidieverplichting kan niet leiden tot een bestuurlijke maatregel of tot het opleggen van een sanctie.

60. Weigeringsgronden

1. Als in een wettelijke regeling weigeringsgronden voor een aanvraag om een beschikking worden opgenomen, wordt daarbij duidelijk gemaakt of die gronden aanleiding móeten geven tot het weigeren van het gevraagde (imperatieve weigeringsgronden: 'De vergunning *wordt* geweigerd indien ...) dan wel kúnnen geven (facultatieve weigeringsgronden: 'De vergunning *kan worden* geweigerd indien ...).

2. Bovendien wordt gepreciseerd of de weigeringsgronden uitputtend zijn bedoeld ('De vergunning wordt *alleen/kan alleen* worden geweigerd ...) of dat het slechts voorbeelden van mogelijke weigeringsgronden zijn ('De vergunning wordt *in elk geval* geweigerd/*kan in elk geval* worden geweigerd indien ...).

61. Intrekken en wijzigen begunstigende beschikking regelen; model

1. Als een begunstigende beschikking moet kunnen worden ingetrokken of gewijzigd, is het aan te bevelen dat in de landsverordening uitdrukkelijk te bepalen.

2. Als een begunstigende beschikking moet kunnen worden ingetrokken bij wege van sanctie, móét dat uitdrukkelijk worden bepaald.

3. Het volgende model kan als aanknopingspunt dienen voor een intrekking- en wijzigingsbepaling. Meestal zal aanpassing nodig zijn aan wat in een specifieke landsverordening nodig of wenselijk is.

Artikel ... Intrekking of wijziging vergunning

1. De vergunning kan in elk geval worden ingetrokken of gewijzigd indien de aanvrager onjuiste gegevens of andere informatie heeft verstrekt en de vergunning niet of anders zou zijn verleend indien de juiste gegevens of andere informatie bekend waren geweest.

2. De vergunning kan worden ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is met het oog op de doelen waarvoor het vergunningsvereiste in het leven is geroepen.

3. De vergunning kan voor een bepaalde tijd of definitief worden ingetrokken indien dat de meest passende sanctie is op een door de vergunninghouder gepleegde overtreding van een op grond van deze landsverordening voor hem geldende regel.

62. Gelijkwaardigheidsbepaling

Als goed denkbaar of bekend is dat een beoogde toestand of een beoogd resultaat ook kan worden bereikt met andere maatregelen dan die welke een wettelijke regel voorschrijft, kan aan die regel een

‘gelijkwaardigheidsbepaling’ worden toegevoegd overeenkomstig dit model:

Op aanvraag van de belanghebbende kan ... (*de bevoegde autoriteit*) toestemming verlenen om in plaats hiervan een andere maatregel te nemen, indien overtuigend wordt aangetoond dat daarmee ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven regel is beoogd.

d. Toezicht en handhaving

63. Modelbepalingen Toezicht en handhaving in bijlage

Zie de bijlage bij deze aanbeveling voor een hoofdstuk met modelbepalingen voor het aanwijzen van toezichthouders, bevoegdheden van toezichthouders, last onder dwangsom en onder bestuursdwang, bestuurlijke boete, strafbepaling en invordering bij dwangschrift.

e. Overgangs- en slotbepalingen

64. Volgorde overgangs- en slotbepalingen

1. De hierna genoemde bepalingen worden, voor zover nodig, aan het slot van een nieuwe regeling geplaatst, in de aangegeven volgorde:

- a. wijziging van andere regelingen;
- b. overgangsbepalingen;
- c. intrekken oude regeling;
- d. inwerkingtreding en eventueel terugwerkende kracht en de periode waarvoor de regeling zal gelden;
- e. vaststelling van de citeertitel.

2. Als de inwerkingtredingsbepaling kort is (‘Dit landsbesluit treedt in werking op ...’), kunnen die bepaling en de citeertitel beide in het slotartikel worden opgenomen. De citeertitel wordt dan in het tweede lid gegeven.

3. De overgangs- en de slotbepalingen worden in een afzonderlijk hoofdstuk of afzonderlijke paragraaf geplaatst, met als opschrift ‘Overgangs- en slotbepalingen’ of ‘Slotbepalingen’.

65. Noodzaak en plaats overgangsrecht

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

2. Het overgangsrecht wordt in de nieuwe of de gewijzigde regeling zelf opgenomen, niet in een afzonderlijk onderdeel van het ‘wijzigingsbesluit’.

3. Als geen overgangsbepalingen worden voorgesteld, wordt in de toelichting uiteengezet waarom daar geen behoefte aan is.

4. Het overgangsrecht heeft bijna altijd een duidelijke toelichting nodig, voorzien van illustratieve voorbeelden.

66. Onmiddellijke werking tenzij anders geregeld

1. Als er geen overgangsrecht is, treden alle artikelen van een regeling bij de inwerkingtreding van de regeling (nieuwe regeling of ‘wijzigingsregeling’) in werking. Dan zijn ze onmiddellijk van toepassing op alle situaties die onder de nieuwe regels vallen (‘onmiddellijke werking’).

2. Is onmiddellijke werking voor een of meer onderdelen van de regeling niet wenselijk, dan is dus overgangsrecht nodig.

67. Eerbiedigende en uitgestelde werking

1. Een nieuwe regeling – ook een wijzigingsregeling – kan een bestaande regeling of delen daarvan blijvend van toepassing laten op bepaalde feiten of verhoudingen (‘eerbiedigende werking’) of voor een bepaalde periode (‘uitgestelde werking’). Bij eerbiedigende werking verandert er niets voor de aangeduide ‘bestaande gevallen’; bij uitgestelde werking gaat de verandering voor die gevallen pas na enige tijd gelden, zodat men tijd heeft om zich op de nieuwe regels in te stellen.

2. Voor eerbiedigende werking wordt gebruikgemaakt van dit model:

Deze landsverordening/Artikel ... is niet van toepassing op ... (*aanduiding van de beoogde gevallen*).

3. Voor uitgestelde werking wordt gebruikgemaakt van een van de volgende modellen, een variant daarop of een combinatie daarvan:

– Deze landsverordening treedt in werking op ..., met uitzondering van hoofdstuk ..., dat in werking treedt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip (*of: op ... [datum]*).

– Deze landsverordening is tot en met ... niet van toepassing op ... (*aanduiding van de beoogde gevallen*).

68. Terugwerkende kracht

1. Door het verlenen van terugwerkende kracht worden de in de regeling voorziene rechtsgevolgen van kracht op de dag van inwerkingtreding maar werken ze terug tot een in de regeling aangeduid tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling.

2. Aan een regeling wordt alleen terugwerkende kracht verleend als daar een bijzondere reden voor is.

3. Aan belastende bepalingen kan slechts in uitzonderlijke gevallen terugwerkende kracht worden verleend. Dat kan dan hooguit tot de dag waarop het van kracht worden van de bepalingen voldoende duidelijk door de betrokkenen kon worden voorzien.

4. Een feit dat vóór de inwerkingtreding van de verordening of de wijziging heeft plaatsgehad, mag niet worden verboden of zwaarder 'strafbaar' worden gesteld.

69. Terugwerkende kracht: modellen

1. Voor het verlenen van terugwerkende kracht aan een landsverordening of een deel daarvan wordt een van de volgende modellen, een combinatie daarvan of een variant daarop gebruikt:

- Deze landsverordening treedt in werking op ... en werkt terug tot en met
- Deze landsverordening treedt in werking op Hoofdstuk ... werkt terug tot en met
- Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip. De artikelen ... werken terug tot en met

2. Op het verlenen van terugwerkende kracht aan een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of een ministeriële regeling is het eerste lid van overeenkomstige toepassing, alleen kan model C dan niet worden gebruikt.

70. Inwerkingtreding altijd regelen; modellen

1. Een nieuwe regeling regelt altijd haar inwerkingtreding. Dat geldt ook voor een wijzigingsregeling.

2. Bij het bepalen van de termijn tussen de officiële bekendmaking en de inwerkingtreding wordt zo mogelijk rekening gehouden met de tijd die de betrokkenen nodig hebben om zich op de nieuwe regels in te stellen. Dit is vooral van belang bij belastende nieuwe regels.

3. De datum van inwerkingtreding ligt in elk geval na die van de officiële bekendmaking.

4. Voor de inwerkingtreding van een landsverordening wordt in normale gevallen een van de volgende modellen gebruikt:

- Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit vast te stellen tijdstip.
- Deze landsverordening treedt in werking met ingang van ... (*een bepaalde datum, bijv. 'de dag naar haar bekendmaking'*).

5. Voor de inwerkingtredingsbepaling kan zo nodig het volgende model worden gebruikt ('gedifferentieerde inwerkingtreding'):

– Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit vast te stellen tijdstip, dat voor verschillende bepalingen verschillend kan worden vastgesteld.

71. Modellen inwerkingtredingsbep. landsbesluit h.a.m. en min. regeling

1. Voor de inwerkingtreding van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of een ministeriële regeling wordt in normale gevallen dit model gebruikt:

Dit landsbesluit / Deze regeling treedt in werking op

2. Voor de inwerkingtredingsbepaling kan zo nodig het volgende model worden gebruikt ('gedifferentieerde inwerkingtreding'):

Dit besluit / Deze regeling treedt in werking op ..., met uitzondering van de artikelen ..., die op ... in werking treden.

