Gemeente Amsterdam



Aanwijzingen voor de regelgeving Amsterdam

Vastgesteld door het college van B&W
26 augustus 2025

Inhoudsopgave

Voorwoord van de Burgemeester.....5

Inleiding.....6

Hoofdstuk 1. Algemeen – verstandig regelgeven.....7

§1.1 Algemeen.....7

1. Reikwijdte.....7
2. Soorten regelingen.....7
3. Vermenging van regels.....9
4. Bevoegdheid tot vaststellen van avv's, delegatie.....10
5. Geen delegatie of mandaat aan ambtenaren.....12
6. Gedragsnormen, beslissingsbevoegdheid en beslisregels.....13

§1.2 Verstandig regelen.....14

7. Nieuwe regels: nodig en verstandig?.....14
8. Beperking lasten, empathie.....15
9. Algemene kwaliteitseisen, VNG-modellen:.....16

Hoofdstuk 2. Het ontwerpen van een regeling.....177

§2.1. Vormgeving algemeen.....177

a. Afstemming op andere regelingen.....177

10. Afstemming op hogere regels, overschrijfverbod.....17
11. De artikel 122-formule.....18
12. Harmonisatie.....19

b. Indeling.....199

13. Elementen van een vaststellings- of wijzigingsbesluit.....19
14. Artikelen: wijze van nummeren.....20
15. Indeling in hoofdstukken en paragrafen: samenhang.....21
16. Opschriften van hoofdstukken, paragrafen en artikelen.....21
17. Volgorde onderwerpen.....21
18. Onderverdeling van artikelen.....22
19. Opsommingen, staartteksten.....22
20. Aanduiden karakter opsomming.....23

c. Taalgebruik.....24

21. Formulering.....24
22. Eén term, één begrip.....25

23. Aanduiding gemeentelijke bestuursorganen 26
24. Afkortingen 26
25. Hoofdletters en namen 26
26. Geen ficties 27
27. Geen 'moeten' en 'dienen' 27
28. ~~Indien en~~ voor zover, ~~en/~~of, geen haakjes, tot en met 28
29. Respectievelijk ~~en c.q.~~ 29
30. Overeenstemming en overleg 29
d. Verwijzen en aanhalen 30
31. Verwijzingen 30
32. Modellen verwijzing 33
33. Aanhaling zin en zinsdeel 35
34. (Als) genoemd en bedoeld 35
35. Van (overeenkomstige) toepassing 35
36. Voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht 36
37. Onverminderd, in afwijking van 36
38. Verwijzing naar regeling met en zonder citeertitel 37
39. Modellen aanhaling veel voorkomende bronnen 38
§2.2. Bestanddelen van een regeling 39
a. Opschrift en aanhef 39
40. Opschrift, citeertitel 39
41. Model aanhef vaststellingsbesluit verordening en wijzigingsbesluit 39
42. 'Gelet op' 40
43. 'Gezien' 41
44. Considerans 41
b. Definities 42
45. Definities, geen materiële regels 42
46. Verkorte aanduidingen 42
47. Formulering definitiebepalingen 43
c. Mandaat en delegatie 44
48. Modellen mandaatverlening en verbod van mandaat 44
49. Begrenzen delegatie, nadere regels of aanwijzen 45
d. Bijzondere besluiten 45
50. Vergunning, ontheffing, vrijstelling en melding: model 45
51. Schaarse vergunningen 46
52. Voorschriften, verplichtingen en beperkingen 47

53. Weigeringsgronden 48
54. Beslistermijn: silencio positivo? 50
55. Intrekken en wijzigen beschikking 51
e. Sancties 51
56. Sanctiebevoegdheid regelen 51
57. Strafsanctie: overleg met OM, ook bij bestuurlijke boete bezinning vooraf 52
58. Geen bepalingen over last onder bestuursdwang of dwangsom 53
59. Intrekken, schorsen of wijzigen van beschikking als sanctie 54
f. Toezicht en opsporing 54
60. Onderscheid toezicht en opsporing 54
61. Gebruik van modelbepalingen voor toezicht en opsporing 54
62. Model aanwijzing toezichthouders 55
63. Model beperking toezichtsbevoegdheden 55
64. Geen aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren 56
g. Overgangs- en slotbepalingen 56
65. Volgorde slotbepalingen 56
66. Noodzaak en plaats overgangsrecht 57
67. Onmiddellijke werking, tenzij anders geregeld 58
68. Terugwerkende kracht 58
69. Model terugwerkende kracht 59
70. Eerbiedigende of uitgestelde werking 59
71. Regeling inwerkingtreding 61
72. Inwerkingtreding uitvoeringsregeling 62
73. Modellen inwerkingtredingsbepaling 62
74. Inwerkingtredingsbesluit 63
75. Citeertitel 63
h. Toelichting 64
76. Toelichting 64
77. Vermelding voorgeschreven procedures, adviezen en participatie 66
78. Geen nadere regels in toelichting 66
i. Overige onderwerpen 66
79. Evenredigheid en hardheidsclausule? – model 66
80. Bijlagen 68
81. Rechtsmiddelenclausule 69
82. Tijdelijke regeling 71
83. Geen bekendmakingsbepalingen in verordening 72
84. Beleidsregels 72

Hoofdstuk 3. Wijzigen en intrekken van een regeling 74

§3.1. Wijzigen 74

85. Wijzigen door besluit van vaststellend orgaan 74
86. Omvangrijke wijziging: hele regeling vervangen? – Omhangen, overgangsrecht 74
87. Schrappen uitgewerkte bepalingen 75
88. Wijziging van opschrift en aanhef 75
89. Wijzigingstechniek 75
90. Nummering artikelleden bij wijziging (vernummeren) 78
91. Invoegen of toevoegen? 78
92. Indeling wijzigende regeling of ander wijzigingsbesluit 79
93. Nummering en verletteren 80
94. Wijzigingstechniek toelichting 81

§3.2. Intrekken en laten vervallen van een regeling 82

95. Intrekken 82
96. Intrekken oude regeling 82
97. Intrekken met in stand laten enkele artikelen? 83
98. Intrekken of laten vervallen? 83
99. Uitgewerkte en vervallen regelingen intrekken of omhangen? 83
100. Gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsbesluiten 84
101. Gevolg van intrekken wijzigingsbepalingen 85

Overzicht ArA 86

Bijlage: verschillen ten opzichte van de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever 88

Voorwoord van de Burgemeester

Goede regelgeving is essentieel voor een rechtvaardige en betrouwbare stad. Daarom zetten we ons in voor regels die echt het verschil maken. Regels die doelgericht, noodzakelijk en goed handhaafbaar zijn en in de praktijk ook leiden tot de rechtvaardige uitkomsten die ze beogen. Daarbij houden we rekening met het 'doenvermogen' van iedereen die door deze regels wordt geraakt, in het bijzonder kwetsbare groepen.

Deze aanwijzingen zijn samengesteld door en voor wetgevingsjuristen, toetsers én beleidsadviseurs die binnen onze ambtelijke organisatie regelgeving opstellen. Dit praktische 'kookboek' helpt je om te bepalen of regelgeving eigenlijk wel nodig is, of dat beter een ander instrument kan worden ingezet. En vervolgens om het opstellen van regelgeving eenvoudiger, sneller en consistenter te maken. De aanwijzingen zijn voor onze interne organisatie bindend en zijn openbaar.

Bij de totstandkoming is dankbaar gebruikgemaakt van de VNG-publicatie 100 Ideeën voor gemeentelijke regelgeving en de Aanwijzingen voor regelgeving van de Rijksoverheid. Deze publicaties hebben ons geïnspireerd bij het maken van een eigen, compacte leidraad die aansluit bij onze organisatie en praktijk. De inhoud is tot stand gekomen binnen een werkgroep met wetgevingsjuristen uit zeven verschillende directies die binnen vele bijeenkomsten hun kennis en ervaring hebben samengebracht (Wonen, Ruimte en Duurzaamheid, Juridisch Bureau, Belastingen, Subsidies, Inkoop en Juridisch Bureau, Verkeer en Openbare Ruimte en Juridische Zaken).

Ik heb er het volste vertrouwen in dat dit instructieboek je zal ondersteunen bij het maken van regels die duidelijk, eerlijk en werkbaar zijn — voor iedereen.

Namens het college van burgemeester en wethouders,

Femke Halsema
burgemeester

Inleiding

Voor je liggen de Aanwijzingen voor de regelgeving Amsterdam (hierna: ArA). De ArA helpen opstellers van regelgeving bij het maken van goede regelgeving voor de hele stad.

Waarom aanwijzingen?
De formulering van regelgeving luistert nauw. Regelgeving moet ondubbelzinnig, correct, waterdicht, begrijpelijk, herkenbaar en digitaal vindbaar zijn. De ArA helpen om nieuwe regelgeving aan deze kwaliteitseisen te laten voldoen. De ArA zijn ook bedoeld om de Amsterdamse regelgeving te standaardiseren en meer geschikt te maken voor publicatie. Standaardisering wordt bereikt door gebruik van bepaalde modellen en een standaard opbouw voor de regelgeving voor te schrijven. Dat bevordert de volledigheid van de regelgeving (er worden geen onderdelen vergeten) en de herkenbaarheid ervan.

Redactionele voorschriften zorgen ervoor dat de regelgeving ondubbelzinnig en begrijpelijk wordt geformuleerd. Consequente opbouw en hantering van citeertitels met 'Amsterdam' erin maken de regelgeving makkelijk digitaal vindbaar. De ArA maken het opstellen van regelgeving ook efficiënter: de opstellers van regelgeving hoeven niet iedere keer opnieuw het wiel uit te vinden.

Is dit een zuiver Amsterdamse benadering van regelgeving?
De ArA zijn een bewerking van de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de 100 Ideeën). De 100 Ideeën zijn grotendeels overgenomen, maar zijn aangepast aan de Amsterdamse praktijk. In de bijlage zijn de verschillen te vinden. De algemene uitleg over regelgeving uit deel I van de 100 Ideeën is niet overgenomen, maar is wel aan te raden voor wie zich meer wil verdiepen in het onderwerp. Ook zijn er toevoegingen gedaan uit de landelijke Aanwijzingen voor de regelgeving.

Zijn er nog meer hulpmiddelen voor het opstellen van regelgeving?
Op intranet is voorbeeldregelgeving te vinden, waarin de ArA concreet worden toegepast. Ook zijn daar sjablonen te vinden voor verschillende soorten nieuwe regelgeving en wijziging van bestaande regelgeving. Er worden met regelmaat trainingen georganiseerd om met de ArA, de sjablonen en andere hulpmiddelen bij het opstellen van regelgeving te werken. Bij interesse voor het volgen van een training kan contact worden opgenomen via regelgeving@amsterdam.nl. Neem voor hulp bij het opstellen van een regeling contact op met de juridisch adviseur van jouw directie.

Suggesties voor de ArA?
Heb je suggesties voor de inhoud van de ArA? Neem dan contact op via regelgeving@amsterdam.nl.

1. Algemeen – verstandig regelgeven

§1. Algemeen

1. Reikwijdte

1. **Deze aanwijzingen worden toegepast bij het ontwerpen van regelingen die door bestuursorganen van de gemeente Amsterdam worden vastgesteld.**
2. **Daarnaast worden deze aanwijzingen toegepast bij het ontwerpen van mandaatbesluiten die worden vastgesteld door functionarissen aan wie bevoegdheden zijn gemandateerd door de bestuursorganen.**
3. **Deze aanwijzingen kunnen analoog worden gebruikt voor het ontwerpen van gemeenschappelijke regelingen die bestuursorganen van de gemeente Amsterdam treffen en regelingen van de bestuursorganen van die gemeenschappelijke regelingen.**

Lid 1
De aanwijzingen richten zich als interne regels in het bijzonder tot *de opstellers* van regelingen en hun regelgevingsadviseurs die werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van het college. De aanwijzingen kunnen ook door de raadsgriffie worden toegepast bij het opstellen van raadsregelingen.

Er kunnen zich gevallen voordoen waarin toepassing van een aanwijzing uit het oogpunt van goede regelgeving niet tot aanvaardbare resultaten leidt. Dan kan worden afgeweken van de aanwijzingen. Daarnaast gelden voor omgevingsdocumenten onder meer specifieke eisen aan publicatie, opbouw en delegatie aan het college, die soms afwijking noodzaken.

Lid 3
Het opstellen van een gemeenschappelijke regeling waaraan de gemeente deelneemt (zie artikel 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen) is vaak een coproductie tussen ambtenaren werkzaam voor de gemeente Amsterdam en ambtenaren die werkzaam zijn voor andere gemeenten. In die situatie is niet vanzelfsprekend dat deze aanwijzingen worden toegepast. Wel kunnen ze analoog worden gebruikt.

2. Soorten regelingen

1. **Onder *regelingen* wordt in deze aanwijzingen verstaan de volgende besluiten van algemene strekking:**
   - **verordeningen;**
   - **nadere regels;**
   - **het Omgevingsplan gemeente Amsterdam;**
   - **beleidsregels;**
   - **algemene mandaatbesluiten;**
   - **concretiserende besluiten van algemene strekking;**
   - **reglementen van orde.**
2. **Bij het opstellen van regels wordt gekozen voor een van de soorten regelingen, genoemd in het eerste lid.**

Lid 1
Besluiten van algemene strekking zijn besluiten waardoor voor een open groep personen rechtsgevolgen ontstaan. Dit in tegenstelling tot beschikkingen, die voor een aanwijsbare persoon of groep personen rechtsgevolgen hebben.

Verordeningen, nadere regels en het Omgevingsplan gemeente Amsterdam
Verordeningen, nadere regels (waaronder subsidieregelingen) en het Omgevingsplan gemeente Amsterdam zijn besluiten die *algemeen verbindende voorschriften* bevatten, ook wel *wettelijke voorschriften* genoemd. Het gaat hierbij om regels die voor een open groep rechtsgevolgen hebben, voor herhaalde toepassing vatbaar zijn en zelfstandige normstelling inhouden. Dit laatste betekent dat de regels primair als doel hebben om nieuwe rechten, bevoegdheden, verplichtingen of sancties in het leven te roepen. Deze regels hebben *externe werking*, dat wil zeggen dat rechten of bevoegdheden worden gegeven of verplichtingen worden opgelegd aan personen of instanties buiten het regelgevende orgaan zelf. Een delegatiebepaling is daarom ook een algemeen verbindend voorschrift. Van algemeen verbindende voorschriften kan niet worden afgeweken, tenzij deze van een 'hardheidsclausule' zijn voorzien of als het besluit anders onevenredig zou zijn (zie artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Beleidsregels
Beleidsregels zijn algemene regels die een bestuursorgaan vaststelt om richting te geven aan de uitoefening van zijn bevoegdheden waarbij het bestuursorgaan enige keuzevrijheid heeft (discretionaire bevoegdheden). Deze regels hebben betrekking op de uitleg van wettelijke voorschriften, de vaststelling van feiten of de afweging van belangen (artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Het doel is om consistentie in het handelen van het bestuursorgaan te waarborgen. Omdat beleidsregels bepalen hoe bevoegdheden worden toegepast hebben ze rechtsgevolgen voor burgers. Van beleidsregels moet worden afgeweken in bijzondere omstandigheden (zie artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht).

Algemene mandaatbesluiten
Algemene mandaatbesluiten bevatten regels met bevoegdheden om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (mandaat), privaatrechtelijke rechtshandelingen (volmacht) of feitelijke handelingen (machtiging) te verrichten. De regels hierover zijn opgenomen in afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Mandaatbesluiten moeten in principe worden gezien als besluiten van algemene strekking en niet als interne regels, omdat de bevoegdheden doorgaans worden gemandateerd aan functionarissen die met hun functiebenaming worden genoemd, en niet met hun eigen naam. Omdat de personen die de functies uitoefenen waaraan bevoegdheden zijn gemandateerd kunnen wisselen, kan (in theorie) iedereen die functie bekleden, en hebben mandaatbesluiten dus een algemene strekking. Het algemeen mandaatbesluit voor bevoegdheden die het college en de burgemeester mandateren is het Algemeen mandaatbesluit Amsterdam.

Mandaatbesluiten die niet algemeen – voor herhaalde toepassing – bedoeld zijn, maar voor een specifiek geval, kunnen daarom beter wel op de eigen naam zijn gericht. Hierdoor zijn zij namelijk te kwalificeren als een beschikking en kunnen ze worden bekendgemaakt door uitreiking of toezending aan de betreffende persoon, en eventueel – als de gemandateerde werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever – zelfs mondeling worden verleend.

Concretiserende besluiten van algemene strekking
Concretiserende besluiten van algemene strekking zijn besluiten die de werkingssfeer van een algemeen verbindend voorschrift bepalen door een vastgestelde norm toepasselijk te maken. Dit gebeurt meestal door het bepalen van tijd, plaats of object waarop de norm ziet, of het vaststellen van een bepaald bedrag. Denk bijvoorbeeld aan een aanwijzingsbesluit om een bepaald gebied aan te wijzen als alcoholoverlastgebied, het vaststellen van een subsidieplafond of een verkeersbesluit.

Reglementen van orde
In reglementen van orde van bestuursorganen wordt soms de deelname van derden geregeld of zaken over zorgvuldige besluitvorming die indirect externe werking kunnen hebben, zoals een stemquorum. Dan zijn dit soort regelingen besluiten van algemene strekking. Voor de duidelijkheid worden deze aanwijzingen op alle reglementen van orde van bestuursorganen toegepast.

Lid 2
De lezer weet beter wat voor soort regels deze kan verwachten als gekozen wordt tussen een van de opgesomde soorten regelingen. Het soort regeling is ook voor verschillende regelgevingskeuzes van belang, bijvoorbeeld bij het bepalen van de citeertitel. Zie voor meer over dit onderwerp aanwijzing 75.

Kies bij het opstellen van regelgeving niet voor de naam en vorm van 'beleidsnota's', 'beleidskaders', 'richtlijnen' of 'uitgangspunten'. Hierin worden andere beschouwingen opgenomen, zoals toekomstplannen en het beschrijven van bepaalde ontwikkelingen, maar ze zijn geen verzameling juridische regels. Neem beleidsregels daarom ook niet op in dit soort documenten (zie aanwijzing 84). Kies bij het opstellen van beleidsregels ook niet voor 'interne regels'. Die laatste categorie beslissingen is namelijk bedoeld om werkinstructies te geven voor de ambtelijke organisatie (zoals deze aanwijzingen). Ze kunnen gaan over operationele of organisatorische zaken, maar hebben geen directe rechtsgevolgen voor burgers.

3. Vermenging van regels

1. **Algemene mandaat, volmacht- en machtigingsbepalingen worden opgenomen in algemene mandaatbesluiten en worden niet vermengd met algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels of concretiserende besluiten van algemene strekking.**
2. **Neem concretiserende bepalingen niet op in verordeningen of nadere regels als het wenselijk is dat tegen de concretiserende bepalingen rechtsbescherming openstaat.**
3. **Beleidsregels worden niet vermengd met andere soorten regelingen.**

Voor de duidelijkheid, het overzicht en het verschil in rechtsbescherming worden bepaalde soorten regels niet met elkaar vermengd.

Lid 1
Voor mandaten, volmachten en machtigingen is het nodig dat deze in algemene mandaatbesluiten worden opgenomen. Zo is eenvoudig op te zoeken is welke bevoegdheden een bepaalde functionaris heeft. Het zou onhandig zijn als daarvoor allerlei verschillende regelingen moeten worden geraadpleegd.

Lid 2
Als concretiserende bepalingen over de werkingssfeer van algemeen verbindende voorschriften worden opgenomen in verordeningen of nadere regels dan hebben belanghebbenden geen rechtsbescherming. Algemeen verbindende voorschriften zijn in artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht namelijk uitgesloten van de mogelijkheid om bezwaar en beroep tegen in te stellen.

Een voorbeeld van een concretiserende bepaling die is opgenomen in een verordening is artikel 2.7, vierde lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008, in verband met bijlage 1 bij die verordening. Deze bepaling luidt:

> *Het is verboden op of aan de weg of op andere voor publiek toegankelijke plaatsen gelegen in het gebied dat is aangewezen in bijlage 1 bij deze verordening middelen als bedoeld in artikel 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar te gebruiken.*

In de bijlage is een kaart weergegeven met een gemarkeerd gebied. Doordat de omvang van het gebied al bepaald is in de verordening kunnen belanghebbenden tegen de aanwijzing niet in bezwaar.

Als het voor een bepaald soort bepaling belangrijk is dat rechtsbescherming wel mogelijk is, dan dient die bepaling te worden opgenomen in een concretiserend besluit van algemene strekking (met een rechtsmiddelenclausule). Als het gaat om een collegebevoegdheid dan kan dat alleen als daar in de bevoegdheidsnorm in de verordening rekening mee is gehouden. Als het college daarin de bevoegdheid wordt verleend om een besluit te nemen, anders dan in nadere regels, bijvoorbeeld door het aanwijzen van een gebied of andere zaken, dan kan er door het college een concretiserend besluit van algemene strekking worden genomen. Als het college over dat onderwerp nadere regels dient te stellen dan moét het college het onderwerp namelijk wel regelen in nadere regels. Eventueel zou het college dan wel in nadere regels zichzelf de bevoegdheid kunnen verlenen om een concretiserend besluit van algemene strekking te nemen. Als dat wenselijk is dan is het alleen aan te raden om die bevoegdheid al meteen in de verordening op te nemen.

Lid 3
Neem regels waarin het bestuursorgaan uitlegt hoe deze in bepaalde soorten gevallen diens bevoegdheid uitoefent alleen op in regelingen met beleidsregels. Als ze bijvoorbeeld vermengd zouden worden met nadere regels dan ontstaat er onduidelijkheid over de bevoegdheidsgrondslag en het rechtskarakter van de regeling. In dat geval is onduidelijk of het gaat om regels die externe werking hebben (nadere regels), of regels waarin het bestuur zichzelf bindt (beleidsregels) en dus de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing kan zijn.

4. Bevoegdheid tot vaststellen van avv's, delegatie

1. **Algemeen verbindende voorschriften worden in principe vastgesteld door de raad. Het college en de burgemeester hebben slechts voor enkele onderwerpen een eigen wettelijke regelgevende bevoegdheid.**
2. **De delegatiemogelijkheid die artikel 156 van de Gemeentewet biedt voor de raad om regelgevende bevoegdheid over te dragen aan het college of aan een bestuurscommissie wordt alleen gebruikt voor:**
    - **regels met technische of administratieve inhoud;**

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

3. **Let daarbij op de beperkingen die voortvloeien uit artikel 156, eerste tot en met derde lid, van de Gemeentewet.**
4. **Als een verordening verschillende bevoegdheden tot het vaststellen van nadere regels kent, zorg dan dat het geheel vindbaar en overzichtelijk is, bijvoorbeeld door bundeling van die nadere regels.**

Lid 1

Volgens de artikelen 147 en 149 van de Gemeentewet is het uitgangspunt dat algemeen verbindende voorschriften door de raad worden vastgesteld. De formele wetgever kan deze bevoegdheid volgens artikel 147 van de Gemeentewet ook aan het college toekennen, maar heeft dit vrijwel niet gedaan. De burgemeester is bevoegd tot het uitvaardigen van noodverordeningen krachtens artikel 176 van de Gemeentewet.

Leden 2 en 3

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

Artikel 156

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

Zie ook aanwijzing 49, over de wijze van delegeren.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid kan volgens artikel 156 alleen plaatsvinden aan het college of aan een bestuurscommissie. Aan de burgemeester kan geen regelgevende bevoegdheid worden gedelegeerd. Wel kan aan de burgemeester de bevoegdheid geattribueerd worden om te bepalen wanneer of waar een bepaalde regel betreffende de openbare orde of veiligheid zal gelden: het betreft dan een concretiserend besluit van algemene strekking. Dat is een vorm van uitvoering van de verordening, waar artikel 156 van de Gemeentewet niets over zegt. Het gaat in het artikel om een 'gesloten stelsel van bevoegdheidstoedeling', dat wil zeggen dat bestuursbevoegdheden alleen mogen worden toegekend aan de organen die artikel 156 aanwijst, en op de wijze waarop dat daarbij is voorgeschreven.

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

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

Lid 4
De vindbaarheid kan ook worden bevorderd door duidelijk te maken in de citeertitel bij welke verordening nadere regels horen of door links naar de verordening en de daaruit voortvloeiende nadere regels op een webpagina te plaatsen.

5. Geen delegatie of mandaat aan ambtenaren

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

Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan ambtenaren is wettelijk niet mogelijk. Een reden daarvoor is dat het onwenselijk is dat iemand op eigen verantwoordelijkheid een bevoegdheid moet uitoefenen terwijl diegene ondergeschikt is aan een bestuursorgaan.

Mandaat van de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen is volgens artikel 10:3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht technisch gezien niet volkomen uitgesloten, maar is nooit nodig. Voor de mogelijkheid die de wet openhoudt is alleen gekozen omdat men de bestaande praktijk waarbij regelingsmandaat op rijksniveau héél soms voorkomt (het ging in elk geval om artikel 132b van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, een regeling die in 2020 is vervallen), wilde behouden. Maar het is buitengewoon onwenselijk: algemeen verbindende voorschriften worden in een democratisch bestel vastgesteld door gekozen vertegenwoordigers of door hen aangestelde bestuurders.

6. Gedragsnormen, beslissingsbevoegdheid en beslisregels

1. **Een gedragsnorm moet altijd duidelijkheid geven over het normsubject, normobject, de normoperator en normconditie.**
2. **Bij een nieuwe bevoegdheidsnorm wordt overwogen om die bevoegdheid te reguleren door inhoudelijke beslisregels op te nemen.**

Een regeling bestaat uit rechtsregels. De meeste rechtsregels zijn gedragsnormen en bevoegdheidsnormen. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld nog definitiebepalingen, procedurevoorschriften en inwerkingtredingsbepalingen.

Lid 1

Een gedragsnorm bepaalt of een bepaalde handeling rechtmatig of onrechtmatig is. Een gedragsnorm kan een gebod (verplichting), een verbod of een toestemming (mogen) inhouden. Het is bijvoorbeeld een gebod in het verkeer om rechts te rijden. Als je links rijdt overtreed je het gebod en handel je onrechtmatig. Een gedragsnorm bestaat uit verschillende elementen, die hieronder worden uitgelegd met een aangepast voorbeeld uit de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024.

Artikel 3.11.2 Verbod op in gebruik geven woonruimte en ontheffing

1. Het is verboden om zonder ontheffing of vergunning een woonruimte aangewezen in artikel 3.11.1 in gebruik te geven binnen een periode van vier jaar na de datum van inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van die woonruimte.

Element	Uitleg	Voorbeeld
Normsubject	De geadresseerde van de norm	(Impliciet:) iedereen
Normobject	De handeling waarover de norm gaat	Een woonruimte aangewezen in artikel 3.11.1 in gebruik te geven
Normoperator	Type gedragsnorm (gebod, verbod, toestemming)	Het is verboden
Normconditie	De omstandigheden of condities wanneer de norm geldt	- Zonder ontheffing of vergunning - Binnen een periode van vier jaar na de datum van inschrijving in de openbare registers van de akte van levering van die woonruimte

Om onduidelijkheid over de norm te voorkomen, moeten alle vier de elementen duidelijk zijn. Soms kan dat ook impliciet, zoals hierboven bij het normsubject. Bij de normconditie hierboven kan worden getwijfeld of deze wel voldoende duidelijk is: wie kan de ontheffing of vergunning verlenen? Uit het tweede lid van artikel 3.11.2, wordt echter duidelijk dat het college bevoegd is.

Lid 2

Een bevoegdheidsnorm bepaalt of iemand (een persoon of orgaan) de bevoegdheid heeft om een bepaalde rechtshandeling te verrichten. Vaak gaat het om de bevoegdheid om een besluit te nemen. Zo'n beslisregel bepaalt bijvoorbeeld in welke gevallen een beschikking moet of kan worden gegeven, of juist geweigerd.

Volgens het legaliteitsbeginsel mogen bestuursorganen alleen iets doen als ze daartoe 'bevoegd' zijn. Daarvoor is een bevoegdheidsnorm nodig. Vaak grijpt overheidsoptreden in op de rechten en vrijheden van inwoners. Het is daarom belangrijk dat de bevoegdheidsnorm duidelijkheid geeft

over hoe de overheid gaat handelen. Daarom bevatten bevoegdheidsnormen vaak beslisregels: onder welke omstandigheden of condities mag het bestuursorgaan de bevoegdheid uitoefenen?

In het tweede lid van artikel 3.11.2 uit de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024 hieronder (aangepast) wordt de uitoefening van de bevoegdheid ook verder genormeerd. Er zijn drie redenen om de ontheffing te verlenen. Dit geeft duidelijkheid in de uitvoering, maar ook voor de normsubjecten.

In dit geval is er sprake van een discretionaire bevoegdheid: het college kan de ontheffing verlenen als er aan een van de redenen is voldaan, maar is niet verplicht de ontheffing te verlenen. Anders had er gestaan: 'het college verleent…' Het college heeft bij de eerste twee redenen voor ontheffing ook beslissingsruimte door het gebruik van 'naar het oordeel van'. Dat geeft mogelijkheden om onevenredige besluiten te voorkomen, maar ook meer onzekerheid voor het normsubject. Zie over evenredigheid ook aanwijzing 79.

Artikel 3.11.2 Verbod op in gebruik geven woonruimte en ontheffing

1. (…)
2. Het college kan voor woonruimten aangewezen in artikel 3.11.1 een ontheffing van het verbod als bedoeld in het eerste lid verlenen als:
   a. zich omstandigheden voordoen die maken dat naar het oordeel van het college het redelijkerwijs niet van de eigenaar verlangd kan worden dat hij het verbod in het eerste lid naleeft;
   b. het naar oordeel van het college gaat om een dusdanig maatschappelijk gewenste vorm van verhuur of handeling die gepaard gaat met verhuur, dat het belang van verhuur in dat geval prevaleert boven het belang van het verbod als bedoeld in het eerste lid; of
   c. de woonruimte door één eigenaar wordt verkocht in een cluster bestaande uit vier tot en met negen woningen in één pand en deze woningen gelijktijdig worden overgedragen aan één opvolgende eigenaar (complexgewijze verkoop 'klein').