72. Niet eerder dan basisregeling

Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, een ministeriële regeling of een andere uitvoeringsregeling treedt niet eerder in werking dan de wettelijke bepaling waarop deze berust.

73. Inwerkingtredingsbesluit

1. Een inwerkingtredingsbesluit regelt zijn eigen inwerkingtreding niet.

2. Het wordt op dezelfde manier bekendgemaakt als de regeling waarvan de inwerkingtreding wordt bepaald.

74. Citeertitel

1. Een nieuwe regeling krijgt altijd een citeertitel.

2. Een wijzigingsregeling krijgt alleen een citeertitel als daaraan in de praktijk behoefte zal bestaan.

3. De citeertitel wordt beknopt gehouden en moet geschikt zijn om als roepnaam te dienen. Alleen het eerste woord wordt met een hoofdletter geschreven, tenzij daarna een naam volgt.

4. Aan de citeertitel wordt alleen een jaartal toegevoegd als dat nodig is om de regeling te onderscheiden van haar voorgangster of als ze alleen zal gelden voor het genoemde jaar of de genoemde jaren.

5. In de toelichting kan een suggestie worden gedaan voor de te gebruiken afkorting voor de citeertitel.

75. Citeertitel: modellen

1. Uit de citeertitel moet blijken of we van doen hebben met een landsverordening, een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of een ministeriële regeling.

2. Voor de bepaling waarbij de citeertitel wordt gegeven wordt dit model gebruikt:

Deze landsverordening / Dit landsbesluit / Deze regeling wordt aangehaald als:

3. De citeertitel van een landsverordening volgt deze voorbeelden:

Landsverordening openbare registers / Handelsregisterverordening

4. Citeertitel van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen:

Landsbesluit parkeerplaatsen / Parkeerplaatsenbesluit

5. Citeertitel van een ministeriële regeling, bijvoorbeeld:

Regeling snorfietsbewijzen / Snorfietsbewijzenregeling

f. Overige onderwerpen

76. Hardheidsclausule

1. In een wettelijke regeling wordt alleen een hardheidsclausule opgenomen als er aanleiding is om te verwachten dat de toepassing van de regeling kan leiden tot schrijnende onbillijkheden van overwegende aard in niet te voorziene gevallen, en de regeling geen andere mogelijkheden biedt om dat te vermijden. Om het risico van misbruik tegen te gaan wordt daarbij altijd gespecificeerd voor welke bepalingen de hardheidsclausule geldt en dat elk gebruik van de clausule moet worden gemeld aan de minister-president.

2. Voor een hardheidsclausule in een wettelijke regeling wordt dit model gebruikt:

Artikel ... Hardheidsclausule

1. De minister kan van ... (*artikelen of artikelleden specificeren*) afwijken als de onverkorte toepassing daarvan zou leiden tot een schrijnende onbillijkheid die onevenredig is in verhouding tot de met de bepaling (*of: bepalingen*) beoogde doelen.

2. Van elk gebruik van deze mogelijkheid doet de minister schriftelijk mededeling aan de minister-president.

3. In een beleidsregeling wordt altijd een hardheidsclausule opgenomen. Deze bevat alleen het eerste lid van het model.

4. Als de hardheidsclausule in bepaalde typen gevallen met enige regelmaat moet worden gebruikt, wordt de regeling aangepast.

77. Bijlagen: alleen van zelfde orgaan

1. In een bijlage bij een regeling kunnen tabellen, modellen, kaarten, lijsten met tarieven of definities worden opgenomen. De bijlagen moeten zijn vastgesteld door het orgaan dat de regeling heeft vastgesteld.

2. In het opschrift van de bijlage wordt vermeld bij welk artikel van de regeling ze hoort.

78. Tijdelijke regeling

1. Als een regeling slechts voor een beperkte periode zal gelden, wordt dat uitdrukkelijk in de regeling bepaald. Daarbij wordt een van de volgende modellen als uitgangspunt genomen:

– Deze landsverordening / Dit landsbesluit / Deze regeling geldt van ... tot en met ... *of* voor het jaar / de jaren

– Deze landsverordening / Dit landsbesluit / Deze regeling treedt in werking op ... en vervalt met ingang van

– Deze landsverordening treedt in werking op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip en vervalt na ... / op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip.

2. De tijdelijkheid van de regeling wordt ook in de citeertitel tot uitdrukking gebracht.

79. Geen bekendmakingsbepaling

In een landsverordening, een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, of een ministeriële regeling worden geen bepalingen over de officiële bekendmaking daarvan opgenomen.

§ 6. Toelichting

80. Memorie of nota van toelichting; geen verkapte nadere regels

1. Een ontwerp voor een landsverordening gaat vergezeld van een memorie van toelichting.

2. Een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, gaat vergezeld van een nota van toelichting.
3. Een ministeriële regeling gaat ook vergezeld van een toelichting, behalve wanneer dat niet nodig is.
4. De toelichting wordt niet gebruikt voor het impliciet of expliciet geven van nadere regels: regels worden uitsluitend in het lichaam van de regeling opgenomen.
5. Een memorie van toelichting wordt niet in het Afkondigingsblad of het Publicatieblad gepubliceerd.

81. Inhoud memorie van toelichting; algemeen deel en artikelsgewijs

1. De toelichting bij een ontwerp voor een landsverordening bestaat in het algemeen uit een algemeen deel en een artikelsgewijs deel.
2. Het algemene deel begint met een verantwoording van het ontwerp, waarbij de volgende punten aan de orde komen behalve wanneer dat niet nodig is:
 - a. een probleemomschrijving en een probleemanalyse en de doelen die met het ontwerp worden nagestreefd;
 - b. de voorgestelde maatregelen, vergeleken met denkbare alternatieven, en de effecten die daarvan worden verwacht, alsmede de neveneffecten die kunnen optreden;
 - c. samenvattingen van uitgebrachte adviezen en – met name voor zover een advies niet wordt gevolgd – een gemotiveerde reactie daarop;
 - d. de naleefbaarheid van de voorgestelde regels, de uitvoerbaarheid voor de betrokken overheidsinstanties en de handhaafbaarheid (toezicht door toezichthouders, toepassen van bestuurlijke maatregelen en sancties); daarbij wordt ingegaan op de omvang van de betrokken dienstonderdelen, de middelen waarover zij beschikken en de taken die hun reeds zijn opgedragen;
 - e. de lasten die uit de regeling voortvloeien voor burgers, bedrijven en instellingen, de toezichts-, handhavings- en rechtsbeschermingslasten voor de overheid, alsmede de financiële lasten die daarmee gepaard zullen gaan;
 - f. de verhouding tot bestaande regels en eventuele internationale verplichtingen;
 - g. hoe de effecten en de uitvoering van de regeling worden gevolgd ('monitoring').

Indien van belang volgt daarna een overzicht van de opbouw van het voorstel.

3. In het artikelsgewijze deel worden de afzonderlijke artikelen of groepen van artikelen toegelicht voor zover nodig. De bepalingen worden niet geparafraseerd.

4. De toelichting wordt in klare, begrijpelijke taal gesteld.

5. Het kan aanbeveling verdienen de onderdelen van een omvangrijke toelichting te nummeren.

82. Toelichting bij uitvoering verdrag

1. Als het ontwerp tevens dient voor de uitvoering van een verdrag, wordt in de memorie van toelichting een overzicht opgenomen van de uitgevoerde verdragsbepalingen en de daarmee corresponderende artikelen van het voorstel.

2. Als verdragsbepalingen geen uitvoeringsregels nodig hebben of als die uitvoering in een andere regeling heeft plaatsgevonden of zal plaatsvinden, wordt dat vermeld.

83. Inhoud toelichting bij landsbesluit h.a.m. en ministeriële regeling

1. Aanbeveling 81 is van overeenkomstige toepassing op de nota van toelichting bij een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, en op de toelichting bij een ministeriële regeling.

2. Een algemeen deel zal daar niet altijd nodig zijn; wat al is toegelicht in de memorie bij het voorstel voor de landsverordening waarop de regeling is gebaseerd, wordt hier alleen (en kort) herhaald als dat op onderdelen nodig is voor de samenhang of de begrijpelijkheid van het betoog.

3. In de toelichting wordt niet gesproken van 'het ontwerp' van het landsbesluit of de ministeriële regeling, maar van 'het/dit besluit' of 'de/deze regeling'.

Hoofdstuk 3

Wijzigen en intrekken van een regeling

§ 1. Algemeen

84. Hoofdstukken 1 en 2 v.o.t.

De aanbevelingen van hoofdstuk 1 en 2 zijn van overeenkomstige toepassing op ontwerpen voor het wijzigen of intrekken van bestaande landsverordeningen.

85. Hoofdstuk v.o.t. op landsbesluiten h.a.m. e.d.

Dit hoofdstuk is van overeenkomstige toepassing op landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, ministeriële regelingen en andere wettelijke regelingen.

86. Wijzigen en intrekken door zelfde orgaan

1. Een landsverordening kan alleen worden gewijzigd of ingetrokken bij landsverordening; een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, bij een soortgelijk landsbesluit, en een ministeriële regeling bij regeling van diezelfde minister of zijn opvolger.

2. Een uitzondering geldt voor het intrekken van een uitvoeringsregeling door een hogere regeling als de hogere regeling de wettelijke basis voor die uitvoeringsregelingen doet sneuvelen.

§ 2. Wijzigen

87. Indeling wijzigende landsverordening

1. Het wijzigen van bestaande landsverordeningen kan volgens één van de volgende methoden plaatsvinden:

a. in een of meer artikelen van het slothoofdstuk van een nieuwe landsverordening, of

b. in een landsverordening die alleen betrekking heeft op het wijzigen van een of meer landsverordeningen ('wijzigingslandsverordening').

2. Bij methode a wordt één artikel per te wijzigen landsverordening gebruikt. Ga bij de volgorde van de artikelen bij voorkeur uit

van de alfabetische volgorde van de citeertitels van de te wijzigen landsverordeningen.

3. Bij methode b wordt voor elke te wijzigen landsverordening één, Romeins genummerd artikel gebruikt. Ga ook hier bij de volgorde van die artikelen bij voorkeur uit van de alfabetische volgorde van de citeertitels van de te wijzigen landsverordeningen.

88. Wijzigingstechniek nieuwe stijl: was/wordt

1. Het wijzigen van een of meer landsverordeningen gebeurt volgens onderstaand voorbeeld.

De Landsverordening openbaarheid van bestuur wordt gewijzigd als volgt:

BESTAANDE TEKST	NIEUWE TEKST
<p>Artikel 5</p> <p>1. De beslissing op een verzoek wordt genomen door of vanwege een bestuursorgaan.</p> <p>2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek wordt schriftelijk en gemotiveerd aan de verzoeker meegedeeld. In geval van een mondeling verzoek vindt een dergelijke afwijzing schriftelijk en gemotiveerd plaats indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.</p> <p>3. Indien informatie op een verzoek als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op een derde, wordt deze hiervan op de hoogte gesteld. En worden beslissingen en de informatie, voor zover die op hem betrekking hebben, schriftelijk aan deze meegedeeld, indien hij dit verzoekt.</p>	<p>Artikel 5</p> <p>1. De beslissing op een verzoek wordt genomen door of vanwege een bestuursorgaan. <i>De beslissing geldt als beschikking in de zin van de Landsverordening administratieve rechtspraak.</i></p> <p>2. Een gehele of gedeeltelijke afwijzing van een schriftelijk verzoek wordt schriftelijk en gemotiveerd aan de verzoeker meegedeeld. In geval van een mondeling verzoek vindt een dergelijke afwijzing schriftelijk en gemotiveerd plaats indien de verzoeker daarom vraagt. De verzoeker wordt op deze mogelijkheid gewezen.</p> <p>3. Indien informatie op een verzoek als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op een derde, wordt deze hiervan op de hoogte gesteld. En worden beslissingen en de informatie, voor zover die op hem betrekking hebben, schriftelijk aan deze meegedeeld, indien hij dit verzoekt.</p>
<p>Artikel 6</p> <p>Het bestuursorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek, doch uiterlijk binnen <u>twee</u> weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste <u>twee</u> weken verdagen. Daarvan wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.</p>	<p>Artikel 6</p> <p>Het bestuursorgaan beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek, doch uiterlijk binnen <i>drie</i> weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste <i>drie</i> weken verdagen. Daarvan wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk <i>en</i> gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.</p>

BESTAANDE TEKST	NIEUWE TEKST
Hoofdstuk 7. Overige bepalingen	Hoofdstuk 7. Overige bepalingen Artikel 13a <i>Openbaargemaakte stukken worden op de officiële website van het Land geplaatst.</i>
Artikel 18 <u>Het Gerecht in Eerste Aanleg is belast met de beslechting van de geschillen die uit deze landsverordening voortvloeien.</u>	Artikel 18 <i>(Vervallen)</i>

2. In de linker kolom worden de artikelen en de eventuele opschriften geplaatst waarop de voorgestelde wijzigingen (waaronder ook het laten vervallen ervan) betrekking hebben. Voor een nieuw voorgesteld artikel of reeks artikelen wordt een cel gereserveerd. De woorden en de tekens waarop een wijziging betrekking heeft, worden onderstreept.

3. In de rechterkolom worden de artikelen en de eventuele opschriften en tekens geplaatst zoals deze na de voorgestelde wijziging zullen luiden. Nieuwe woorden en tekens worden gecursiveerd en vet afgedrukt. Als een artikel moet vervallen, dan wordt het opschrift van het artikel in de rechterkolom opgenomen, met daaronder: *(Vervallen)*.

4. Het bovenstaande is van overeenkomstige toepassing op landsverordeningen, houdende algemene bepalingen, en op ministeriële regelingen.

5. Kan deze techniek niet toegepast worden in het 'wijzigingsbesluit' zelf, neem dan een was/wordt-overzicht op in de toelichting.

89. Wijzigingstechniek oude stijl

1. Als er doorslaggevende bezwaren bestaan tegen het gebruik van de wijzigingstechniek van de vorige aanbeveling, dan kan worden teruggevallen op de klassieke methode, beschreven in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Voor Curaçao zijn dat Ar 164 e.v., voor Sint Maarten Ar 155 e.v.

2. Neem in dat geval een was/wordt-overzicht à la ICR 88 op in de toelichting.

90. Nummering na wijziging 1: hoofdstukken, paragrafen, artikelen

1. De nummering van bestaande hoofdstukken, paragrafen en artikelen wordt niet gewijzigd, behalve als ze worden verplaatst en die verplaatsing wel moet leiden tot vernummering.

2. Ingevoegde hoofdstukken, paragrafen en artikelen krijgen een letter achter hun nummer, overeenkomstig het volgende voorbeeld:

Artikel 3	(oud)
Artikel 3a	(nieuw)
Artikel 3b	(nieuw)
Artikel 4	(oud)

91. Nummeren na wijziging 2: rommelen met artikelleden en onderdelen?

1. Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving houden artikelleden en opsommingen een aaneensluitende nummering of lettering en worden ze zo nodig vernummerd of verletterd. Bij toepassing van de klassieke wijzigingstechniek gebeurt het vernummeren of verletteren in verband met het invoegen van een nieuw lid of onderdeel aan de hand van het volgende voorbeeld.

In artikel 5 worden de leden 3 tot en met 5 vernummerd tot 4 tot en met 6, en wordt een nieuw lid ingevoegd, dat luidt:

3. *(Tekst van het lid).*

2. Het verdient echter aanbeveling om ook bij de artikelleden en onderdelen van opsommingen de bestaande nummering en lettering zoveel mogelijk ongewijzigd te laten. Vervalt een artikellid of een onderdeel, dan wordt achter het lidnummer of de letter van de opsomming de aanduiding '(Vervallen)' geplaatst, net als bij artikelen, hoofdstukken enz. Invoegen gebeurt dan net als bij artikelen, dus met nr. 1a, 1b enz. of a1, a2 enz.

92. Laten vervallen van uitgewerkte bepalingen

Als een landsverordening waarin wijzigingen worden aangebracht, bepalingen bevat die zijn uitgewerkt, kan van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om die te laten vervallen.

§ 3. Intrekken

93. Intrekken met in stand laten van enkele artikelen?

1. Intrekken van een landsverordening 'met uitzondering van de artikelen ...' is sterk af te raden.

2. Als van een landsverordening die wordt ingetrokken de werking van sommige bepalingen wel in stand moet blijven, dan worden alle andere bepalingen van die landsverordening ingetrokken, zodat de te behouden bepalingen overblijven. Ga wel zorgvuldig na of een of meer bepalingen zoals definities, een of meer algemene bepalingen, een toezichts- of

sanctiebepaling of de citeertitel misschien ook behouden moeten blijven, eventueel in aangepaste vorm.

94. Intrekken/laten vervallen

Het intrekken van een complete landsverordening wordt aangeduid met ‘intrekken’, het schrappen van een of meer onderdelen met het laten ‘vervallen’ daarvan.

95. Gevolg van intrekken of laten vervallen voor uitvoeringsbesluiten

1. Als een landsverordening of een bepaling daarvan wordt ingetrokken, vervallen alle daarop gebaseerde ‘uitvoeringsbesluiten’, zoals landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en ministeriële regelingen, maar ook beschikkingen, zoals vergunningen, diploma’s en dergelijke. Als sommige van die regels of beschikkingen nog enige tijd moeten blijven gelden, moet daarvoor een passende overgangsregeling worden getroffen; zie boven, ICR 65 en 93. Alleen van beschikkingen die van meet af aan voor een beperkte tijd zouden gelden, wordt aangenomen dat ze hun tijd blijven uitdienen.

2. Voor de duidelijkheid worden de regelingen die vervallen als gevolg van de intrekking van de ‘oude’ landsverordening, uitdrukkelijk ingetrokken.