§2. Verstandig regelen

7. Nieuwe regels: nodig en verstandig?

1. **Nieuwe regels worden alleen gemaakt als de noodzaak daarvan is komen vast te staan of als ze wettelijk verplicht zijn. Allereerst wordt onderzocht of een beter gebruik van bestaande regels en andere instrumenten voldoende is en, als dat zo is, wat de oorzaak is van de gebrekkige toepassing tot nog toe.**
2. **Houd bij de afweging van de verschillende mogelijkheden om het gewenste doel dichterbij te brengen in elk geval rekening met de mate waarin verwacht mag worden dat de nieuwe regeling het beoogde doel zal kunnen verwezenlijken, maar ook met de mogelijke neveneffecten van nieuwe regels.**
3. **Als wordt overwogen nieuwe regels vast te stellen, ga dan zorgvuldig na of naleving van de nieuwe regels goed mogelijk is en of uitvoering en handhaving voldoende te realiseren zijn. Hierbij vindt afstemming plaats op al bestaande regelingen.**
4. **Het bovenstaande geldt ook voor afzonderlijke bepalingen van een regeling.**

Voor het bepalen van de noodzakelijkheid van regelgeving (en andere beleidsvoorstellen) heeft het college in 2023 het toetsingskader *Checkvragen voor ontwikkeling van beleid en regelgeving in Amsterdam* (CobrA) ontwikkeld.

Lid 1
Een nieuwe regeling is noodzakelijk als aannemelijk is dat het een effectieve, efficiënte en evenredige reactie vormt op het maatschappelijke probleem dat daarvoor aanleiding geeft. Het moet dus voldoende zeker zijn dat de voorgestelde regeling werkelijk zal leiden tot het oplossen of verminderen van dat probleem, dat er geen minder bezwarende alternatieven zijn en dat de kosten en lasten daarvan gerechtvaardigd worden door de ernst van het probleem. Als niet aan alle voorwaarden wordt voldaan, moet worden nagedacht over alternatieven of afzien van overheidsingrijpen.

Lid 2
De opsteller van een regeling moet eerst kennis van de relevante feiten en omstandigheden opdoen voor de formulering van doelen en het in kaart brengen van mogelijke neveneffecten. De doelen die moeten worden bereikt, worden vervolgens zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld. Daarna dient een zo volledig mogelijk beeld te worden gevormd over de feitelijke en juridische neveneffecten, om te bezien of onbedoelde neveneffecten aanvaardbaar zijn. Er dient daarbij in ieder geval te worden onderzocht welke regelingen gebaseerd zijn op, of verwijzen naar de door de bedoelde regeling geraakte bepalingen.

Lid 3
Bij het nagaan of handhaving voldoende te realiseren is wordt onderzocht of deze het beste langs bestuurlijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg of preventief kan plaatsvinden, bijvoorbeeld door middel van voorlichting. Of handhaving in voldoende mate te realiseren valt speelt vooral een rol als een regeling geboden of verboden bevat, maar bijvoorbeeld ook bij voorschriften die aan een vergunning worden verbonden. Ook de feitelijke beschikbaarheid van de voor handhaving noodzakelijke middelen moet beoordeeld worden.

8. Beperking lasten, empathie

1. **Streef bij het ontwerpen van een regeling naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven, instellingen en andere betrokkenen, en ook voor de gemeente. Tot de lasten behoort ook het risico op conflicten en bezwaar- of beroepsprocedures.**
2. **Daarnaast wordt rekening gehouden met het doenvermogen van degenen die geraakt worden door de regeling.**
3. **Sluit bij het opleggen van administratieve en andere verplichtingen aan bedrijven of instellingen zoveel mogelijk aan bij hun bestaande bedrijfsvoering.**
4. **De lasten die uit een regeling voortvloeien (voor betrokkenen of overheid) mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen.**

Voor de toepassing van deze aanwijzing, en van de vorige, is empathie van de opsteller belangrijk: zich goed inleven in de situatie van alle betrokkenen. Overleg met betrokkenen of organisaties zal daarbij vaak aan te raden zijn. Zie hiervoor ook de Participatieverordening gemeente Amsterdam.

Lid 1
Deze aanwijzing staat niet in de weg aan het opleggen van lasten daar waar dat een bewust geaccepteerde, noodzakelijke consequentie is van het gekozen sturingsinstrument. Wel moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat lasten worden opgelegd die niet bijdragen aan het bereiken van het doel van de regeling. Ook moet worden onderzocht of er alternatieven bestaan waarmee hetzelfde resultaat met minder lasten bereikt kan worden.

De lasten voor de maatschappij bestaan uit financiële lasten of investeringen en inspanningen voor burgers, bedrijven of professionals om te voldoen aan verplichtingen uit regelgeving.

Overweeg ook bij de keuze uit alternatieven de mate waarin over de toepassing daarvan conflicten zijn te verwachten. Tot op zekere hoogte is het onvermijdelijk dat regelingen waarbij aan de inwoners lasten worden opgelegd of die hen aanspraak geven op bepaalde voordelen, aanleiding geven tot conflicten. Het is echter gewenst dat de kans op conflicten tot een minimum wordt beperkt. Allereerst vanuit een sociaalmaatschappelijk oogpunt. Maar ook om de lasten die verbonden zijn aan de bezwaar- en beroepsprocedures over de toepassing van de regeling zo laag mogelijk te houden.

Lid 2
Met het 'doenvermogen' wordt bedoeld: in staat zijn om een plan te maken, in actie te komen, vol te houden en om te kunnen gaan met tegenslagen. Veel mensen zijn daar slechts beperkt toe in staat. De overheid moet bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving uitgaan van realistische aannames over de mentale belastbaarheid van burgers en daarbij (meer) gebruik maken van gedragswetenschappelijke inzichten. Onderdeel daarvan is het vooraf toetsen of een regeling 'doenlijk' is (de doenvermogentoets) en zo nodig maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat aangesloten wordt bij het doenvermogen. Bij het bepalen van het doenvermogen gaat het onder andere om de mentale belasting van mensen, de cumulatie van lasten, de gevolgen van traagheid of fouten en de mate waarin wordt voorzien in vroegsignalering (signalen op betalingsachterstanden) en een toegankelijke frontoffice.

Lid 4
Deze aanwijzing is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Ook wanneer geen minder bezwarende, even effectieve alternatieven worden gezien voor de voorgenomen regeling moet de vraag gesteld worden of de ernst en omvang van het probleem de lasten en negatieve consequenties van de regeling kunnen rechtvaardigen. Vooral bij nieuwe regels als reactie op een incident is soms de vraag of de maatregel noodzakelijk en redelijk is.

9. Algemene kwaliteitseisen, VNG-modellen:

1. **Streef naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan.**
2. **Vind niet onnodig het wiel opnieuw uit en gebruik de bestaande VNG-modellen. Onderzoek wel of het betreffende model toepasbaar is voor de gemeente Amsterdam en wijk niet af van deze aanwijzingen.**

Lid 1
Zie voor meer over duidelijk taalgebruik in regelingen aanwijzing 21. Een regeling is bestendig als zij niet frequent hoeft te worden gewijzigd. Dit komt de rechtszekerheid ten goede.

Lid 2
Het is raadzaam om bij het bezien van de vraag wat voor de eigen gemeente nodig is, gebruik te maken van de implementatiehandleiding die door de VNG bij elke modelverordening en wijzigingsvoorstel wordt meegeleverd.

2. Het ontwerpen van een regeling

§1. Vormgeving algemeen

a. Afstemming op andere regelingen

10. Afstemming op hogere regels, overschrijfverbod

1. **Bij het opstellen van een regeling wordt onderzocht welke hogere regels de vrijheid om het onderwerp te regelen hebben ingeperkt.**
2. **De terminologie van de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet wordt zoveel mogelijk gevolgd, en zo nodig die van Europese en internationale regels. Dit geldt niet voor de benaming van de gemeentelijke organen: die worden op de in de gemeente gebruikelijke wijze aangeduid; zie aanwijzing 23.**
3. **Bij een medebewindsverordening wordt aangesloten bij de terminologie van de uit te voeren wettelijke regeling.**
4. **Regels uit hogere regelingen worden niet herhaald in een lagere regeling.**

Lid 1

Gemeentelijke regelgeving mag vanzelfsprekend niet in strijd zijn met hogere regelgeving, zoals Europees recht, de Grondwet of andere wetgeving. Bij het opstellen van een regeling moet dit dus worden onderzocht. Denk in het algemeen aan het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de Algemene verordening gegevensbescherming en het staatssteunrecht.

De gemeenteraad heeft een algemene autonome verordenende bevoegdheid op grond van artikel 149 van de Gemeentewet. De raad mag de verordeningen maken die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Maar als de Rijksoverheid al regels heeft gesteld over een onderwerp, moeten artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet worden gevolgd. Zie hierover meer in aanwijzing 11.

Lid 4

Het overschrijfverbod van lid 4 ziet alleen op regels die uit zichzelf al gelden bij de toepassing van de regeling. Een definitiebepaling uit een wet die in de te ontwerpen gemeentelijke regeling niet geldt maar die hier wel wenselijk is, kan echter rustig worden overgeschreven. Bijvoorbeeld een definitie uit de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 die wordt overgenomen in een subsidieverordening op een ander gebied: daar gelden Wmo-definities niet van rechtswege. Hier geldt dan het klassieke wetgeversmotto 'beter goed gejat dan slecht verzonnen'.

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

Bij het overschrijven van door de wet gegeven definities in de medebewindsverordening ter uitvoering van de wet geldt hetzelfde. Vandaar het 'herhaalverbod' van lid 4. Dit verbod geldt ook in de verhouding raadsverordening/nadere regels.

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

11. De artikel 122-formule

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

> Het vorige lid geldt niet/De vorige leden gelden niet voor situaties waarin wordt voorzien door … [naam van de wettelijke regeling, eventueel met artikelnummer].

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

De genoemde artikelen uit de Gemeentewet luiden:

> ***Artikel 121***
> *De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.*
>
> ***Artikel 122***
> *De bepalingen van gemeentelijke verordeningen in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, zijn van rechtswege vervallen.*

De model-APV bevat diverse voorbeelden van het gebruik van de artikel 122-formule. Zie bijvoorbeeld artikel 2:12, vijfde lid (alle varianten), 2:30, tweede lid, en 5:28, tweede lid. Kan precies worden aangeduid met welke bepaling overlapping denkbaar is (bijvoorbeeld artikel 13b van de Opiumwet en artikel 429, aanhef en onder 3, van het Wetboek van Strafrecht) dan wordt dat artikel of artikelonderdeel genoemd. Meer over de artikel 122-problematiek bij Schilder & Brouwer, Gemeentelijke verordeningen (2015), hs. 4 en J.W.L. Broeksteeg, Gemeenterecht (2021), paragraaf 4.4.

12. Harmonisatie

1. **Een nieuwe regeling wijkt niet zonder noodzaak af van de manier waarop bepaalde onderwerpen in bestaande regelingen zijn geregeld: harmonisatie van regelingen is van groot belang, ook tussen verschillende beleidsterreinen. Harmonisatie wordt ook bevorderd door een onderwerp dat in de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 kán worden geregeld, daarin ook op te nemen en niet in een nieuwe, losstaande verordening.**
2. **In een regeling wordt alleen afgeweken van relevante algemene regelingen als bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 of de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2023, als dat onvermijdelijk is. De afwijking wordt in de toelichting bij de bijzondere regeling gemotiveerd.**

Lid 1
Harmonisatie bevordert het gebruiksgemak en daarmee de naleefbaarheid en de uitvoerbaarheid van regelingen. Als de term 'weg' in verordeningen van de gemeente doorgaans wordt gebruikt in de betekenis die de Wegenwet eraan geeft, leidt het hanteren van de betekenis volgens de Wegenverkeerswet 1994 in één verordening snel tot ongelukken. Verordeningen kennen binnen de gemeente meestal een vaste volgorde van onderwerpen, het is verstandig daaraan zoveel mogelijk vast te houden: gebruikers (inwoners, maar ook gemeenteambtenaren) die met verschillende verordeningen te maken hebben vinden de weg er dan gemakkelijker in. Zie hierover ook aanwijzing 17.

Algemene verordeningen als de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 en de Algemene Subsidieverordening Amsterdam 2023, hoe verschillend ook van aard, hebben een soort leidende functie, zoals de Algemene wet bestuursrecht die heeft binnen het bestuursrecht in het algemeen, de Algemene wet inzake rijksbelastingen voor het belastingrecht, enz. Dat bevordert een juist begrip van de tekst en voorkomt misverstand.

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

Lid 2
Afwijking van een verordening is alleen mogelijk in een andere verordening. Het college kan in nadere regels niet afwijken van een verordening, behalve als de verordening nadrukkelijk afwijking toestaat.

b. Indeling

13. Elementen van een vaststellings- of wijzigingsbesluit

1. **Een besluit tot het vaststellen, wijzigen of intrekken van een regeling is opgebouwd uit de volgende elementen:**
    a. **opschrift;**
    b. **aanhef;**

c. **het lichaam van de regeling met opschrift, of de inhoud van het wijzigingsbesluit;**
d. **de ondertekening;**
e. **eventuele bijlagen.**

2. **Na de elementen in het vorige lid worden onderaan het besluit nog de volgende zaken toegevoegd:**
   a. **toelichting;**
   b. **eventuele rechtsmiddelenclausule.**

Lid 1
De elementen a, b, c en d moeten altijd aanwezig zijn. Bijlagen (e), komen daarentegen lang niet altijd voor: zie aanwijzing 80 voor meer over bijlagen.

De aanhef (b) omvat de aanduiding van het besluitende bestuursorgaan, verwijzing naar het voorstel van het college (alleen bij raadsbesluiten), 'gelet op' de juridische grondslag, en eventueel het noemen van inspraakreacties en de nota van beantwoording, en van een advies. Zie verder voor opschrift en aanhef: aanwijzingen 40 – 44 en het toepasselijke sjabloon.

Zie voor de wijze van ondertekening (d) het toepasselijke sjabloon. Het is binnen de gemeente afgesproken om te ondertekenen met de voor- en achternaam. Let erop dat als meerdere bestuursorganen een besluit nemen, bijvoorbeeld bij een gemeenschappelijke regeling of een wijziging van het Algemeen mandaatbesluit Amsterdam, ook al deze bestuursorganen het besluit ondertekenen.

Lid 2
Een toelichting moet altijd aanwezig zijn. Zie voor meer over de toelichting aanwijzingen 76 – 78 en voor de rechtsmiddelenclausule aanwijzing 81.

14. Artikelen: wijze van nummeren

1. **Het lichaam van een regeling wordt ingedeeld in een of meer artikelen, normaliter doorlopend genummerd met Arabische cijfers (1, 2, 3, enz.).**
2. **Alleen als in een regeling duidelijk verschillende onderwerpen zijn bijeengebracht, worden de artikelen per hoofdstuk genummerd volgens het model 'Artikel 1.1', 'Artikel 1.2', enz.**

De artikelaanduiding 'Artikel 1', 'Artikel 2', enz. is de standaard. Er kunnen twee redenen zijn om het anders te doen: De 'APV-reden' van het tweede lid: als het gaat om een verzamelverordening, waarin heel verschillende onderwerpen zijn bijeengebracht. Dan laat de nummering 'Artikel 1.1', 'Artikel 1.2', (...), 'Artikel 4.3', enz. duidelijk zien welke artikelen op een en hetzelfde onderwerp betrekking hebben. Verdeel de nummering niet verder onder naar paragrafen. De tweede mogelijke reden is dat de verordening waarschijnlijk nog zal worden uitgebreid met nieuwe onderdelen. Dan voorkomt de artikelnummering naar hoofdstuk dat met veel a-, b-, enz. artikelen moet worden gewerkt.

Een regeling die alleen bestaat uit de wijziging of de intrekking van één of meer bestaande regelingen wordt genummerd met Romeinse cijfers; zie aanwijzing 92.

15. Indeling in hoofdstukken en paragrafen: samenhang

1. **Als dat voor de toegankelijkheid van de regeling van belang is, wordt deze ingedeeld in hoofdstukken, die Arabisch worden genummerd.**
2. **Bij een indeling op twee niveaus worden de onderdelen van het eerste niveau 'hoofdstuk' genoemd en die van het tweede 'paragraaf'.**
3. **Als de regeling uit een beperkt aantal artikelen bestaat, wordt deze niet onderverdeeld hoofdstukken.**
4. **Behandel binnen een artikellid maar één onderwerp. Ook binnen een artikel moet de inhoud sterk met elkaar samenhangen. Binnen een paragraaf of hoofdstuk worden onderwerpen behandeld die bij elkaar horen.**

De structuur van een regeling is belangrijk voor de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid. De lezer moet snel kunnen vinden wat deze nodig heeft.

16. Opschriften van hoofdstukken, paragrafen en artikelen

De hoofdstukken, paragrafen en artikelen van een regeling krijgen een opschrift, waarin de inhoud van het onderdeel beknopt wordt aangeduid.

Artikelleden krijgen nooit een opschrift.

17. Volgorde onderwerpen

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

a. **Plaats bij elkaar wat bij elkaar hoort;**
b. **Algemene bepalingen zoals toepassingsbereik en algemene definitiebepalingen worden voorop geplaatst;**
c. **Plaats kernbepalingen niet pas achterin de regeling;**
d. **Roept de regeling een nieuw orgaan in het leven, dan gebeurt dat in principe voordat bevoegdheden of taken aan dat orgaan worden toegekend;**
e. **Houd bij een medebewindsverordening zoveel mogelijk de volgorde aan van de medebewindswet en bij nadere regels de volgorde van de verordening waarop de nadere regels berusten;**
f. **Kijk voor het overige of chronologie een handig aanknopingspunt kan bieden, dat wil zeggen de volgorde waarin onderwerpen in de praktijk aan de orde zullen komen.**

Onderdeel c
Een kernbepaling is bijvoorbeeld het artikel waarin een vergunningsstelsel in het leven wordt geroepen of in een subsidieregeling het artikel waarin de subsidiabele activiteiten worden bepaald.

Onderdeel d
Min of meer uitvoerige organisatorische en rechtspositionele bepalingen worden in een afzonderlijk hoofdstuk of afzonderlijke paragraaf richting het einde van de regeling opgenomen. Rechtspositionele bepalingen gaan bijvoorbeeld over de vergoeding en voorzieningen voor een ingestelde adviescommissie.

Onderdeel f
Bij een vergunningensysteem bijvoorbeeld (alles voor zover nodig): eerst activiteit verbieden behoudens vergunning van bestuursorgaan X – dan regels voor aanvragen vergunning – eventuele adviesprocedure, dan de beslisprocedure – weigeringsgronden – mogelijkheid van voorschriften en beperkingen, waarschijnlijk ook van wijzigen en intrekken – sancties – toezicht en opsporing – overgangs- en slotbepalingen.

18. Onderverdeling van artikelen

1. **Artikelen kunnen worden verdeeld in leden, die worden aangeduid met Arabische cijfers gevolgd door een punt.**
2. **Een lid wordt niet verdeeld in alinea's. Wel kan een artikellid een beperkt aantal zinnen bevatten.**
3. **Als de inhoud van een artikel zou leiden tot een groot aantal leden (vuistregel: meer dan vijf), wordt de tekst bij voorkeur gesplitst in twee of meer artikelen.**

Hier is aanwijzing 15, vierde lid, van belang. Plaats bij elkaar wat bij elkaar hoort.

19. Opsommingen, staartteksten

1. **Als het bij een opsomming voor de duidelijkheid wenselijk is elk onderdeel daarvan op een nieuwe regel te laten beginnen, wordt de volgende werkwijze gevolgd.**
    a. **De onderdelen worden aangegeven met letters (a., b., c. enz.), een eventuele verdere onderverdeling van een geletterd onderdeel wordt genummerd met kleine Romeinse cijfers (i., ii., iii., enz.);**
    b. **Binnen een onderdeel wordt niet met een nieuwe zin begonnen;**
    c. **De onderdelen worden afgesloten met een puntkomma, met uitzondering van het laatste onderdeel: daar wordt een punt achter gezet.**
2. **Na het laatste onderdeel van een opsomming wordt geen tekst opgenomen die betrekking heeft op alle onderdelen, tenzij dit onvermijdelijk is.**

Lid 1
Wanneer de onderdelen van een opsomming beginnen met een kleine letter en eindigen met een puntkomma, is het kennelijk de bedoeling dat de aanhef (het deel vóór de opsomming) bij alle onderdelen hoort en dat de volzin eindigt met de punt achter het laatste onderdeel. Wordt dan binnen een onderdeel een punt geplaatst en wordt daarna een nieuwe zin begonnen, die dan dus begint met een hoofdletter, dan is de opsomming in feite in tweeën geknipt.

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

1. *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 samenscholing,*

is verplicht op bevel van een ambtenaar van politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen.

Bij het opnemen van tekst die betrekking heeft op alle onderdelen, na het laatste onderdeel van een opsomming, is bij lezing vaak onduidelijk of die tekst betrekking heeft op alle onderdelen, dan wel deel uitmaakt van het laatste onderdeel. Het is vrijwel altijd mogelijk deze tekst op te nemen in de aanhef van de opsomming of in een apart lid.

Bij het voorbeeld hierboven kan het ook zo:

1. *Het is verplicht op bevel van een ambtenaar van de politie zijn weg te vervolgen of zich in de door hem aangewezen richting te verwijderen voor 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 samenscholing.*

20. Aanduiden karakter opsomming

1. **Als dat voor de duidelijkheid nodig is, wordt aan het slot van het voorlaatste onderdeel van een opsomming 'of' dan wel 'en' geplaatst. Met 'of' wordt tot uitdrukking gebracht dat de opsomming alternatieven noemt, met 'en' dat de opsomming een cumulatief karakter heeft.**
2. **Uit de formulering van de bepaling blijkt of een opsomming een uitputtend karakter heeft of niet.**

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

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 intrekkingsgronden.

Soorten opsommingen:

Cumulatief
Aan alle genoemde vereisten moet worden voldaan. Dit kan duidelijk worden gemaakt door aan het voorlaatste element 'en' toe te voegen: als: a. ...; b. ...; en c. ....; of met de inleidende formule als aan elk van de volgende punten wordt voldaan: (a tot en met c). Voorwaarden om voor een vergunning of subsidie in aanmerking te komen zijn bijna altijd cumulatief.

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: als: a. ...; b. ...; of c. ... .

Een andere mogelijkheid voor het laten blijken van het alternatieve karakter is: als aan minstens één van de volgende punten wordt voldaan: (a tot en met c). Gronden om een vergunning of subsidie te weigeren zijn nagenoeg altijd alternatief.

Uitputtend
Alleen de genoemde punten of één daarvan zijn aan de orde. Dit kan tot uitdrukking worden gebracht door gebruik van de woorden 'alleen', 'uitsluitend' of 'slechts', bijvoorbeeld in de formule: 'De vergunning kan alleen worden geweigerd als (...).'

Enuntiatief
Een opsomming waarbij het slechts gaat om voorbeelden van zaken die van belang kunnen zijn, wordt wel enuntiatief genoemd. Dat is het tegendeel van uitputtend. Dit kan tot uitdrukking worden gebracht door gebruik van de woorden 'in ieder geval', 'in elk geval', of 'ten minste'. Bijvoorbeeld: *De ontheffing kan in elk geval worden ingetrokken in het belang van (a, b, en c)*.

c. Taalgebruik

21. Formulering

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

Hanteer begrijpelijke taal en schrijf zo veel mogelijk voor iedereen. Zo nodig kunnen andere vormen van publieksinformatie zoals de website of een brochure worden gebruikt als het niet lukt om de regeling zelf toegankelijk te maken, maar wees ervan bewust dat door de 'vertaalslag' die dan nodig is ook onduidelijkheid kan ontstaan. De Schrijfwijzer op internet bevat ook het 'Helder juridisch woordenboek' en het 'Moeilijke-woordenboek'. Op grond van het 'Moeilijke-woordenboek' gebruiken we bijvoorbeeld het woord 'als' in plaats van 'indien'.

Hieronder enkele voorbeelden van minder en meer geslaagd taalgebruik.

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

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

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

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

Enkele opmerkingen:

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

Lid 1
De woorden 'het bepaalde in' zijn bijvoorbeeld meestal overbodig. Héél soms zijn ze wel nodig. Vergelijk 'strijd met artikel 12' en 'strijd met het bij of krachtens artikel 12 bepaalde': in het laatste geval is ook strijd met een op artikel 12 gebaseerd uitvoeringsbesluit (regeling of beschikking) van belang. Alleen in zo'n geval is 'het bepaalde in' of iets dergelijks nodig, alleen dan zijn die woorden daarom toelaatbaar.

Lid 5
Gebruik bijvoorbeeld 'degene die' in plaats van 'hij die'.

Lid 6
Als de lezer met 'u' wordt aangesproken, betekent dit dat het gestelde voor hem of haar geldt. Maar dat is misschien helemaal niet zo. 'De toelage moet u aanvragen binnen vier weken na …' duidt op een regel die voor potentiële aanvragers van zo'n toelage geldt, maar niet voor elke lezer.

22. Eén term, één begrip

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

In nadere regels en in beleidsregels worden dezelfde termen gebruikt als in de verordening waar deze op gebaseerd zijn. Hieraan kan worden toegevoegd dat een regeling die maar één bevoegd gezag kent, dat orgaan natuurlijk met zijn eigen naam aanduidt en niet met het vage 'bevoegd gezag'.

Trouwens, ook als in sommige gevallen het college bevoegd is en in andere de burgemeester, is het aan te raden om 'bevoegd gezag' als overkoepelende aanduiding te vermijden en duidelijk te maken welk bestuursorgaan bevoegd is.

23. Aanduiding gemeentelijke bestuursorganen

1. **Voor de gemeentelijke organen worden als regel de termen 'de raad', 'het college ' en 'de burgemeester' gehanteerd.**
2. **'College' wordt in de definitiebepaling gedefinieerd als 'college van burgemeester en wethouders'.**

De Gemeentewet spreekt van 'college van burgemeester en wethouders' maar kort dat in de definitiebepaling van artikel 5 af tot 'college'.

In Amsterdamse regelingen wordt doorgaans 'college' als afkorting voor 'college van burgemeester en wethouders' gebruikt. Ten behoeve van uniformiteit wordt dat in deze aanwijzing daarom als hoofdregel gesteld. Het begrip 'college' wordt wel gedefinieerd.

24. Afkortingen

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

In de toelichting kan het desgewenst wat huiselijker: daar is het niet ongewoon om van, 'GS', de 'Awb', de 'WOZ' enz., te spreken. Zorg er echter voor dat bij niet algemeen bekende afkortingen – de aanduidingen van wettelijke regelingen horen daar in elk geval toe – het begrip zeker de eerste keer voluit wordt gebruikt, en geef dan tussen haakjes de afkorting '(hierna: Wmo 2015)'.

25. Hoofdletters en namen

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

We spreken dus van raad, burgemeester, wethouder, secretaris, voorzitter, enz., steeds zonder hoofdletters. Ook voor citeertitels worden zo weinig mogelijk hoofdletters gebruikt bijvoorbeeld 'Heffingsverordening begraafplaatsen en crematoria Amsterdam'.

26. Geen ficties

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

Ficties zijn ouderwets en onduidelijk.

In het voorbeeld van de fictieve inwilliging (zie de tussen haakjes geplaatste tekst van de aanwijzing) zal de silencio-positivo-paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing moeten worden verklaard; zie aanwijzing 54 en de toelichting daarbij.

Artikel 22, vijfde lid, van de inmiddels vervallen Jachtwet was een hoogst zeldzaam voorbeeld van een aanvaardbare fictie:

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

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

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

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

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

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

27. Geen 'moeten' en 'dienen'

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

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

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

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

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

Van zo'n bepaling is de strekking echter niet direct duidelijk: ze ziet er puur beschrijvend uit. Hier is het aan te raden de aanhef te vervangen door iets als 'Voor de exploitant en de beheerder gelden de volgende vereisten:', dan is in elk geval duidelijk dat het niet aan de vereisten voldoen wel consequenties zal hebben. Die consequenties – bijvoorbeeld weigering of intrekking van de exploitatievergunning – moeten vervolgens wel duidelijk zijn.

28. ~~Indien en~~ voor zover, ~~en/~~of, geen haakjes, tot en met

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

Lid 1
Als subsidie kan worden toegekend aan een vereniging 'indien en voor zover deze actief is in de gemeente', dan is al spoedig duidelijk dat het 'indien en' best kan worden gemist. De woorden 'voor zover' duiden onmiskenbaar aan dat alleen activiteiten in de gemeente voor subsidie in aanmerking kunnen komen. De uitdrukking 'voor zover' wordt in een wettelijk voorschrift slechts gebruikt in de betekenis van 'in de mate dat'.

Lid 2
Als 'of' wordt gebruikt, is daaronder mede begrepen de situatie dat meer dan één van de genoemde gevallen zich tegelijkertijd voordoen.

Lid 3
In plaats van 'de beslissing tot het al dan niet verlenen' is 'de beslissing over de verlening' of 'de beschikking op de aanvraag' strakker en beter.

Lid 4
Als in een verordening wordt gerept van '(geluid)hinder door schepen', kunnen daarmee drie verschillende zaken zijn bedoeld: (a) uitsluitend geluidhinder door schepen, (b) hinder door schepen, zoals geluidhinder, en (c) hinder door schepen, in het bijzonder geluidhinder. Een regeling moet duidelijk zijn en mag geen raadsels bevatten zoals het onderhavige.

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

Lid 5
Spreken in termen van 'tot' kan tot misverstanden leiden. 'Een aanvraag kan worden ingediend tot 1 februari' betekent waarschijnlijk dat de aanvraag op zijn laatst op 31 januari kan worden ingediend, maar misschien toch ook nog op 1 februari? Om elk misverstand te voorkomen is het duidelijker om 'tot en met 31 januari' te gebruiken. 'Tot en met' wordt hierbij voluit geschreven, dus niet als 't/m'.

Lid 7
Voor de aanduiding van bedragen in euro's wordt '€' gebruikt; dus € 1.000,- in plaats van 1.000 euro. Duizendtallen worden steeds met een punt gescheiden.

29. Respectievelijk ~~en c.q.~~

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

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

   Maar probeer de term te vermijden; meestal kan gewoon 'of' worden gebruikt.
2. **Gebruik nooit het meerzinnige 'c.q.' of 'casu quo'; meestal is 'of' aan te bevelen.**

Het woord 'respectievelijk' kan vaak worden vervangen door 'of'. Wanneer eerst is bepaald in welke gevallen het college vergunningverlenend gezag is en in welke gevallen de burgemeester dat is, dan kan vervolgens wel worden gesproken over 'de vergunning van het college of van de burgemeester'.