3. In de memorie van toelichting worden de gevolgen van de intrekking zo duidelijk mogelijk in kaart gebracht.

96. ‘Omhangen’

1. Als sommige uitvoeringsbesluiten moeten blijven gelden en daarvoor een basis kan worden gevonden in een andere wettelijke regeling – doorgaans de nieuwe landsverordening die de oude vervangt –, dan moeten ze in een overgangsbepaling worden ‘omgehangen’, d.w.z. dat wordt bepaald dat ze voortaan op een nieuwe grondslag berusten. Daarvoor kan dit model als uitgangspunt worden gebruikt:

Vergunningen en ontheffingen, verleend op grond van de ... [*citeertitel in te trekken landsverordening*] (‘Oud’) gelden als vergunning of ontheffing op grond van deze landsverordening (‘Nieuw’) volgens onderstaand schema:

<i>Oud</i>	<i>Nieuw</i>
art. ... (vergunning)	art. ... (vergunning)
art. ... (ontheffing)	art. ... (vergunning)
art. ... (ontheffing)	art. ... (ontheffing)

2. Voor het omhangen van een uitvoeringsregeling naar de nieuwe regeling kan dit model worden gebruikt:

Het Landsbesluit ... berust op artikel/de artikelen ... van deze landsverordening.

3. Het in deze aanbeveling bedoelde omhangartikel (of de artikelen) komt direct vóór het artikel waarbij de 'oude' landsverordening wordt ingetrokken.

97. Gevolg intrekken wijzigingsbepalingen

1. Het intrekken van een landsverordening waarbij wijzigingen zijn aangebracht in een andere landsverordening, maakt die wijzigingen niet ongedaan.

2. Een ingetrokken landsverordening of vervallen bepaling herleeft niet door het later laten vervallen van de bepaling waarbij de intrekking of de vervallenverklaring heeft plaatsgehad.

Hoofdstuk 4

Bekendmaking en voorlichting

98. Officiële bekendmaking

1. De officiële bekendmaking van de besluiten waarbij landsverordeningen, landsbesluiten, houdende algemene maatregelen, en ministeriële regelingen worden vastgesteld, gewijzigd of ingetrokken, vindt plaats:

- voor Aruba in het Afkondigingsblad (zie de Landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding);
- voor Curaçao in het Publicatieblad (zie de Bekendmakingsverordening);
- voor Sint Maarten in het Afkondigingsblad (zie de Landsverordening bekendmaking en inwerkingtreding).

2. Daarin worden ook de inwerkingtredingsbesluiten bekendgemaakt.

99. Geconsolideerde versies

Het is van belang er zoveel mogelijk voor te zorgen dat de geconsolideerde versies van de geldende wettelijke regelingen te vinden zijn op een algemeen en gratis toegankelijke website.

100. Voorlichting

1. Bezie of naast de hiervoor genoemde bekendmaking en beschikbaarstelling nog uitgebreider publiciteit of voorlichting wenselijk is.

2. Dergelijke publicaties en voorlichting kunnen zowel het algemene publiek betreffen als degenen die meer in het bijzonder met de betrokken regeling te maken hebben.

Bijlage bij ICR 63

Modelbepalingen Toezicht en handhaving

Hoofdstuk xxx

Toezicht en handhaving

§ 1. Overtreding en daderschap

Artikel (1). Definities overtreding, overtreder

Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- overtreding: het handelen of in stand houden van een toestand in strijd met het bij of krachtens deze landsverordening bepaalde;
- overtreder: degene die de overtreding pleegt of medepleegt of van wie duidelijk is dat hij een overtreding dreigt te plegen of mede te plegen.

Artikel (2). Daderschap

Een overtreding kan worden gepleegd door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon. Artikel 1:127, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

§ 2. Toezicht op de naleving

Artikel (3). Aanwijzing toezichthouders; instructiebevoegdheid

1. De minister wijst de ambtenaren aan die het toezicht uitoefenen op de naleving van deze landsverordening (toezichthouders). De aanwijzingsbeschikking wordt bekendgemaakt in de Landscourant (Aruba, Sint Maarten) resp. de Curaçaosche Courant (Curaçao) alsmede op de website van de regering.

2. De minister kan aan een toezichthouder slechts algemene instructies geven voor de wijze van uitoefening van diens taak.

Artikel (4). Legitimatiebewijs

1. Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich dat is uitgegeven door de minister. Desgevraagd laat hij het dadelijk zien.

2. Het legitimatiebewijs toont een foto van de toezichthouder en vermeldt zijn naam en hoedanigheid.

Artikel (5). Gebruik toezichtsbevoegdheden alleen voor zover nodig

Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden alleen gebruik voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van zijn taak.

Artikel (6). Inlichtingen of legitimatie verlangen

1. Een toezichthouder kan inlichtingen verlangen.
2. Een toezichthouder kan verlangen dat iemand hem zijn identiteitsbewijs laat zien.

Artikel (7). Plaatsen betreden; woningen

1. Een toezichthouder mag met medeneming van de benodigde apparatuur en vergezeld van door hem aangewezen personen iedere plaats – met uitzondering van woningen en van tot woning bestemde gedeelten van vaartuigen – betreden zonder toestemming van de bewoner of gebruiker.

2. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de politie.

3. Op het binnentreden van woningen of van tot woning bestemde gedeelten van vaartuigen is titel X van het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering ('Binnentreden in woningen') van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de artikelen 155, vierde lid, 156, tweede lid, 157, tweede en derde lid, 158, eerste lid, de woorden 'en zoveel mogelijk de grondslag van de verdenking', en 160, eerste lid, en met dien verstande dat de machtiging uitsluitend kan worden verleend door de procureur-generaal.

Artikel (8). Zakelijke gegevens en bescheiden

1. Een toezichthouder kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en er kopieën van maken.

2. Indien de kopieën niet ter plaatse kunnen worden gemaakt, kan hij de gegevens en bescheiden voor dat doel korte tijd meenemen. Daarvoor geeft hij een schriftelijk bewijs af.

Artikel (9). Onderzoek van zaken; monsterneming

1. Een toezichthouder kan zaken onderzoeken, aan opneming onderwerpen en daarvan monsters nemen. Daarvoor kan hij verpakkingen openen.

2. Indien de belanghebbende dat verzoekt, neemt de toezichthouder zo mogelijk een tweede monster. Bij of krachtens landsverordening kan anders worden bepaald.

3. Indien het onderzoek, de opneming of de monsterneming niet ter plaatse kan gebeuren, kan een toezichthouder de zaken voor dat doel korte tijd meenemen. Daarvoor geeft hij een schriftelijk bewijs af.

4. De monsters worden teruggegeven voor zover dat mogelijk is.

5. Indien de belanghebbende dat verzoekt, wordt hij zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de resultaten van het onderzoek, de opneming of het onderzoek van de monsters.

Artikel (10). Onderzoek van vervoermiddelen

1. Een toezichthouder kan vervoermiddelen onderzoeken.

2. Indien met het vervoermiddel naar zijn redelijk oordeel zaken worden vervoerd die onder zijn toezichthoudende taak vallen, kan hij de lading onderzoeken.

3. Hij kan van de bestuurder van een vervoermiddel inzage verlangen in de wettelijk voorgeschreven bescheiden die onder zijn toezichthoudende taak vallen.

4. Van de bestuurder van een voertuig of van de schipper van een vaartuig kan hij verlangen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door hem aangewezen plaats overbrengt.

Artikel (11). Medewerkingsplicht en geheimhouding

1. Ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door deze gestelde termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan verlangen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

2. Wie uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht is tot geheimhouding, kan het verlenen van medewerking weigeren voor zover dit uit zijn geheimhoudingsplicht voortvloeit.

§ 3. Last onder dwangsom

Artikel (12). Definitie last onder dwangsom

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: een bevel ('last') om een overtreding die is gepleegd te staken, ongedaan te maken of niet opnieuw te plegen, of een dreigende overtreding niet te plegen, onder bepaling dat de overtreder bij het niet of niet volledig nakomen van de last een dwangsom zal verbeuren aan het land.

Artikel (13). Bevoegdheid tot opleggen last onder dwangsom

1. De minister kan aan een overtreder een last onder dwangsom opleggen indien is geconstateerd dat een overtreding is gepleegd of dat duidelijk is dat deze dreigt te worden gepleegd. De last kan alleen worden opgelegd indien de overtreder het in zijn macht heeft deze uit te voeren.

2. Een belanghebbende die vermoedt dat een overtreding is gepleegd of dreigt te worden gepleegd, kan de minister verzoeken een onderzoek in te stellen. Indien uit het onderzoek blijkt dat een overtreding is gepleegd of duidelijk dreigt te worden gepleegd, legt de minister aan de overtreder een last onder dwangsom op, behalve indien er een bijzondere reden is om dat niet te doen. Van een bijzondere reden kan in elk geval sprake zijn:

- a. indien het om een niet ernstige overtreding gaat;
- b. indien duidelijk is dat de overtreding binnen redelijke tijd ongedaan zal zijn gemaakt;
- c. indien de minister het beter vindt eerst te volstaan met een waarschuwing;
- d. indien de minister een andere wijze van handhaven meer passend vindt.

3. Een last onder dwangsom wordt niet opgelegd om de overtreder te bestraffen.

4. Er wordt geen last onder dwangsom opgelegd indien voor dezelfde overtreding een last onder bestuursdwang van kracht is.