30. Overeenstemming en overleg

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

Lid 1
Als overeenstemming tussen een aantal instanties is vereist, betekent dit dat elke instantie vetorecht heeft en de zaak dus kan blokkeren. Soms is die algemene overeenstemming echter echt noodzakelijk om het gewenste doel te kunnen bereiken; dan kan dus de formule 'in overeenstemming met P, Q en R' worden gebruikt. Let er echter op dat de formule riskant is: als aan een 'derde' een vetorecht wordt toegekend – daar komt de formule 'in overeenstemming met' op neer –, dan kan dat soms worden beschouwd als delegatie van bevoegdheid, en dat is lang niet altijd mogelijk.

Een normale opzet is dat één instantie uiteindelijk de knoop kan doorhakken, maar dat ze eerst overleg moet voeren met anderen; dan handelt de instantie 'na overleg' met die anderen. Wil men beklemtonen dat het overleg niet als een formaliteit mag worden gezien, dan kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de toelichting op het besluit de resultaten van het overleg vermeldt, eventueel met toevoeging dat daarbij ook wordt aangegeven wanneer en waarom van andermans visie is afgeweken. Zie in deze trant ook aanwijzing 77, tweede en vierde lid, over wettelijk verplichte adviezen. In de wetgeving komt men ook wel formules tegen als 'na op overeenstemming gericht overleg' en 'na goed overleg'. Beide formuleringen betekenen dat het om serieus overleg moet gaan.

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

d. Verwijzen en aanhalen

31. Verwijzingen

1. **Vermijd verwijzing naar andere artikelen zoveel mogelijk. Vermijd in elk geval verwijzing naar bepalingen die zelf al een verwijzing inhouden.**
2. **De verwijzing naar een andere regeling wordt zo mogelijk verbijzonderd tot verwijzing naar de betrokken artikelen. Als dat de duidelijkheid van de verwijzing vergroot, kan de verwijzing worden verbijzonderd tot verwijzing naar een artikellid of ander onderdeel van een artikel.**
3. **Gebruik bij verwijzing naar een andere regeling in principe een dynamische verwijzing.**
4. **Bij verwijzing naar een andere regeling, of een artikel daarvan, wordt een hyperlink opgenomen.**

Leden 1 en 2
Verwijzingen zijn hinderlijk voor de lezer: hij kan niet doorlezen maar moet terug (of vooruit), of naar een andere regeling, 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. Het is alleen niet de bedoeling om in plaats daarvan een bepaling uit een hogere regeling herhalen (zie het overschrijfverbod in aanwijzing 10, vierde lid).

Heel vaak kan een verwijzing vermijden gemakkelijk. Wanneer in artikel 4 van een verordening wordt gesproken over 'de vergunning, bedoeld in artikel 3', dan kan dat op twee manieren zonder verwijzing. Heeft de vergunning van artikel 3 een naam gekregen, bijvoorbeeld 'terrasvergunning',

dan kan in artikel 4 (en in volgende artikelen) eenvoudig over 'de terrasvergunning' worden gesproken.

Komt in de verordening of in het betrokken hoofdstuk of de paragraaf slechts één vergunning voor, die in het begin wordt geïntroduceerd door een formule als 'Het is verboden x te doen zonder vergunning van het college of in afwijking daarvan', dan kan daarna eenvoudig van 'de vergunning' worden gesproken: een andere dan 'de' bedoelde vergunning kan eenvoudig niet aan de orde zijn.

Een verwijzing heeft meestal betrekking op een begrip of op een rechtsnorm. Stel: in artikel 3.1 van een Algemene plaatselijke verordening komt deze definitie voor:

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

In het citaat uit artikel 3.1 is 'beheerder' een begrip. Het complete citaat, dat wordt aangeduid als 'eerste lid, aanhef en onderdeel g' (of: '… en onder g') bevat een rechtsnorm, namelijk een definitiebepaling; zie de volgende aanwijzing. Zonder de aanhef is onderdeel g geen rechtsnorm maar een betrekkelijk betekenisloze hoeveelheid woorden. Het belang van de aanhef wordt duidelijk als men zich voorstelt hoe de rechtsnorm zou luiden als we de woorden 'In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:' vervangen door 'Strafbaar zijn:' – daarmee krijgen we een heel andere rechtsnorm, terwijl het begrip onder g gelijk is gebleven.

Wie in een ander hoofdstuk van de verordening dan hoofdstuk 3 – waar de definitie dus niet geldt – alleen naar het begrip wil verwijzen, doet dat bijvoorbeeld zo: 'Deze bepaling is van toepassing op beheerders als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, onderdeel g.' Wil men naar de begripsbepaling als zodanig, dus de complete rechtsnorm, verwijzen, dan kan het als volgt: 'Artikel 3.1, eerste lid, aanhef en onderdeel g, is van toepassing'. Daarmee 'geldt' de definitie ook op de plek waar de verwijzing staat. Maar in beide gevallen zou het beter zijn dit onderdeel van het toepassingsbereik gewoon uit te schrijven, bijvoorbeeld ongeveer zo: 'Deze bepaling/Dit hoofdstuk is ook van toepassing op degenen die feitelijk leidinggeven aan een seksinrichting of escortbedrijf.'

(Het fictieve voorbeeld van artikel 3.1 is niet helemaal conform deze aanwijzingen, omdat een te definiëren begrip niet vooraf wordt gegaan door een letter, maar door een gedachtestreep en een spatie. Zie aanwijzing 47.)

Lid 3

Een dynamische verwijzing is de standaard manier van verwijzen. Een voorbeeld uit de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022:

> *Op de verklaring en belofte of eed is artikel 14 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing waarbij voor 'raad' wordt gelezen 'stadsdeelcommissie'.*

Een statische verwijzing vermeldt erbij dat het gaat om de bepaling zoals die luidt of luidde op een bepaalde datum. De bepaling in de verordening zou dan bijvoorbeeld luiden:

Op de verklaring en belofte of eed is artikel 14 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing, zoals deze luidde op 1 januari 2022, waarbij voor 'raad' wordt gelezen 'stadsdeelcommissie'.

Stel dat artikel 14 van de Gemeentewet per 1 juli 2022 zou zijn aangepast en in 2023 het artikel uit de verordening wordt toegepast. In het eerste voorbeeld wordt dan de gewijzigde versie van artikel 14 van de Gemeentewet toegepast, maar in het tweede voorbeeld wordt de oude versie toegepast.

Een statische verwijzing is niet handig voor de lezer. Deze moet niet alleen de bepaling opzoeken waarnaar verwezen wordt, maar ook nog precies de versie vinden van de aangegeven datum.

In één geval is statisch verwijzen echter niet bezwaarlijk en soms echt nodig. Als een verordening wordt gewijzigd, wordt soms bepaald dat de 'oude' versie van toepassing blijft op oude gevallen, bijvoorbeeld op reeds ingediende aanvragen. Dan kan bijvoorbeeld deze formule worden gebruikt:

Deze verordening zoals ze luidde op … [dag voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van de wijziging in principe] blijft van toepassing op … [aanduiding van de gevallen waarvoor dit geldt].

Zie verder aanwijzingen 66 en 70.

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

Verwijzen naar normen van niet-publiekrechtelijke aard
Heel veel komt verwijzing naar een norm van privaatrechtelijke aard niet voor. Een voorbeeld is de verwijzing naar NEN-normen. In artikel 14a van de Bekendmakingswet is bepaald dat verwijzing naar een dergelijke norm mogelijk is, mits die normen kosteloos te raadplegen zijn. Van die normen moet dan apart mededeling worden gedaan in het Gemeenteblad, of van de vindplaats van die normen moet mededeling worden gedaan in de toelichting bij de regeling van de verwijzende bepaling. De elektronische beschikbaarheid moet dan wel voldoende verzekerd zijn. Zijn deze twee opties niet mogelijk, dan moet in de toelichting worden aangegeven op welke fysieke plek inzage kan worden verkregen.

Lid 4
Een verwijzing wordt toegankelijker door een hyperlink op te nemen naar de regeling zoals die is opgenomen in de lokale wettenbank op overheid.nl. De lezer kan immers meteen doorklikken. Alleen in het opschrift en de citeertitel van een regeling worden geen hyperlinks opgenomen.

Bij een dynamische verwijzing is het wel van belang dat een hyperlink wordt opgenomen die de lezer altijd naar de laatste versie van de regeling leidt, en niet naar een eerdere versie die niet meer geldt. Dat kan volgens het volgende voorbeeld:

Voor lokale regelgeving:

Je wilt verwijzen naar de Algemene Plaatselijke Verordening 2008. De URL van de laatste versie van de regeling is (op het moment van schrijven): https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR72510/51. '51' is het nummer van de versie van de regeling na de laatste wijziging. Als je dit versienummer weghaalt heb je een link die altijd op de laatste versie uitkomt.

Hetzelfde geldt als je wilt verwijzen naar een bepaald artikel, bijvoorbeeld artikel 9 van de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022. Door bij de regeling in de lokale wettenbank op overheid.nl, in de inhoudsopgave van de regeling aan de linkerzijde, op 'Artikel 9' te klikken wordt in de zoekbalk de link gegenereerd naar dat artikel van de regeling. De URL van artikel 9 van de laatste versie van de regeling is (op het moment van schrijven): https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR673559/10#hoofdstuk_2_paragraaf_2_artikel_9:. '10' is het nummer van de versie van de regeling na de laatste wijziging. Als je het versienummer weghaalt heb je de link die altijd op de laatste versie uitkomt.

Voor landelijke regelgeving:

Je wilt verwijzen naar de Wet open overheid. De URL van de laatste versie van deze regeling is (op het moment van schrijven): https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/2025-01-01. '2025-01-01' is de datum van de laatste wijziging. Als je die datum weghaalt heb je een link die altijd op de laatste versie uitkomt. Wil je verwijzen naar een bepaald artikel uit die wet, bijvoorbeeld artikel 3.1, dan kun je bij de regeling in de nationale wettenbank, in de inhoudsopgave van de regeling aan de linker zijde op 'Artikel 3.1' klikken. Dan wordt in de zoekbalk de URL van dat 3.1 van de regeling gegenereerd. Je ziet dan: https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/2025-01-01#Hoofdstuk3_Artikel3.1. Haal je wederom de datum weg dan heb je een link naar het artikel dat altijd op de laatste versie van de regeling uitkomt (https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/#Hoofdstuk3_Artikel3.1).

32. Modellen verwijzing

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

   Artikel 5, tweede lid, is van toepassing.

   Artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet.

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

   Artikel 6, tweede lid, aanhef en onderdeel a, aanhef en onder iii , is van overeenkomstige toepassing.

3. **Bij verwijzing naar een bepaling van dezelfde regeling als waarin de verwijzing wordt opgenomen, wordt volstaan met het noemen van dat artikel of artikelonderdeel.**
4. **Bij verwijzing naar een andere, vlak daarvoor genoemde regeling of bepaling van een andere regeling kan vaak 'die regeling/de bepaling' of iets dergelijks worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor begrippen.**
5. **Als in een object in een bijlage vanwege ruimtegebrek een verwijzing moet worden ingekort dan vindt dat plaats overeenkomstig het volgende voorbeeld:**

   Art. 170, lid 1, aanhef en onder a, Gemeentewet.

Leden 1 en 2
Zie de toelichting bij aanwijzing 31, tweede alinea na het citaat uit artikel 3.1 van een APV.

Vermeldingen als 'lid 2', 'sub a' of 'letter b' worden dus vermeden.

Bij een verwijzing naar een andere regeling wordt de precieze citeertitel opgenomen en dus niet verwezen naar 'het vigerende beleid' of 'de geldende Huisvestingsverordening'. Onderdeel van zorgvuldige voorbereiding van een nieuwe regeling of wijzigingsregeling is het uitzoeken en zo nodig aanpassen van de verwijzingen naar de regeling die je wijzigt of vervangt. Op deze manier wordt voorkomen dat verouderde verwijzingen blijven staan. Denk hierbij vooral aan het Algemeen mandaatbesluit Amsterdam en de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Amsterdam 2022, in plaats van het Bevoegdhedenbesluit ambtelijke organisatie Amsterdam en de Verordening op het lokaal bestuur in Amsterdam.

Lid 3
Als in een regeling moet worden verwezen naar een bepaling uit diezelfde regeling, gebeurt dat door enkel het nummer van de bepaling te vermelden: 'Artikel 8, derde lid, is van overeenkomstige toepassing'; niet: 'Artikel 8, derde lid, van deze verordening is …'.

Lid 4
Uit een vorige model-APV:

> **Artikel 2:11 (Omgevings)vergunning voor het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg**
> 1. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning van het bevoegde bestuursorgaan een weg aan te leggen, de verharding daarvan op te breken, in een weg te graven of te spitten, aard of breedte van de wegverharding te veranderen of anderszins verandering te brengen in de wijze van aanleg van een weg.
> (…)
> 4. Op de vergunning~~, bedoeld in het eerste lid,~~ is paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) van toepassing.

In heel artikel 2:11 komt maar één vergunningsfiguur voor. Daarom kunnen in het vierde lid de woorden ', bedoeld in het eerste lid,' worden gemist en zijn ze in het voorbeeld doorgestreept. Zie ook de toelichting bij aanwijzing 31, derde alinea, waar iets vergelijkbaars werd gesignaleerd.

Lid 5
Als er ruimtegebrek is in een object in een bijlage, bijvoorbeeld in een tabel, dan komt het de leesbaarheid ten goede om een verwijzing in de korten. Het woord 'artikel' wordt dan ingekort naar 'art.', in plaats van 'eerste lid' wordt 'lid 1' gebruikt en de woorden 'van de' voor de citeertitel van een regeling worden geschrapt.

Het kan ook handig zijn om in de verwijzing de citeertitel van een regeling af te korten, bijvoorbeeld 'Gemw.' in plaats van 'Gemeentewet', 'Awb' in plaats van 'Algemene wet bestuursrecht' of 'APV' in plaats van 'Algemene Plaatselijke Verordening 2008'. In dergelijke gevallen worden gangbare afkortingen gebruikt en worden deze toegelicht aan het begin van de bijlage.

33. Aanhaling zin en zinsdeel

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

Lid 2

Voorbeelden:

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

of:

- het zinsdeel 'tenzij de voorzitter (...) heeft verklaard'.

34. (Als) genoemd en bedoeld

1. **Met de uitdrukking ', genoemd' wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die specifiek zijn aangeduid.**
2. **Met de aanduiding ', bedoeld' wordt verwezen naar bepaalde personen of zaken die in algemene of omschrijvende zin zijn aangeduid.**
3. **De aanduiding 'als bedoeld' wordt gebruikt als het voorafgaande begrip 'een' als lidwoord of geen lidwoord heeft.**
4. **Vaak is ', genoemd', ', bedoeld' of 'als bedoeld's helemaal niet nodig maar blijkt uit de context voldoende om welk begrip het gaat. Laat het dan weg.**

Voorbeelden:

- Lid 1: 'de organen, genoemd in artikel 5,' (met komma's).
- Lid 2: 'de omstandigheden, bedoeld in artikel 8,' (met komma's).
- Lid 3: 'een aantekening als bedoeld in artikel 15' (zonder komma's).
- Lid 4: 'de aanvraag om een vergunning [namelijk van de vergunning waarvan kort daarvóór sprake was]'.

35. Van (overeenkomstige) toepassing

1. **De uitdrukking 'is van toepassing' wordt gebruikt als de bepaling waarnaar wordt verwezen, letterlijk kan worden toegepast.**
2. **De uitdrukking 'is van overeenkomstige toepassing' wordt gebruikt als de bepaling waarnaar wordt verwezen, niet geheel letterlijk kan worden toegepast, maar misverstand over de overeenkomstig toe te passen tekst uitgesloten is.**
3. **De uitdrukking 'is van (overeenkomstige) toepassing, met dien verstande dat ...' wordt gebruikt als de bepaling waarnaar wordt verwezen, gedeeltelijk of met wijziging van bepaalde onderdelen moet worden toegepast.**

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

Is van toepassing**:**

Artikel 25 van de Huisvestingswet 2015 [verlening huisvestingsvergunning]

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

(Paragraaf 4.1.3.3 Algemene wet bestuursrecht, waar artikel 25 naar verwijst, bevat de silencio-positivoregeling)

Is van overeenkomstige toepassing:

> ***Artikel 81h van de Gemeentewet [verboden handelingen leden rekenkamer]***
> Artikel 15, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing op de leden van de rekenkamer.

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

Is van overeenkomstige toepassing, met dien verstaande dat:

> Artikel 8:83, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ***[zitting bij verzoek om voorlopige voorziening]***
> *(...) Artikel 8:58 is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat tot één dag voor de zitting nadere stukken kunnen worden ingediend. (...)*

(Artikel 8:58, waar artikel 8:83, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht naar verwijst, geeft een termijn tot tien dagen voor de zitting.)

36. Voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht

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

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

37. Onverminderd, in afwijking van

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

De Algemene wet bestuursrecht biedt een illustratief voorbeeld.

Artikel 3:24 begint met 'Onverminderd artikel 3:23, vierde lid,' om duidelijk te maken dat de genoemde bepaling geldt naast artikel 3:23; zonder deze beginwoorden zou daarover twijfel kunnen rijzen.

> ***Artikel 3:24 Algemene wet bestuursrecht***
> Onverminderd artikel 3:23, vierde lid, vangt de termijn voor het nemen van de besluiten, bedoeld in artikel 3:23, eerste lid, aan met ingang van de dag waarop de laatste aanvraag is ontvangen.

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

Artikel 5:26 [aanwijzingen ligplaats]

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

Artikel 5:25, tweede lid [ligplaats vaartuigen]

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

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

Artikel 5:26, eerste lid, had dus eenvoudig kunnen beginnen met: 'Het college kan aan de rechthebbende op een vaartuig … (enz.).'

38. Verwijzing naar regeling met en zonder citeertitel

1. **Bij verwijzing naar een regeling die een officiële citeertitel heeft, wordt alleen de citeertitel gebruikt, zonder vermelding van het blad (Tractatenblad, Staatsblad, Staatscourant, Provinciaal blad, Gemeenteblad of Blad gemeenschappelijke regeling) waarin de regeling is geplaatst. Ook de datum van vaststelling, laatste wijziging, of inwerkingtreding wordt niet vermeld.**
2. **Naar een regeling zonder officiële citeertitel wordt verwezen overeenkomstig het volgende model:**

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

3. **In uitzondering op het eerste lid, geldt voor verwijzing naar een gemeentelijke regeling die wel een citeertitel heeft, maar die niet in geconsolideerde vorm beschikbaar wordt gesteld in de lokale wettenbank op lokaleregelgeving.overheid.nl, dat naast de citeertitel ook verwezen wordt naar de vindplaats in het Gemeenteblad.**

4. **Als vermelding van een vindplaats in het Staatsblad, de Staatscourant, het Provinciaal blad, het Gemeenteblad of het Blad gemeenschappelijke regeling nodig is, gebeurt dat door toevoeging van een aanduiding overeenkomstig de volgende voorbeelden:**

> Stb. 2009, 35
> Stcrt. 2010, 247
> Provinciaal blad 2010, 175
> Gemeenteblad 2011, 127
> Blad gemeenschappelijke regeling 2025, 116

Lid 1
Als een wet, een algemene maatregel van bestuur, een verordening of welke regeling dan ook een officiële citeertitel heeft, dan is die te vinden in de slotbepaling van de regeling. In dat geval wordt de regeling door die citeertitel geïdentificeerd.

Verwijzing naar een regeling impliceert verwijzing naar de regeling zoals die geldt op de dag waarop ze moet worden toegepast, ze is dus 'dynamisch' (tenzij anders is bepaald natuurlijk, zie aanwijzing 31). De teksten van deze regelingen zijn op het internet te vinden via wetten.overheid.nl of lokaleregelgeving.overheid.nl.

Lid 3
De uitzondering in het derde lid is opgenomen, omdat een gemeentelijke regeling die niet in geconsolideerde vorm beschikbaar is gesteld, zonder de vindplaats in het Gemeenteblad soms lastig te vinden is.

39. Modellen aanhaling veel voorkomende bronnen

1. **Verwijzing naar een artikel uit het Burgerlijk Wetboek geschiedt volgens het volgende voorbeeld: artikel 162 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.**
2. **Een verdrag zonder citeertitel wordt aangehaald volgens het volgende voorbeeld: het op 20 juni 1956 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake verhaal in het buitenland van uitkeringen tot onderhoud (Trb. 1957, 121).**
3. **Verwijzing naar parlementaire stukken geschiedt volgens de volgende voorbeelden:**
    a. **Kamerstukken II 2009/10, 27858, nr. 88, p. 3;**
    b. **Kamerstukken I 2008/09, 31700 VI, D, p. 4;**
    c. **Handelingen II 2007/08, nr. 108, p. 7909–7943 (tot en met 31 december 2010);**
    d. **Handelingen I 2024/25, nr. 12, item 12, p. 6 (vanaf 1 januari 2011);**
4. **Verwijzingen naar gepubliceerde jurisprudentie geschiedt volgens het volgende voorbeeld: HR 7 maart 1979, ECLI:NL:HR:1979:AB7440.**
5. **Aanhaling van het Publicatieblad van de Europese Unie geschiedt volgens het volgende voorbeeld: PbEU 2008, L 54.**

Neem een hyperlink wordt op naar de vindplaats van de bron waarnaar verwezen wordt.

§2. Bestanddelen van een regeling

a. Opschrift en aanhef

40. Opschrift, citeertitel

1. **Regelingen worden voorzien van een opschrift.**
2. **Als aan een regeling een citeertitel wordt gegeven, wordt deze aan het slot van het opschrift tussen haakjes vermeld.**
3. **Het opschrift wordt beknopt gehouden en bevat zo mogelijk enige materiële aanduiding van het onderwerp van de regeling.**
4. **Uit het opschrift blijkt om welk type regeling het gaat. Dit geldt ook voor nadere regels en voor beleidsregels.**
5. **Bij regelingen met een tijdelijke werkingsduur blijkt dit uit het opschrift.**

Het opschrift van de hemelwaterverordening kan dus luiden: 'Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam over het bergen van hemelwater (Hemelwaterverordening Amsterdam)'.

Of in het geval van een wijzigingsverordening: 'Verordening van de raad van de gemeente Amsterdam tot wijziging van de Hemelwaterverordening Amsterdam in verband met een uitzondering voor tijdelijke gebouwen, het opnemen van een informatieplicht en enkele technische wijzigingen'.

Zie ook het sjabloon op intranet en aanwijzing 75, over citeertitels van regelingen.

Lid 5
Zie ook aanwijzing 82, derde lid, over tijdelijke regelingen.

41. Model aanhef vaststellingsbesluit verordening en wijzigingsbesluit

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

   De raad van de gemeente Amsterdam;

   gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van … [datum];
   gelet op artikel … van de Wet …;
   gezien het advies/verslag van … van … [datum];

   besluit de volgende verordening vast te stellen:

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

Lid 1
Alleen als een nieuwe verordening wordt vastgesteld luidt de slotregel 'besluit de volgende verordening vast te stellen'. Daarna volgen dan de citeertitel (vetgedrukt) en de tekst van de nieuwe verordening.

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

Pas bij andere soorten regelingen dan een verordening het model analoog toe. Zie de toepasselijke sjablonen op intranet.

Lid 2
Betreft het bijvoorbeeld de wijziging van de Erfgoedverordening Amsterdam, dan volgt op het slotwoord van de aanhef:

besluit:

Artikel I
De Erfgoedverordening Amsterdam wordt als volgt gewijzigd:

(…)

Zie ook het voorbeeld in de toelichting bij aanwijzing 89, en het sjabloon op intranet.

42. 'Gelet op'

1. **De uitdrukking 'gelet op' wordt gebruikt om te verwijzen naar de regeling waarop de regelgevende bevoegdheid berust. Daarbij wordt verwezen naar een of meer afzonderlijke artikelen van die regeling, behalve als dat vanwege het grote aantal artikelen te bezwaarlijk is.**
2. **Bij een regeling die krachtens delegatie wordt vastgesteld, wordt tevens 'gelet op' het betreffende artikel in de delegerende verordening of het delegatiebesluit.**
3. **Bij beleidsregels wordt artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht genoemd en het artikel van de regeling waarin de bevoegdheid staat waar de beleidsregels over gaan.**

Lid 1
Bij een gewone 'autonome' gemeentelijke verordening wordt 'gelet op' artikel 149 van de Gemeentewet. Men vindt soms ook wel verwijzing naar 'de artikelen 108 en 147'. Dat is op zichzelf niet echt fout; maar artikel 149 is voldoende als basis, daarom kan daarmee worden volstaan. (Artikel 147 alleen zou onvoldoende zijn: die bepaling verdeelt alleen de uit artikel 108 voortvloeiende bevoegdheden over de daar genoemde organen, maar roept die bevoegdheden niet in het leven.

Artikel 149 bevat echter een complete competentiebepaling. Voor belastingverordeningen wordt verwezen naar artikel 216 of naar het artikel waarop de specifieke belasting berust.

Een noodverordening van de burgemeester berust op artikel 176 van de Gemeentewet, een organisatieregeling van het college op artikel 160, eerste lid, aanhef en onder c, van de Gemeentewet.

Bij een medebewindsverordening wordt 'gelet op' het artikel of de artikelen van de medebewindswet – soms algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening – die de

plicht of de bevoegdheid tot het vaststellen van de verordening in het leven roept; bijvoorbeeld artikel 4 van de Alcoholwet en de artikelen 8 en 8a van de Participatiewet.

Als een regeling gebaseerd is op veel verschillende wettelijke bepalingen, verduidelijk dan in de toelichting op welke wetsartikelen een bepaald hoofdstuk of artikel berust.

Lid 3
Stelt het college beleidsregels vast over het gebruik van een privaatrechtelijke bevoegdheid? Dan wordt er achter 'gelet op', naast artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, 'samen met artikel 160, eerste lid, aanhef en onder d, van de Gemeentewet' opgenomen.

43. 'Gezien'

1. **De uitdrukking 'gezien' wordt gebruikt bij gevraagde externe rapporten en adviezen.**
2. **Gevraagde rapporten en adviezen worden in de aanhef van een regeling vermeld.**
3. **Bij 'gezien' kan ook worden verwezen naar het verslag van een participatie- of openbare voorbereidingsprocedure.**

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

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

44. Considerans

1. **In de aanhef van een verordening kan bij de vaststelling een considerans of beweegreden worden opgenomen.**
2. **Is er een considerans, dan worden daarin het motief en de eventuele aanleiding tot het vaststellen van de verordening of van de wijziging kort aangeduid.**
3. **De considerans wordt ingeleid met de woorden 'overwegende dat' en geplaatst tussen de gezien-regel en de besluit-regel.**

Een considerans is niet verplicht, ze is evenmin verboden. Daarom kan bij verordeningen een considerans worden opgenomen. Bij uitvoeringsregelingen wordt nooit een considerans gebruikt. Omdat de considerans juridisch niet nodig is, wordt ze in elk geval beknopt gehouden.

Bijvoorbeeld:
- overwegende dat het wenselijk is de Monumentenverordening Amsterdam 2005 te vervangen door een erfgoedverordening;
- overwegende dat het wenselijk is de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 uit te breiden met enkele bepalingen ter regulering van prostitutie;

Of bij een verplichte medebewindsverordening:
- overwegende dat de Participatiewet voorschrijft verschillende onderwerpen bij gemeentelijke verordening te regelen;

De redenen om de regeling vast te stellen blijken duidelijker uit de toelichting; zie aanwijzing 76, tweede lid, aanhef en de eerste twee onderdelen.

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

b. Definities

45. Definities, geen materiële regels

1. **Termen die een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben en die meermalen in de regeling voorkomen, worden gedefinieerd, doorgaans in het eerste artikel. Komt zo'n term slechts eenmaal of een heel beperkt aantal keren voor, dan kan de term – als al nodig – waarschijnlijk het best daar worden verduidelijkt waar ze voor het eerst wordt gebruikt.**
2. **In een definitiebepaling wordt aan een term geen sterk van het normale spraakgebruik afwijkende betekenis gegeven.**
3. **Materiële regels horen niet thuis in een definitiebepaling maar elders in de regeling.**
4. **Gebruik in het opschrift de term 'Definities', niet de verouderde aanduiding 'Begripsbepalingen'.**
5. **Definieer begrippen die in wetten betreffende basisregistraties zijn gedefinieerd, niet anders dan daar is gedaan.**

Wees terughoudend met het gebruik van definities, ze verminderen de leesbaarheid van de regeling.

Lid 5
Er zijn tien basisregistraties. De bekendste is de Basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen). De overige betreffen: adressen en gebouwen (Wet basisregistratie adressen en gebouwen), topografie, voertuigen, inkomen, waarde onroerende zaken (Wet waardering onroerende zaken), grootschalige topografie (Wet basisregistratie grootschalige topografie) en ondergrond; ook het handelsregister en het kadaster zijn basisregistraties. De in deze registraties gebruikte begrippen worden gebruikt bij digitale gegevensuitwisseling en vormen daarmee een soort terminologische ruggengraat. Daarom is het verstandig, zich ook bij de regelgeving daaraan te conformeren.

46. Verkorte aanduidingen

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

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

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

47. Formulering definitiebepalingen

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

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

   - …: …;
   - …: ….

2. **De term 'verstaan' wordt gebruikt wanneer een begrip in algemene zin wordt gedefinieerd.**
3. **De term 'mede verstaan' wordt gebruikt als aan de betekenis van een begrip een zekere uitbreiding wordt gegeven ('onder bromfietsen worden mede verstaan snorfietsen').**
4. **In een definitiebepaling worden geen aanhalingstekens gebruikt.**
5. **De te definiëren begrippen worden ongeletterd in alfabetische volgorde geplaatst, zonder lidwoord, 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 of attributie worden vastgesteld.

Pas bij andere soorten regelingen dan een verordening het model analoog toe.

Lid 4
Dus bijvoorbeeld niet:

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

Het te definiëren begrip wordt niet tussen aanhalingstekens geplaatst.

Lid 5
Tot voor betrekkelijk kort was het gebruik om de te definiëren begrippen te letteren en ze te plaatsen in volgorde van belangrijkheid of een andere doordachte volgorde. Bij een tamelijk groot aantal begrippen betekende dat soms een heel gezoek. En wordt bij wijziging van de regeling een nieuw begrip toegevoegd, dan kan soms tot lastige capriolen leiden om het begrip een passende plaats te geven; soms moet dan worden verletterd. Daarom is hier gekozen voor een eenvoudig systeem: alfabetische volgorde, zonder lidwoord en zonder letteraanduiding. Wel is het verstandig elke te definiëren term vooraf te laten gaan door een gedachtestreep met spatie: dat bevordert de overzichtelijkheid.