Artikel (14). Inhoud last onder dwangsom

1. De last onder dwangsom bevat een beschrijving van de overtreding, onder vermelding van de overtreden voorschriften. Ze omschrijft de te nemen maatregelen of na te laten handelingen. Gaat het om maatregelen die de overtreder moet nemen, dan wordt een termijn gesteld voor het nemen daarvan zonder dat een dwangsom wordt verbeurd ('begunstigingstermijn') tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet..

2. De op te leggen dwangsom wordt vastgesteld op een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, of een bedrag per vastgestelde niet-nakoming van de last. In de laatste twee gevallen wordt het maximum vastgesteld dat kan worden verbeurd.

Artikel (15). Overmacht; opheffing na een jaar mogelijk

1. Op verzoek van de overtreder kan de minister de begunstigings-termijn verlengen, de looptijd van de dwangsom voor een bepaalde termijn opschorten of de dwangsom verminderen indien het de overtreder blijvend of tijdelijk onmogelijk is om aan de last te voldoen. Is de last

onder dwangsom opgelegd na een verzoek van een belanghebbende, dan wordt die van de wijzigingsbeschikking in kennis gesteld.

2. Op verzoek van de overtreder kan de minister de last opheffen wanneer de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat een dwangsom is verbeurd.

Artikel (16). Betaaltermijn en vervaltermijn invordering

1. Een verbeurde dwangsom dient te worden betaald binnen zes weken nadat ze is verbeurd.

2. Wanneer twee jaren zijn verlopen nadat een dwangsom is verbeurd, kan ze niet meer worden ingevorderd.

§ 4. Last onder bestuursdwang

Artikel (17). Definitie last onder bestuursdwang

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: een bevel ('last') om een overtreding die is gepleegd te staken, ongedaan te maken of niet opnieuw te plegen, onder bepaling dat de minister de last bij het niet of niet volledig nakomen daarvan door feitelijk handelen ten uitvoer zal laten leggen ('bestuursdwang').

Artikel (18). Bevoegdheid tot opleggen last onder bestuursdwang

1. De minister kan aan een overtreder een last onder bestuursdwang opleggen indien is geconstateerd dat een overtreding is gepleegd. Van deze bevoegdheid maakt hij alleen gebruik indien redelijkerwijs moet worden aangenomen dat niet kan worden volstaan met een last onder dwangsom. De last kan alleen worden opgelegd indien de overtreder het in zijn macht heeft deze uit te voeren.

2. De last wordt bekendgemaakt aan de overtreder. Eventuele rechthebbenden op de zaak waarop de last betrekking heeft en de eventuele aanvrager worden ervan in kennis gesteld.

3. Artikel (13), tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

4. Een last onder bestuursdwang wordt niet opgelegd om de overtreder te bestraffen.

5. Er wordt geen last onder bestuursdwang opgelegd indien voor dezelfde overtreding een last onder dwangsom van kracht is.

Artikel (19). Inhoud last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang bevat een beschrijving van de overtreding, onder vermelding van de overtreden voorschriften. Ze omschrijft de te nemen maatregelen of na te laten handelingen. Gaat het om maatregelen die moeten worden genomen, dan wordt een termijn gesteld voor het nemen van de maatregelen ('begunstigingstermijn'), bij gebreke waarvan de minister de last ten uitvoer zal laten leggen. De last vermeldt in hoeverre de kosten van de bestuursdwang op de overtreder zullen worden verhaald.

Artikel (20). Binnentreden

1. Voor het toepassen van de bestuursdwang hebben de door de minister aangewezen personen toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.

2. Op het binnentreden van woningen of van tot woning bestemde gedeelten van vaartuigen is titel X van het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering ('Binnentreden in woningen') van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de artikelen 155, vierde lid, 156, tweede lid, 157, tweede en derde lid, 158, eerste lid, laatste zin, en 160, eerste lid, en met dien verstande dat de machtiging uitsluitend kan worden verleend door de procureur-generaal.

3. Een plaats die niet bij de overtreding is betrokken wordt niet eerder betreden dan achtenveertig uren nadat het voornemen daartoe aan de rechthebbende schriftelijk is aangezegd. Dit geldt niet indien tijdige aanzegging wegens de vereiste spoed niet mogelijk is. De aanzegging wordt dan zo spoedig mogelijk gedaan.

4. De aanzegging omschrijft de manier waarop het betreden zal plaatsvinden.

5. De minister vergoedt de schade die door het betreden van een plaats als bedoeld in het derde lid wordt veroorzaakt voor zover deze redelijkerwijs niet voor rekening van de rechthebbende behoort te komen.

Artikel (21). Verzegeling

De toepassing van bestuursdwang kan bestaan uit het verzegelen van gebouwen, terreinen en wat zich daarin of daarop bevindt.

Artikel (22). Meenemen en bewaren van zaken

1. Voor zover dat nodig is voor de toepassing van de bestuursdwang kunnen zaken worden meegenomen en opgeslagen.

2. Van het meevoeren en opslaan wordt proces-verbaal opgemaakt. Een kopie daarvan wordt verstrekt aan degene die de zaken onder zijn beheer had.

3. De minister draagt zorg voor de bewaring van de opgeslagen zaken en geeft deze zaken terug aan de rechthebbende. Indien de rechthebbende de overtreder is, kan de teruggave worden opgeschort totdat de kosten van de bestuursdwang zijn voldaan.

Artikel (23). Teruggave en verkoop van meegenomen zaken

1. Indien een meegenomen en opgeslagen zaak niet binnen dertien weken kan worden teruggegeven, kan de minister de zaak verkopen.

2. Hij kan de zaak eerder verkopen indien de kosten van de opslag onevenredig hoog worden in verhouding tot de waarde van de zaak.

3. Verkoop vindt niet plaats binnen twee weken na de verstrekking van het afschrift van het proces-verbaal van meevoeren en opslaan, tenzij het gevaarlijke stoffen betreft of eerder aan bederf onderhevige stoffen.

4. Indien verkoop niet mogelijk is, kan de minister de zaak gratis aan een derde in eigendom overdragen of de zaak laten vernietigen. De rechthebbende wordt tijdig op de hoogte gesteld van het voornemen daartoe. Het eerste en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing.

5. De rechthebbende wordt dadelijk op de hoogte gesteld van de handelingen die op grond van dit artikel zijn verricht.

Artikel (24). Kostenverhaal

1. De kosten van de bestuursdwang worden op de overtreder verhaald tenzij ze redelijkerwijs niet of niet helemaal voor zijn rekening horen te komen.

2. Tot de kosten behoren ook die van de voorbereiding van de bestuursdwang voor zover die zijn gemaakt na het verstrijken van de begunstigingstermijn. Deze kosten zijn ook verschuldigd voor zover geen bestuursdwang is toegepast omdat de last alsnog is uitgevoerd.

3. Tot de kosten van de bestuursdwang behoren tevens die van vergoeding van schade als bedoeld in artikel (20), vijfde lid.

4. De minister stelt de hoogte van de te verhalen kosten vast bij beschikking. Daarin wordt tevens vermeld dat de overtreder de kosten dient te betalen.

5. De kosten dienen te worden betaald binnen zes weken nadat de kostenbeschikking aan de overtreder is bekendgemaakt.

6. Wanneer sinds de bekendmaking twee jaren zijn verstreken, kunnen de kosten niet meer worden ingevorderd.

Artikel (25). Spoedbestuursdwang

1. In een spoedeisend geval kan de minister beslissen dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. De beslissing geldt als een beschikking.

2. De beslissing bevat een beschrijving van de overtreding, onder vermelding van de overtreden voorschriften. Ze omschrijft de te nemen maatregelen.

3. De beslissing wordt bekendgemaakt aan de overtreder. Eventuele rechthebbenden op de zaak waarop de bestuursdwang betrekking heeft en de eventuele aanvrager worden ervan in kennis gesteld.

4. Indien de situatie zo spoedeisend is dat een beslissing niet kan worden afgewacht, kan dadelijk bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een beslissing als bedoeld in het eerste lid genomen en bekendgemaakt.

Dankzij de gelijkstelling in de tweede zin van het eerste lid kan de beslissing van de minister aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Dat geldt ook voor het tweede lid van het volgende artikel.

Artikel (26). Verzoek om toepassen bestuursdwang

1. Een belanghebbende op wiens aanvraag de last onder bestuursdwang is gegeven, kan de minister verzoeken de bestuursdwang daadwerkelijk toe te passen. Het verzoek kan eerst na afloop van de begunstigingstermijn worden gedaan.

2. De minister beslist binnen vier weken op het verzoek. De beslissing geldt als een beschikking.

Artikel (27). Concentratie bezwaren en beroepen

1. Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen een last onder bestuursdwang heeft tevens betrekking op een beschikking die strekt tot toepassing van bestuursdwang of op een beschikking tot vaststelling van de kosten van de bestuursdwang, voor zover de belanghebbende deze beschikkingen betwist.

2. Het vorige lid is van overeenkomstige toepassing op een verzoek om voorlopige voorziening.

§ 5. Bestuurlijke boete

[NB: Deze paragraaf alleen opnemen als daar een goede reden voor is]

Artikel (28). Bevoegdheid, verwijtbaarheid, geen bis in idem, overlijden overtreder

1. De minister kan aan een overtreder een bestuurlijke boete opleggen indien is geconstateerd dat deze een overtreding heeft gepleegd.

2. Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

3. Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor een overtreding die meer dan drie jaren geleden is gepleegd. Indien tegen de bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld, wordt deze termijn opgeschort totdat onherroepelijk op het bezwaar of het beroep is beslist.

3. Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor een overtreding die eerder heeft geleid:

- a. tot het opleggen van een bestuurlijke boete;
- b. tot een mededeling overeenkomstig artikel (32), tweede lid, dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, of
- c. tot het instellen van strafvervolgning en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen.

4. Er wordt geen bestuurlijke boete opgelegd wanneer de overtreder is overleden. Een bestuurlijke boete vervalt indien ze op het tijdstip van overlijden van de overtreder niet onherroepelijk is. Een onherroepelijke bestuurlijke boete vervalt voor zover ze op dat tijdstip nog niet is betaald.

Artikel (29). Hoogte van de boete

1. De op te leggen boete bedraagt hoogstens:

a. voor overtreding van ... : het bedrag van de ... categorie, genoemd in artikel 1:54, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht;

b. (enz.)

2. Bij het bepalen van de hoogte van de daadwerkelijk op te leggen boete stemt de minister de boete af op de mate waarin deze aan de overtreder wordt verweten. Hij houdt daarbij zo mogelijk rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd en zo nodig met de draagkracht van de overtreder.

3. Bij verandering van de regels betreffende de overtreding of de bestuurlijke boete past de minister de voor de overtreder meest gunstige regels toe.

Voor het bepalen van de boetecategorie wordt aansluiting gezocht bij de categorieën die voor vergelijkbare overtredingen zijn gebruikt. In de memorie van toelichting wordt toegelicht met welke andere boete- of strafbepalingen is vergeleken.

Artikel (30). Rapport overtreding

1. Van de overtreding wordt door een toezichthouder een rapport opgemaakt. Dat vermeldt de naam van de overtreder, omschrijft de overtreding en noemt het overtreden voorschrift of de overtreden voorschriften en geeft een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd. Het rapport kan foto- en filmmateriaal bevatten.

2. Het rapport wordt aan de overtreder toegezonden of uitgereikt. Daarbij wordt de overtreder erop gewezen dat hij binnen vier weken na de toezending of de uitreiking kan laten weten dat hij een zienswijze wil indienen bij de minister, en of de zienswijze schriftelijk of mondeling zal worden ingediend.

3. Indien van de overtreding een proces-verbaal is opgemaakt kan dat worden gebruikt in plaats van het rapport van een toezichthouder. Het vorige lid is van overeenkomstige toepassing.

Artikel (31) Mondelinge zienswijze

1. Indien de overtreder een mondelinge zienswijze indient, geeft de minister zo nodig een mondelinge samenvatting van het rapport, in een taal die de overtreder verstaat.

2. Van het indienen van de mondelinge zienswijze wordt een verslag gemaakt.

Artikel (32). Beslistermijn

1. De minister beslist uiterlijk dertien weken nadat het rapport of het proces-verbaal van de overtreding is opgemaakt, of hij een bestuurlijke boete zal opleggen.

2. Ook als hij besluit geen bestuurlijke boete op te leggen, stelt de minister de betrokkene daarvan dadelijk schriftelijk in kennis.

§ 6. Strafbepaling

[NB: Deze paragraaf alleen opnemen als daar een reden voor is.]

Artikel (33). Strafbepaling

1. Overtreding van het bepaalde bij of krachtens ... wordt gestraft met een geldboete van de ... categorie, genoemd in artikel 1:54, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Of:

1. Overtreding van het bepaalde bij of krachtens ... wordt gestraft met gevangenisstraf (*of* hechtenis) van ... of een geldboete van de ... categorie, genoemd in artikel 1:54, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

2. Overtreding van ... is een overtreding.

3. Overtreding van ... is een misdrijf.

Voor het bepalen van de boetecategorie wordt aansluiting gezocht bij de categorieën die voor vergelijkbare overtredingen zijn gebruikt. In de memorie van toelichting wordt toegelicht met welke andere straf- of boetebepalingen is vergeleken.

§ 7 Invordering bij dwangschrift

Artikel (34). Invordering bij dwangschrift

1. *Aruba*: 1. Verbeurde dwangsommen, kosten van bestuursdwang en bestuurlijke boetes kunnen worden ingevorderd met een dwangschrift met overeenkomstige toepassing van de Landsverordening, houdende regeling van de invordering van belastingen, bijdragen en vergoedingen door middel van dwangschriften, alsmede de rechtspleging inzake van belastingen, bijdragen en vergoedingen. Daartoe stelt de minister de invordering in handen van de Ontvanger en voorziet hij deze van de nodige gegevens.

Curaçao en Sint Maarten: 1. Verbeurde dwangsommen, kosten van bestuursdwang en bestuurlijke boetes kunnen worden ingevorderd met een dwangschrift met overeenkomstige toepassing van de Landsverordening (C: van den 31sten december 1942) houdende regeling van de invordering van belastingen, bijdragen en vergoedingen door middel van dwangschriften alsmede van de rechtspleging inzake van belastingen, bijdragen en vergoedingen. De artikelen 1, 2, eerste lid, onderdeel a, 4 en 5 van de landsverordening zijn niet van overeenkomstige toepassing.

2. De ontvanger kan met de schuldenaar een betalingsregeling treffen.
3. Een dwangschrift wordt niet uitgevaardigd voordat de schuldenaar bij aangetekend schrijven tot betaling is aangemaand, waarbij hem een betalingstermijn van ten minste zes weken is gegund, en deze termijn ongebruikt is verstreken.
4. Invordering kan ook plaatsvinden langs privaatrechtelijke weg.

Overzicht

Aanwijzingen voor de regelgeving van Curaçao

HOOFDSTUK 1. TOEPASSINGSBEREIK

- 1 Reikwijdte: a.v.v. in landsverordeningen, lb's ham en ministeriële regelingen
- 2 Geadresseerden: ministers en onder hen ressorterenden
- 3 Afwijken alleen toegestaan als anders onaanvaardbare resultaten ontstaan

HOOFDSTUK 2. ALGEMENE ONDERWERPEN VAN REGELGEVING

§ 2.1 Gebruik van regelgeving

- 4 Nieuwe regeling alleen als noodzaak vaststaat; startnotitie
- 5 Voorafgaand onderzoek voordat tot een regeling wordt besloten (a–e)
- 6 Letten op effectiviteit, neveneffecten en lasten voor overheid en burgers
- 7 Duidelijkheid, eenvoud en bestendigheid
- 8 Eerst onderzoek naar handhaafbaarheid en handhavingsmethode
- 9 Conflictopwekkende factoren vermijden
- 10 Administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen zo beperkt mogelijk houden
- 11 Administratieve lasten voor de overheid idem
- 12 Evenredigheid lasten en lusten voor belanghebbenden
- 13 Bestuursbevoegdheden normeren; geen vage criteria
- 14 Onderzoeken welke regels reeds bestaan; algemene rechtsbeginselen in acht nemen

§ 2.2 Algemeen verbindende voorschriften

- 15 Hoofdelementen in landsverordening; primaat van de wetgever is richtsnoer
- 16 Regeling bij landsverordening als Staatsregeling dat vereist; inhoud delegatieverbod
- 17 Zoveel mogelijk bij landsverordening te regelen onderwerpen

§ 2.3 Delegatie van regelgevende bevoegdheid

- 18 Delegatie zoveel mogelijk begrenzen
- 19 Beperkte delegatie aan ministeriële regeling mogelijk
- 20 Delegatie aan min. reg. zoveel mogelijk rechtstreeks in landsverordening; geen mandaat, tenzij...
- 21 Formules voor delegatie aan regering en voor subdelegatie: 'bij / bij of krachtens lb ham'
- 22 Formules voor delegatie aan ministeriële regeling
- 23 Medebetrokkenheid andere minister(s): 'in overeenstemming / na overleg met'
- 24 'regels' / 'nadere regels'
- 25 Niet toestaan dat hogere regeling door lagere regeling wordt gewijzigd, tenzij ...
- 26 Lb ham en ministeriële regeling pas *vaststellen* als wettelijke grondslag is vastgesteld

§ 2.4 Parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving

- 27 In beginsel geen voor- of nahangprocedures in landsverordening opnemen
- 28 Gecontroleerde delegatie
- 29 Twee modelbepalingen voor gecontroleerde delegatie
- 30 Tijdelijke delegatie
- 31 Modelbepaling voor tijdelijke delegatie
- 32 Delegatie onder vereiste van bekrachtiging bij landsverordening alleen als geen amendementsrecht
- 33 Modelbepaling daarvoor
- 34 Voorhangperiode moet grotendeels buiten recesperiode Staten vallen

§ 2.5 Harmonisatie

- 35 Bij soortgelijke onderwerpen zoveel mogelijk harmoniseren
- 36 Ook bij wijzigingen zoveel mogelijk harmoniseren
- 37 Afwijken van algemene landsverordeningen alleen als noodzakelijk; dan motiveren
- 38 Termen 'bekendmaking' en 'mededeling'

HOOFDSTUK 3. ALGEMENE ASPECTEN VAN VORMGEVING

§ 3.1 Algemene terminologische punten

- 39 Bepalingen zo beknopt mogelijk formuleren
- 40 Werkwoorden 'moeten' en 'dienen' vermijden (dus onvoltooid tegenwoordige tijd)
- 41 Aansluiten bij normaal spraakgebruik en onbepaalde of onduidelijke woorden vermijden
- 42 Aansluiten bij terminologie van basisregeling en van internationale regelingen
- 43 Niet-Nederlandse woorden in beginsel vermijden
- 44 Eén begrip, één term
- 45 Seksneutrale aanduidingen gebruiken
- 46 Afkortingen alleen als dat onvermijdelijk is; dan definiëren
- 47 Geen ficties
- 48 'indien en voor zover'
- 49 Geen 'en/of'
- 50 Zinnen en zinsneden niet tussen haakjes
- 51 Einde van periode of reeks: 'tot en met'
- 52 'onderscheidenlijk', 'respectievelijk'; geen 'c.q.'
- 53 Ontwerp van landsverordening aanduiden als 'ontwerp'
- 54 Terminologie 'besluit' en 'beschikking'
- 55 'Koninkrijk' en 'land'
- 56 Voor meeteenheden wettelijke aanduidingen gebruiken
- 57 Aanduiding bedragen: 'NAf.'