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

1. *In deze verordening wordt verstaan onder:*
   - *bebouwde kom: het gebied binnen de grenzen die zijn vastgesteld op grond van artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994;*
   - *bouwwerk: wat daaronder wordt verstaan in de Omgevingswet;*
   - *gebouw: wat daaronder wordt verstaan in de Omgevingswet;*
   - *handelsreclame: iedere openbare aanprijzing van goederen of diensten waarmee kennelijk wordt beoogd een commercieel belang te dienen;*
   - *(...)*
2. *In deze verordening worden onder bromfietsen mede verstaan snorfietsen.*

Moet hier later ergens een nieuwe definitie worden ingevoegd, dan kan dat door in het wijzigingsbesluit te bepalen:

In artikel 1:1 van de Algemene plaatselijke verordening wordt na de definitie van 'bouwwerk' ingevoegd:
- *buurtgebouw: het gebouw dat in een bepaalde wijk wordt gebruikt voor buurt- en clubhuiswerk;*

Het kan ook zo:

In artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening wordt in alfabetische volgorde van de begrippen ingevoegd:
- *geluidsmeting: ... (enz.);*
- *kamerbewoner: ... (enz.).*

c. Mandaat en delegatie

48. Modellen mandaatverlening en verbod van mandaat

1. **Als daar dringende redenen voor zijn, kan in een verordening of nadere regels worden bepaald dat een gedelegeerde bevoegdheid niet mag worden gemandateerd. Dit gebeurt als volgt:**

   Van de bevoegdheid tot ... kan geen mandaat worden verleend.

2. **Wanneer het van belang is uitdrukkelijk te bepalen dat een bevoegdheid kan worden gemandateerd, gebeurt dat als volgt:**

   Van de bevoegdheid tot ... kan mandaat worden verleend aan ... .

Artikel 10:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat mandaatverlening is toegestaan, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Hierdoor kan indien gewenst een mandaatverbod ten aanzien van een gedelegeerde bevoegdheid worden opgenomen. Het bestuursorgaan kan ook bepalen dat mandaatverlening wel is toegestaan, maar bijvoorbeeld alleen aan bepaalde personen (functies) of onder bepaalde voorwaarden, zoals omstandigheden of beperkingen.

Artikel 10:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bevat enkele mandaatverboden.

49. Begrenzen delegatie, nadere regels of aanwijzen

1. **Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt in de delegerende regeling zo nauwkeurig mogelijk omschreven.**
2. **Bij delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt gesproken over de bevoegdheid tot het 'stellen van nadere regels' of het 'aanwijzen' van bepaalde zaken.**

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
In de praktijk wordt bij de benaming van uitvoeringsregelingen geen verschil gemaakt; daar wordt altijd van 'nadere regels' gesproken, behalve bij de nadere regels op grond van de Algemene subsidieverordening Amsterdam 2023: daar heten ze 'subsidieregeling'. Zie voor meer over citeertitels van regelingen aanwijzing 75.

d. Bijzondere besluiten

50. Vergunning, ontheffing, vrijstelling en melding: model

1. **De term 'vergunning' wordt gebruikt voor een beschikking waarbij in een individueel geval een bepaalde handeling wordt toegestaan die anders verboden zou zijn maar waarvan de toelaatbaarheid van geval tot geval moet worden beoordeeld of waarbij het aangewezen kan zijn, voorschriften of beperkingen op te leggen. Vaak is het handig de vergunning een naam te geven. Als het de bedoeling is dat de vergunning kan worden overgedragen, wordt dat uitdrukkelijk bepaald.**
2. **Voor een beschikking waarbij in een individueel, uitzonderlijk geval een uitzondering wordt gemaakt op een in de verordening opgenomen verbod of gebod, wordt de term 'ontheffing' gebruikt.**
3. **Voor een besluit waarbij een uitzondering op een in de verordening opgenomen verbod of gebod wordt gemaakt voor een categorie gevallen, wordt de term 'vrijstelling' gebruikt.**
4. **Wordt een meldingsplicht ingevoerd, dan moet uit de verordening blijken wat het rechtsgevolg is van het doen van de melding en van het nalaten daarvan.**
5. **Voor het invoeren van een vergunningsplicht (enz.) wordt uitgegaan van het volgende model:**

   Het is verboden x te doen zonder vergunning van het college of in afwijking daarvan.

   Heeft de verboden activiteit betrekking op de openbare orde of veiligheid, dan zal het moeten gaan om vergunning (enz.) van de burgemeester.
6. **Geef een vergunning, ontheffing, vrijstelling of meldingsplicht zo veel mogelijk een roepnaam.**

Lid 1
Voor overdraagbaarheid van een vergunning kan plaats zijn bij een zaaksgebonden vergunning, waarbij de vraag of de vergunning kan worden verleend niet afhangt van de persoon van de aanvrager maar alleen van de vergunde activiteit. Spelen beide een rol, dan kan het van belang zijn duidelijk te maken dat bij de aanvraag om overdracht ook zal worden gelet op de persoon van de beoogde nieuwe vergunninghouder. Bij ontheffingen zal vrijwel nooit sprake kunnen zijn van overdraagbaarheid.

Lid 2
Een nuttig onderscheid tussen de vergunningsfiguur en de ontheffing is het volgende. Voor een vergunning wordt gekozen als het betrokken type activiteit in veel gevallen wel kan worden toegestaan maar individuele beoordeling en eventuele voorschriften wenselijk zijn (ja, tenzij). Voor een ontheffing wordt gekozen als de activiteit normaliter verboden moet blijven, maar er uitzonderingssituaties bestaan (nee, tenzij).

Lid 5
Als verboden is, bepaalde handelingen te doen 'zonder vergunning', volgt daaruit nog niet dat handelen in strijd met een aan de vergunning verbonden voorschrift ook een overtreding oplevert. Zegt de verordening met zoveel woorden dat het verboden is om 'zonder vergunning of in afwijking daarvan' te handelen, dan levert het niet-nakomen van een vergunningvoorschrift duidelijk een overtreding op. Zie ook aanwijzing 56, eerste lid.

Een omslachtiger methode is, aan de bepaling die zegt dat aan de vergunningvoorschriften (of voorschriften en beperkingen) kunnen worden verbonden, toe te voegen dat de voorschriften moeten worden nageleefd, en dan in de lijst met artikelen waarvan overtreding strafbaar is, ook dat artikel op te nemen. Omslachtiger, dus niet de bedoeling.

Lid 6
Vergunningen met een naam zijn in de praktijk erg handig. Dat geldt al helemaal bij verordeningen die verschillende soorten vergunningen kennen, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 en de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024. Zet de roepnaam tussen haakjes (zie de toelichting bij aanwijzing 28, vierde lid). Dit kan ook toegepast worden op ontheffingen, vrijstellingen en meldingsplichten.

51. Schaarse vergunningen

Als een vergunningenstelsel onder het regime van de Dienstenwet valt en het aantal beschikbare vergunningen beperkt is, voorziet de verordening in een selectieprocedure. Deze selectieprocedure voldoet aan de eisen van transparantie en onpartijdigheid van de toekenning van de vergunningen en in voldoende bekendmaking van de opening, de uitvoering en de afsluiting van de procedure. Beperkt beschikbare vergunningen mogen niet voor onbepaalde tijd worden verleend.

De eis van deze aanwijzing speelt bij zogenoemde 'schaarse vergunningen'. Ze vloeit voort uit artikel 12 van de Dienstenrichtlijn. Zie daarover verder de Handreiking Dienstenrichtlijn (2013) van Europa Decentraal en de handreiking Schaarse vergunningen (2024) van de VNG.

Behalve voor bovengenoemde vergunningen geldt ook voor het verlenen van subsidie dat de verdeling transparant en onpartijdig moet gebeuren en de start van de aanvraagtermijn voldoende bekend moet worden gemaakt.

52. Voorschriften, verplichtingen en beperkingen

1. **Voor verplichtingen die bij het geven van een beschikking kunnen worden opgelegd, wordt de term 'voorschriften' gebruikt. Bij subsidies wordt gesproken van 'verplichtingen'.**
2. **Als het de bedoeling is dat overtreding van een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift strafbaar zal zijn, wordt de strafbaarstelling uitdrukkelijk geregeld. Overtreding van een subsidieverplichting kan niet strafbaar worden gesteld.**
3. **Als de bevoegdheid wordt toegekend om bij een vergunning, ontheffing of vrijstelling een begrenzing naar tijd of plaats of anderszins aan te brengen, wordt daarvoor de term 'beperking' gebruikt.**
4. **De term 'voorwaarden' wordt alleen gebruikt voor opschortende en ontbindende voorwaarden.**

Leden 1 en 3
Een bepaling die het mogelijk maakt voorschriften of beperkingen te verbinden aan een vergunning, ontheffing of vrijstelling kan luiden:

> *Aan de vergunning [enz.] kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden.*

Iets chiquer is de ouderwetse formule 'Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Ze kan onder beperkingen worden verleend', maar de kortere formule van het model kan ook heel goed.

Soms wordt toegevoegd: ', die slechts kunnen strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is vereist'. Zo bijvoorbeeld artikel 1:4, eerste lid, van de model-APV. De toevoeging is echter overbodig: het 'slechts' vloeit rechtstreeks voort uit het détournement de pouvoir-verbod van artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Niet doen, dus.

De term 'verplichtingen' bij subsidiebeschikkingen gaat terug op artikel 4:37 van de Algemene wet bestuursrecht.

Lid 2
Een aan een subsidiebeschikking verbonden 'verplichting' omschrijft hoe de activiteit waarvoor subsidie is verleend moet worden uitgevoerd. Het gaat niet om een 'absolute' plicht. Wordt een subsidieverplichting niet nagekomen, dan is de eventuele sanctie geen of minder subsidie. Dat gebeurt bij de beschikking waarbij de subsidie wordt vastgesteld.

Het gebruik van een aanvraagformulier kan verplicht worden gesteld. Maar de aanvraag kan alleen buiten behandeling worden gesteld als het formulier niet is gebruikt wanneer het formulier formeel is vastgesteld en bekendgemaakt en de indiener de gelegenheid heeft gekregen om alsnog het formulier te gebruiken. Zie ook aanwijzing 80, in de toelichting bij het tweede lid, voor wie bevoegd is het aanvraagformulier vast te stellen.

Lid 4
Voorbeeld van een opschortende voorwaarde: vóór een bepaalde datum moet dit of dat gebeuren, anders gaat het feest niet door. Ontbindende voorwaarde: als dit gebeurt, vervalt de tot dan geldende begunstiging; maar vaak is dan intrekking of wijziging van de begunstigende beschikking aantrekkelijker uit een oogpunt van rechtszekerheid. Een subsidie kan bijvoorbeeld onder begrotingsvoorbehoud worden verleend.

De subsidie wordt verleend voordat de gemeentebegroting is vastgesteld, onder voorbehoud dat op de begroting middelen worden gereserveerd. Mocht de gemeenteraad anders besluiten bij het vaststellen van de begroting, dan kan binnen vier weken na vaststellen van de begroting het voorbehoud worden ingeroepen.

53. Weigeringsgronden

1. **Als in de regeling weigeringsgronden worden opgenomen, wordt duidelijk gemaakt of de weigeringsgronden aanleiding móeten geven tot weigering ('De vergunning wordt geweigerd als …') of daartoe aanleiding kúnnen geven ('De vergunning kan worden geweigerd als …').**
2. **Bovendien wordt duidelijk gemaakt of de genoemde weigeringsgronden uitputtend zijn bedoeld ('De vergunning wordt alleen/kan alleen worden geweigerd als …') dan wel slechts voorbeelden van mogelijke weigeringsgronden zijn ('De vergunning kan in elk geval worden geweigerd als …').**

Bij aanwijzing 19 werd al gewezen op het belang om bij opsommingen duidelijkheid te verschaffen over de bedoeling daarvan. Soms spreekt die bedoeling vanzelf. Als artikel 2:3 van de model-APV in het tweede lid bepaalt 'De kennisgeving [van het voornemen een betoging te houden] bevat: (a tot en met f)' en het daarbij om een kale opsomming van zes elementen gaat, zonder voegwoorden als en, of, dan wel, alsmede, enz., dan is niettemin wel duidelijk dat een kennisgeving elk van deze elementen dient te bevatten.

En als in een verordening wordt bepaald dat een vergunning of ontheffing kan worden geweigerd 'in het belang van (a tot en met d)', ook dan hoeft er weinig twijfel over te bestaan dat elk van de genoemde belangen aanleiding kan geven tot afwijzing van een aanvraag om vergunning. Wat in het laatste geval echter onduidelijk blijft, is of alléén de genoemde belangen grond voor weigering kunnen vormen dan wel dat het gaat om een 'in elk geval'-lijstje, wat zou betekenen dat ook op andere gronden – na belangenafweging bijvoorbeeld – een afwijzing kan volgen. De jurisprudentie gaat ervan uit dat een lijstje als dat uit ons voorbeeld limitatief moet worden opgevat: alleen de belangen a tot en met d worden door de bepaling beschermd, alleen die kunnen grond vormen voor weigering. Maar soms is aarzeling mogelijk of dat echt de bedoeling was.
Daarom is het van belang, op beide punten duidelijk te maken of de weigeringsgronden (a) als cumulatief zijn bedoeld dan wel als alternatief, en (b) uitputtend of 'enumeratief.' Deze termen zijn in de toelichting op aanwijzing 20 uitgelegd en toegelicht.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van de genoemde typen opsommingen van weigeringsgronden. (De voorbeelden zijn ontleend aan de model-APV maar zijn om didactische redenen soms een beetje veranderd.)

Cumulatief
Aan alle genoemde condities moet worden voldaan. Dat komt bij weigeringsgronden niet of nauwelijks voor, het speelt vooral bij vereisten waaraan een aanvraag moet voldoen.

Alternatief
Er hoeft maar één van de elementen in het spel te zijn, dan kan al worden geweigerd. Zie bijvoorbeeld artikel 4:18, vierde lid, van de model-APV (hier iets vereenvoudigd):

1. *De ontheffing [van het verbod om te kamperen buiten een gebied dat een planologische kampeerbestemming heeft] kan worden geweigerd in het belang van de bescherming van:*
   a. *natuur en landschap; of*
   b. *een stadsgezicht.*

Uitputtend
Er kan alleen worden geweigerd als één van de genoemde punten aan de orde is. Zie bijvoorbeeld artikel 2:12, tweede lid, van de model-APV (tweede variant, vergunningplicht):

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

Enuntiatief
Dan gaat het slechts om voorbeelden van zaken die van belang kunnen zijn. Bijvoorbeeld artikel 1:8, eerste lid, van de model-APV:

1. *Een vergunning of ontheffing kan in ieder geval worden geweigerd in het belang van:*
   a. *de openbare orde;*
   b. *de openbare veiligheid;*
   c. *de volksgezondheid;*
   d. *de bescherming van het milieu.*

In een verzamelverordening als de Algemene plaatselijke verordening 2008 worden in het eerste hoofdstuk algemene weigerings- en intrekkingsgronden voor vergunningen en ontheffingen gegeven. In andere hoofdstukken kunnen daaraan specifieke gronden worden toegevoegd, of kan worden bepaald dat alleen de daar genoemde weigerings- of intrekkingsgronden gelden. De samenhang tussen de algemene bepalingen en de bijzondere moet duidelijk zijn, ze mag niet aanleiding geven tot twijfels. Dat kan bijvoorbeeld op de volgende manier worden bereikt.