§ 3.2 Aanduiding van ministers

- 58 'de minister, belast met'

§ 3.3 Aanhaling en verwijzing

- 59 Zuinig zijn met verwijzingen
- 60 Verwijzingen zoveel mogelijk verbijzonderen naar artikel en eventueel naar onderdeel daarvan
- 61 Terminologie verwijzingen: 'artikel 1, tweede lid, onder(deel) b'
- 62 Volledige zin is '(vol)zin'; zinsnede aanhalen met hele tekst of begin- en eindwoorden
- 63 'genoemd', 'bedoeld', 'als genoemd/bedoeld'
- 64 Terminologie 'is van (overeenkomstige) toepassing (, met dien verstande dat)'
- 65 Terminologie 'deze landsverordening / dit lb ham/ deze ministeriële regeling'
- 66 'onverminderd' en 'in afwijking van' alleen indien nodig
- 67 Indien citeertitel dan vindplaats Publicatieblad niet vermelden
- 68 Model aanhaling regeling zonder citeertitel: volledig opschrift + PB
- 69 Model aanhaling verdrag

§ 3.4 Hoofdletters

70 Hoofdlettergebruik beperken; enkele bijzondere gevallen

§ 3.5 Indeling

- 71 Regelingselementen: opschrift, aanhef, lichaam, ondertekening, evt. bijlagen
- 72 Artikelen in nieuwe regeling Arabisch nummeren (1, 2...), evt. per h. (2.1, 3.4...); 'Enig artikel'
- 73 Volgorde mogelijke slotbepalingen: overgangsrecht, wijzigingen in andere regelingen, intrekking oude regeling, doorlopende-tekstplaatsing, inwerking-treding, citeertitel
- 73 Onderdelen Arabisch nummeren: 'Deel', 'hoofdstuk', 'titel', 'afdeling', 'paragraaf' (§)
- 74 Onderdelen voorzien van beknopt opschrift, artikelen alleen als noodzakelijk
- 75 Artikelleden Arabisch nummeren; geen alinea's; geen artikelen met veel artikelleden
- 76 Opsommingen 'a, b, c, enz.' en subopsommingen '1^o, 2^o, 3^o, enz.'; behalve in begripsbepaling, daar alfabetisch en ongenummerd
- 76 Zo nodig alternatief/cumulatief en limitatief/niet-uitputtend karakter van opsomming duidelijk maken
- 77 Geen bijlagen, behalve tabel, formulier, model, kaart, lijst, e.d.
- 78 'Bijlage bij artikel ...', tenzij
- 79 In uitvoeringsregeling zoveel mogelijk volgorde artikelen hogere regeling aanhouden
- 80 Geen bepalingen uit andere regeling herhalen, tenzij onvermijdelijk

HOOFDSTUK 4. BIJZONDERE BESTANDELEN VAN REGELINGEN

§ 4.1 Opschrift

- 83 Altijd opschrift; bij uitvoering verdrag dit in opschrift vermelden
- 84 Materiële aanduiding in opschrift; beknopt; geen slotpunt
- 85 Citeertitel aan het slot tussen haakjes in het opschrift vermelden

§ 4.2 Aanhef

- 86 Model aanhef landsverordening
- 87 Model aanhef landsbesluit, houdende algemene maatregelen
- 88 Model aanhef ministeriële regeling
- 89 'Gelet op' artikelen hogere regeling waarop de regelgevende bevoegdheid berust

§ 4.3 Overwegingen

- 90 Overwegingen ('considerans') in aanhef landsverordening, lb ham en min. regeling
- 91 In overwegingen: strekking en evt. motief
- 92 Uitvoering Staatsregeling of internationale regeling, dan in overwegingen vermelden
- 93 In overwegingen geen elementen die niet in lichaam regeling voorkomen

§ 4.4 Begripsbepalingen

- 94 Onduidelijke termen definiëren; niet afwijken van normaal spraakgebruik
- 95 Verkorte aanduiding in begripsbepaling ter vermijding van veelvuldige herhaling
- 96 Model: 'In deze landsverordening/dit landsbesluit/deze regeling (en de daarop berustende bepalingen) wordt (mede) verstaan onder ...: ...

§ 4.5 Openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen

- 97 Openbaar lichaam bij landsverordening instellen; doel
- 98 Z.b.o. = xxx
- 99 Z.b.o. instellen bij landsverordening; te regelen onderwerpen

§ 4.6 Toekenning van bestuursbevoegdheden

- 100 Begrippen 'vrijstelling', 'ontheffing', 'vergunning' en 'erkenning'
- 101 'beperking' 101a Verplichtingen ('voorschriften') evt. uitdrukkelijk strafbaar stellen
- 102 Bevoegdheid tot intrekking of wijziging van beschikking uitdrukkelijk regelen
- 103 Gronden voor intrekking of wijziging van beschikking in regeling specificeren

§ 4.7 Overgang van rechten krachtens publiekrecht

- 104 Bij niet persoonsgebonden rechten regelen of deze over kunnen gaan op anderen

§ 4.8 Hardheidsclausules

- 105 In beginsel geen hardheidsclausules opnemen; indien wel, dan zo concreet mogelijk
- 106 Modelbepaling hardheidsclausule
- 107 Bij bestendige toepassing hardheidsclausule: vastleggen in avv

§ 4.9 Toezicht en opsporing

- 108 'Toezicht op de naleving' en 'opsporing'
- 109 Twee modelbepalingen voor aanwijzing toezichthouders
- 110 Modelbepaling voor aanwijzing buitengewone opsporingsambtenaren
- 111 In beginsel geen extra bevoegdheden toekennen aan boa's
- 112 Modelbepaling voor bevoegdheid assistentie politie ('sterke arm') in te roepen

§ 4.10 Sancties

- 113 Sanctiebepalingen zo duidelijk mogelijk; sancties zelf bij landsverordening regelen
- 114 Mogelijke bestuursrechtelijke sancties
- 115 Bevoegdheid tot intrekking of schorsing beschikking als sanctie uitdrukkelijk regelen
- 116 Modelbepaling verlening bevoegdheid tot toepassen van bestuursdwang
- 117 Modelbepaling verlening bevoegdheid tot opleggen last onder dwangsom
- 118 Modelbepaling bevoegdheid opleggen bestuurlijke boete; waarborgen regelen
- 119 Modelbepaling voor aanmerking strafbaar feit als misdrijf of overtreding
- 120 Wanneer tuchtrechtelijke handhaving?

§ 4.11 Bestuursrechtelijke rechtsbescherming

- 121 Tegen andere besluiten dan a.v.v moet altijd beroep bij administratieve rechter mogelijk zijn (LAR 2001)
- 122 Modelbepaling voor schorsende werking beroep, indien wenselijk

§ 4.12 Evaluatiebepaling

- 123 Modelbepaling voor eenmalige of periodieke evaluatie, indien gewenst

§ 4.13 Overgangsrecht

- 124 Altijd overwegen of overgangsbepalingen noodzakelijk zijn
- 125 Indien niets anders is bepaald, geldt onmiddellijke werking
- 126 Terugwerkende kracht alleen om bijzondere reden; niet bij belastende regeling, tenzij
- 127 Regels en modelbepalingen voor terugwerkende kracht
- 128 Eerbiedigende en uitgestelde werking
- 129 Bij eerbiedigende en uitgestelde werking rechtsgevolgen daarvan duidelijk regelen
- 130 Bij nieuwe geschillenregeling altijd overgangsrecht

§ 4.14 Samenloop

- 131 Bij ontwerp landsverordening noodzaak samenloopregeling met ander ontwerp bezien
- 132 Modelbepalingen voor samenloopregeling

§ 4.15 Inwerkingtreding

- 133 Altijd inwerkingtredingsbepaling opnemen
- 134 Datum inwerkingtreding landsverordening of lb ham moet uit PB blijken
- 135 Volgorde inwerkingtreding landsverordening of lb ham op hetzelfde tijdstip
- 136 Rekening houden met invoeringstermijn die nodig is
- 137 Datum inwerkingtreding altijd na tijdstip feitelijke verkrijgbaarstelling Publicatieblad; inwerkingtredings-landsbesluit eerder publiceren
- 138 'Hulpbepalingen' (i.w.tr., bekendmaking, citeertitel, delegatie) gelden meteen
- 139 Inwerkingtreding van inwerkingtredingsbesluit niet regelen
- 140 Modelbepalingen voor inwerkingtreding landsverordening of lb ham
- 141 Modelbepalingen voor inwerkingtreding ministeriële regeling
- 142 Bijzondere modelbepalingen voor inwerkingtreding landsverordening of lb ham

§ 4.16 Tijdelijke regelingen

- 143 Modelhorizonbepalingen
- 144 Tijdelijkheid regeling uit opschrift en citeertitel laten blijken
- 145 Tijdelijke afwijking of tijdelijke wijziging

§ 4.17 Citeertitel

- 146 In beginsel voor nieuwe regelingen wel en voor wijzigingsregelingen geen citeertitel; afkorting in toelichting
- 147 Model citeertitelbepaling (beknopt, alleen beginhoofdletter, doorgaans geen jaartal)

§ 4.18 Bekendmaking

- 148 Geen regels opnemen over plaatsing in Publicatieblad
- 149 Regelingen na vaststelling z.s.m. bekendmaken
- 150 Wanneer bepalen dat bijlage bij regeling ter inzage wordt gelegd?
- 151 Evt. inhoudsopgave bij de bekendmaking van de regeling los na de regeling toevoegen

§ 4.19 Ondertekening

- 152 Bekrachtiging en ondertekening van landsverordeningen en lb's ham
- 153 Medeondertekenaars; zo weinig mogelijk
- 154 Ondertekening uitvoeringsregeling
- 155 Eerste ondertekenaar; ondertekening door m-p

§ 4.20 Toelichting

- 156 Bij landsverordening en lb ham altijd MvT/NvT; bij min. reg. in beginsel toelichting
- 157 In toelichting op te nemen verantwoordingspunten (a–j)
- 158 Geen nadere regels in de toelichting
- 159 Fin. gevolgen voor Land of ontbreken daarvan vermelden in MvT/NvT
- 160 Zo nodig algemeen deel en artikelsgewijs; nummers van onderdelen
- 161 Helder en bondig taalgebruik; logische indeling
- 161a Bij toelichting op lb ham of min. regeling ervan uitgaan dat de regeling reeds is vastgesteld
- 162 Bij uitvoering verdrag volledige transponeringstabel opnemen

HOOFDSTUK 5. WIJZIGING EN INTREKKING VAN REGELINGEN

§ 5.1 Wijziging van regelingen

- 163 Wijziging van regeling door regeling van gelijke orde
- 164 Volgorde wijzigingsbepalingen bij wijziging van meer dan één regeling
- 165 Bij omvangrijke wijziging evt. oude regeling intrekken en nieuwe vaststellen
- 166 Bij nieuwe regeling eventueel afzonderlijke aanpassings- of invoeringsregeling maken
- 167 Opschrift en aanhef zo nodig wijzigen
- 168 Bestaande toelichting kan niet worden gewijzigd
- 169 Modelbepalingen voor nieuwe grondslag uitvoeringsregeling ('omhangen')
- 170 Wijzigingsbepalingen en andere uitgewerkte bepalingen desgewenst schrappen
- 171 Gehele lees- of begripseenheid vervangen door nieuwe lees- of begripseenheid
- 172 Regeling wordt 'ingetrokken', artikel of ander onderdeel 'vervalt'
- 173 Formuleringen voor vervanging van tekstgedeelten, artikelen of onderdelen daarvan
- 174 Pure wijzigingsregeling Romeinse nummers; wijzigingsbepalingen in nieuwe regeling gewoon Arabisch
- 175 Regels voor het indelen van artikelen en artikelonderdelen in een wijzigingsregeling
- 176 Nummering ingevoegde artikelen: 1a, 1b, 1c, enz.
- 177 Ongenummerde artikelleden alsnog nummeren, maar dan voor het hele onderdeel
- 178 Artikelen i.h.a. niet vernummeren; leden wel, en onderdelen verletteren
- 179 In overgangsrecht verwijzen naar gewijzigde bepaling, niet naar wijzigingsbepaling

§ 5.2 Intrekken en verval van regelingen

- 180 Te vervangen regeling uitdrukkelijk intrekken
- 181 Intrekken regeling moet i.h.a. door regeling van gelijke orde
- 182 Bij intrekking regeling vervallen uitvoeringsregelingen van rechtswege tenzij ze worden omgehangen
- 183 Meteen uitgewerkte regelingen niet intrekken of laten vervallen
- 184 Intrekken regeling laat niets herleven

§ 5.3 Wijziging van een ontwerp-landsverordening

- 185 Nota van wijziging; vormgeving
- 186 Modelbepaling voor maken doorlopende nummering c.a. door minister
- 187 Model bekendmaking geconsolideerde versie
- 188 Nota van wijziging altijd van toelichting voorzien

Van Aanwijzingen voor de regelgeving van Curaçao naar 100 ICR

<u>Ar-C→100 IRC</u>		<u>Ar-C→100 IRC</u>		<u>Ar-C→100 IRC</u>	
1-3	–	67	–	139	–
4	5	68	47	140	70, 71, 98
5	0	69	47	141	71
6	6	70	–	142	70
7	7	71	20	143-145	–
8	5	72	22	146	74
9-12	6	73	–	147	75
13-17	–	74	21	148	79
18	52	75	25	149	–
19	2	76	23	150	17
20	4	77	27	151	–
21-23	–	78	28	152-155	17
24	52	79-82	–	156	80, 81
25-33	–	83-85	10	157	81
34	70	86	11	158	80, 81
35-38	–	87-93	–	159-161	81
39	29	94	48	161a	–
40	36	95	97	162	82
41	29	96	49	163	86
42	–	97	49	164	87
43	30	98, 99	–	165-168	–
44	31	100	53, 55, 57	169	46
45	–	101, 101a	58	170	92
46	33	102, 103	61	171	89
47	35	104	–	172	89, 92
48, 49	–	105-107	74	173	89
50	38	108-120	63	174	87, 89
51, 52	37	121-123	–	175	89
53-55	–	124	65	176	90
56, 57	39	125	66	177	–
58	–	126	68	178	91
59, 60	41	127	69	179, 180	–
61	42	128	67	181	86
62	43	129-132	–	182	95
63	44	133, 134	70, 73	183	–
64, 65	–	135	–	184	97
66	46	136, 137	40	185-188	–
138	–				

Van 100 ICR naar Aanwijzingen voor de regelgeving van Curaçao

<u>100 ICR→Ar-C</u>		<u>100 ICR→Ar-C</u>		<u>100 ICR→Ar-C</u>	
1	1	34	70	67	128
2	19	35	47	68	126
3	–	36	40	69	127
4	20	37	48, 51, 52	70	133, 134, 136, 137
5	4, 88	38	50	140, 142	
6	6, 9-12	39	56, 57	71	140, 141
7	7	40	–	72	–
8, 9	–	41	59, 60	73	133, 134
10	83-85	42	61	74	146
11	86	43	62	75	147
12	–	44	63	76	105-107
13	152-155, 158	45	–	77	80
14	84	46	66	78	143, 144
15	87	47	62, 69	79	148
16	–	48	94	80	156, 158
17	152-155, 158	49	96, 97	81	156-161
18, 19	–	50	–	82	162
20	71	51	–	83-85	–
21	74	52	18, 24	86	163, 181
22	72	53	100	87	164, 174
23	76	54	–	88	–
24	–	55	100	89	171-175
25	75	56	–	90	176
26	–	57	100	91	178
27	77	58	101, 101a	92	170
28	78	59, 60	–	93	–
29	39, 41	61	102, 103	94	92
30	43	62	–	95	182
31	44	63	108-120	96	169
32	–	64	–	97	184
33	40	65	124	98	140
66	125	99, 100	–		

Dit boek past in de Nederlandse, en sinds kort ook Caribische, traditie van universitair onderzoek en publicaties over 'goed wetgeven'. Het houdt rekening met de specifieke behoeften en mogelijkheden van 'small island countries' met een beperkt bestuursapparaat en waar de taal van de wettelijke regelingen een andere is dan de omgangstaal van de meerderheid van de bevolking en de ambtenaren.

Het bouwt voort op een eerder, enigszins vergelijkbaar werk van de auteur, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever* (3e dr. 2018).

Willem Konijnenbelt heeft van 1978-1993 wetgevingsonderwijs gegeven aan de universiteiten van Tilburg en Amsterdam en van 1985 tot heden aan wetgevingsjuristen in Nederland, van de EU en van diverse andere landen, waaronder sinds vele jaren de Caribische landen.

Van 1973-1976 was hij wetgevingsjurist bij het ministerie van (toen nog) Binnenlandse Zaken, van 1993-2005 staatsraad-wetgevingsadviseur bij de Raad van State en tevens gasthoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Sinds 2011 is hij zelfstandig gevestigd wetgevingsadviseur.