In het eerste hoofdstuk wordt (in artikel 1.5) bepaald dat de daar genoemde gronden in elk geval tot weigering of tot intrekking kunnen leiden. Wil men in een volgend hoofdstuk extra weigerings- of intrekkingsgronden opnemen, dan wordt dat gedaan 'naast artikel 1:5': Behalve op de gronden, genoemd in artikel 1:5, kan de vergunning worden geweigerd als…. Wil men daarentegen bereiken dat in een bepaald geval uitsluitend de daar genoemde gronden gelden, dan kan daar een formule worden gebruikt à la 'De vergunning kan uitsluitend worden geweigerd (of ingetrokken, eventueel beide) als…. ', desgewenst 'In afwijking van artikel 1:5 kan de vergunning uitsluitend…'.

Soms is het beter geen strikte weigeringsgronden op te nemen maar te volstaan met een meer indicatieve aanduiding van relevante gezichtspunten. Men kan denken aan formules als 'De vergunning kan alleen worden geweigerd in het belang van…', of 'Bij de beschikking op de aanvraag wordt in elk geval gelet op de volgende belangen:…'.

Zie ook de toelichting bij aanwijzing 20 over soorten opsommingen.

54. Beslistermijn: silencio positivo?

1. **Neem een beslistermijn op voor op aanvraag te nemen beschikkingen.**
2. **Ga na of er reden is de silencio-positivoregeling van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren. Daarvoor wordt dan het volgende model gebruikt:**

   > Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is van toepassing.

   Dit blijft achterwege als de medebewindswet daar al in heeft voorzien.
3. **Verklaar de regeling in elk geval niet van toepassing als de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd.**

Lid 1
Een beslistermijn is van belang; volgens artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht, moet worden beschikt binnen de wettelijke termijn of, bij gebreke daarvan, binnen een redelijke termijn van hooguit acht weken. De verordening kan een termijn geven die enerzijds recht doet aan het belang van de aanvrager om een zo spoedig mogelijke beslissing te krijgen, en anderzijds aan het belang van een zorgvuldige beslissing en de termijn die daarvoor nodig is. De termijn kan meer of minder dan acht weken zijn; maak hem nooit langer dan strikt nodig is.

Leden 2 en 3
Het silencio-positivostelsel houdt in (in de woorden van artikel 4:20b, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht): 'Indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, is de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven'. De artikelen 4:20b tot en met 4:20f van de Algemene wet bestuursrecht geven het rechtsregime voor deze beschikkingen-van-rechtswege.

Het voordeel van het stelsel is dat de aanvrager na verloop van de (eventueel verlengde, als de verordening dat mogelijk maakt) beslistermijn weet waar hij aan toe is: hij heeft nu wat hij had gevraagd – behoudens de onzekerheid welke altijd voortvloeit uit de mogelijkheden van bezwaar en beroep door derdebelanghebbenden. Het nadeel is, dat derden die niet op de hoogte waren van de aanvraag, maar die wel belang hebben bij de uitslag, overvallen kunnen worden door de beschikking-van-rechtswege. (Ze kunnen ervan op de hoogte raken als het gemeentebestuur doet wat artikel 4:20c hem opdraagt: de beschikking binnen twee weken bekendmaken en daarvan mededeling doen.) Daarom ligt het van toepassing verklaren van de silencio-positivo-regeling niet voor de hand als de beschikkingen doorgaans belangen van derden zullen raken; vandaar ook het derde lid.

55. Intrekken en wijzigen beschikking

1. **Als het mogelijk moet zijn een op de regeling berustende beschikking te wijzigen of in te trekken, wordt de bevoegdheid daartoe uitdrukkelijk geregeld.**
2. **De gronden die kunnen of moeten leiden tot de intrekking of wijziging worden zoveel mogelijk in de regeling gespecificeerd.**

Het voordeel van uitdrukkelijke regeling van de bevoegdheid tot het intrekken of wijzigen van een beschikking is de rechtszekerheid die erdoor wordt geschapen: alle partijen zijn ervan op de hoogte, en als bovendien het tweede lid is gevolgd, dan is er tevens duidelijkheid over de vraag wanneer tot intrekking of wijziging kan worden besloten.

Uitdrukkelijke regeling betekent dat ook intrekking bij wege van sanctie – bijvoorbeeld vanwege het niet naleven van een vergunningsvoorschrift – mogelijk kan worden gemaakt. Weliswaar is de jurisprudentie geneigd intrekking van een begunstigende beschikking vaak ook mogelijk te achten zonder dat de regeling daarin uitdrukkelijk voorziet, maar voor intrekking bij wege van sanctie is op grond van het nulla poena-beginsel (legaliteitsbeginsel) altijd een 'bij of krachtens de wet' (dus bijvoorbeeld bij verordening) verleende bevoegdheid tot het opleggen van de sanctie vereist.

e. Sancties

Bestuurlijke sancties worden opgelegd door een bestuursorgaan, strafsancties door de strafrechter, of door de officier van justitie door middel van een strafbeschikking.

Bestuurlijke sancties worden onderverdeeld in herstelsancties (die strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, of tot het wegnemen of beperken van de gevolgen een overtreding) en bestraffende sancties (zo'n sanctie beoogt de overtreder 'leed toe te voegen'). Zie artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Een bestuurlijke sanctie als het intrekken van een vergunning kan ook een gemengd karakter hebben: herstelsanctie én bestraffend.

Van een sanctie kan alleen sprake zijn na een overtreding of in verband met een dreigende overtreding; zie artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

56. Sanctiebevoegdheid regelen

1. **Als het de bedoeling is dat overtreding van een bepaling van een verordening of van een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift, of van een bindende aanwijzing of iets dergelijks kan leiden tot het opleggen van een bestraffende sanctie, wordt dat in de verordening uitdrukkelijk geregeld. Dit geldt niet voor de sanctie van het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom: zie aanwijzing 58.**
2. **Als in een medebewindswet al is bepaald dat de overtreding van een op die wet steunend voorschrift strafbaar is of dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, worden daarover in de verordening alleen bepalingen opgenomen als de wet het boetestelsel niet zelf heeft uitgewerkt.**
3. **Een bepaling waarbij op overtreding daarvan een sanctie is gesteld, wordt zo nauwkeurig mogelijk geformuleerd.**

Behalve de in de leden 1 en 2 genoemde sancties (straf, last onder bestuursdwang of onder dwangsom, bestuurlijke boete) is voornamelijk tijdelijke of definitieve intrekking van een vergunning of ontheffing denkbaar als sanctie. Wil zo'n intrekking mogelijk zijn, dan moet dat uitdrukkelijk in de betrokken verordening worden bepaald; zie de toelichting bij aanwijzing 55, tweede alinea.

Lid 1

Artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een (bestuurlijke) sanctie slechts bestaat voor zover die bevoegdheid 'bij of krachtens de wet is verleend'. Deze bepaling is rechtstreeks alleen van toepassing op de in de Algemene wet bestuursrecht zelf geregelde sancties, maar op grond van het rechtszekerheidsbeginsel en het nulla poena-beginsel ('geen sanctie zonder voorafgaande sanctiebepaling') geldt hetzelfde ook voor andere sancties. Daarom moet uit de sanctiebepalingen duidelijk blijken, overtreding van welke regels (zoals bepalingen van de verordening, van een nadere regeling, van vergunningsvoorschriften) aanleiding kan vormen tot het opleggen van een sanctie. Om duidelijk te maken dat bij een vergunningenstelsel niet alleen het handelen zonder vergunning maar ook het handelen in strijd met een daaraan verbonden voorschrift een overtreding oplevert, beveelt aanwijzing 50, vijfde lid, aan om een vergunningenstelsel altijd in het leven te roepen volgens het daar gegeven model.

Lid 2

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete volgt of uit de medebewindswet, of uit een verordening krachtens artikel 154b van de Gemeentewet (boete bij overlast of bij overtreding van de gemeentelijke milieuverordening). In het eerste geval regelt de wet soms zelf het boetestelsel (bijvoorbeeld artikel 18, tweede lid, van de Leegstandwet), soms wordt het aan een gemeentelijke verordening overgelaten (datzelfde artikel, eerste lid). In het laatste geval, en natuurlijk ook bij de bestuurlijke boete ex artikel 154b van de Gemeentewet, moet de gemeentelijke verordening zelf de boetebepalingen bevatten.

Lid 3

Voor alle regelingen geldt de wenselijkheid dat de erin opgenomen regels duidelijk zijn. Voor regels waarvan de overtreding tot een sanctie kan leiden, klemt dat eens temeer; bijvoorbeeld omdat voor bestraffende sancties op grond van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens het lex certa-beginsel geldt, het beginsel dat strafbepalingen duidelijk moeten zijn. Is de overtreden bepaling onvoldoende duidelijk, dan kan dat leiden tot ontslag van rechtsvervolging of tot vernietiging van een opgelegde bestuurlijke sanctie. Zie bijvoorbeeld HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7954 (*krulsla*) en CBb 9 juli 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ2684 (*niet geijkt weegwerktuig*).

57. Strafsanctie: overleg met OM, ook bij bestuurlijke boete bezinning vooraf

1. **Als overwogen wordt een strafsanctie op te nemen, is het van belang vooraf met het openbaar ministerie te overleggen over de vraag of aan de strafrechtelijke handhaving van de verordening voldoende aandacht kan worden besteed, bijvoorbeeld in de vorm van een strafbeschikking van het openbaar ministerie (artikelen 257a en verder van het Wetboek van Strafvordering). Ook over de formulering van de strafbepalingen is zulk overleg nuttig.**
2. **Als bepaalde handelingen in een verordening strafbaar worden gesteld, wordt in de verordening duidelijk bepaald welke straf als hoogste kan worden opgelegd bij welke**

overtreding. Van de bevoegdheid om hechtenis te kunnen opleggen of het vonnis van de strafrechter openbaar te kunnen maken, wordt alleen gebruikgemaakt als daarvoor een bijzondere reden bestaat.

3. **Als de gedachte rijst het opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk te maken, ga dan eerst na of er voldoende mogelijkheden zijn tot het instellen van vervolging en het opleggen en innen van de boetes. Ontbreken die, dan kan wellicht beter worden volstaan met de bestuursrechtelijke sanctiebevoegdheden die voortvloeien uit de Gemeentewet (last onder bestuursdwang of onder dwangsom) of ook met een bestuurlijke sanctie als intrekking van een begunstigende beschikking.**
4. **Voor het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete wordt uitgegaan van het volgende model:**

> In geval van overtreding van … kan het college/de burgemeester een bestuurlijke boete opleggen van hoogstens € …,-.

Leden 1 en 2

Het overleg met het OM kan dus op twee aspecten betrekking hebben. Allereerst op de vraag of het dreigen met een strafsanctie enig praktisch nut kan hebben: is de politie voldoende in staat om de strafbare feiten op te sporen, is het OM genegen om tot vervolging over te gaan of een strafbeschikking te nemen? In de tweede plaats op de formulering van de strafbepalingen: is die voldoende duidelijk, en kan een overtreding met voldoende zekerheid worden geconstateerd? Legt de bepaling geen onnodig zware bewijslast op aan het OM (de overtreding moet kunnen worden bewezen) of aan de overtreder, als deze aannemelijk moet maken dat hem niets te verwijten valt? Vergelijk voor het laatste bijvoorbeeld artikel 2.4.3 uit een vroegere editie van de model-APV, over verboden plakmiddelen: 'tenzij de overtreder aannemelijk weet te maken dat die middelen niet gebezigd of bestemd zijn om op verboden plaatsen aanplakbiljetten aan te plakken'.

De gewone strafsanctie is een boete. Voor de hoogte van de strafboete geeft artikel 154 van de Gemeentewet als maximum een boete van de tweede categorie (op 1 januari 2024 is dat € 5.150,- voor natuurlijke personen en € 10.300,- voor rechtspersonen). Hetzelfde artikel geeft voor hechtenis een maximum van drie maanden. Wordt de mogelijkheid van hechtenis of van openbaarmaking van het vonnis voorgesteld, dan wordt in de voordracht en de toelichting gemotiveerd waarom dat nodig wordt geacht.

Lid 3

Het derde lid schrijft voor om eveneens na te denken over reële handhaafbaarheid. De formulering luistert hier overigens even nauw als bij 'gewone' strafbepalingen. Ook voor de hoogte van de bestuurlijke boete geeft artikel 154b van de Gemeentewet een algemeen maximum van de eerste categorie voor natuurlijke personen (op 1 januari 2024 is dat € 515,-) en voor rechtspersonen € 2.250,-. Het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte bevat daarnaast een groot aantal specifieke bedragen voor diverse overtredingen.

58. Geen bepalingen over last onder bestuursdwang of dwangsom

Bepalingen over last onder bestuursdwang of onder dwangsom worden niet in een verordening opgenomen: de bevoegdheid tot het opleggen van die sancties vloeit rechtstreeks voor uit artikel 125 van de Gemeentewet, wat de last onder dwangsom betreft in verbinding met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht.

59. Intrekken, schorsen of wijzigen van beschikking als sanctie

1. **Wil men een begunstigende beschikking kunnen schorsen of intrekken naar aanleiding van een overtreding, dus bij wege van sanctie, dan moet dat uitdrukkelijk worden geregeld, tenzij de medebewindswet daar al in voorziet.**
2. **De gronden die kunnen of moeten leiden tot intrekking of tot wijziging, worden in de verordening gespecificeerd.**

Lid 1
Intrekking bij wege van sanctie wil zeggen: intrekking naar aanleiding van de overtreding van een gebod of van een verbod. Dat ge- of verbod kan in de verordening zelf te vinden zijn, maar het kan ook om een vergunnings- of ontheffingsvoorschrift gaan, een bevel of een aanwijzing, als de verordening dat bepaalt. Sancties moeten volgens artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht een wettelijke grondslag hebben, dus bijvoorbeeld in een gemeentelijke verordening.

De Huisvestingswet 2014 is een voorbeeld van een medebewindswet die de mogelijkheden regelt tot intrekking van vergunningen welke berusten op een gemeentelijke verordening; zie artikel 18.

Lid 2
Gronden die tot intrekking of wijziging van een begunstigende beschikking kunnen leiden: dat wil zeggen dat de sanctiebevoegdheid niet strikt gebonden is. De formule is dan vaak: 'Het college kan de vergunning intrekken als … [dan volgen de intrekkingsgronden].'

Wijzigingsgronden zijn nooit verplichtend. Hier is de formule dus: 'Het college kan de vergunning [enz.] wijzigen als …' of 'De vergunning [enz.] kan worden gewijzigd als ….' De wijzigingsgronden zullen bijna nooit geheel gelijk zijn aan de intrekkingsgronden.

f. Toezicht en opsporing

De aanwijzingen 60 en 61 hebben geen toelichting nodig. Voor een deel vloeien de aanwijzingen van deze paragraaf voort uit de Algemene wet bestuursrecht.

60. Onderscheid toezicht en opsporing

1. **De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd, worden aangeduid als 'toezicht op de naleving' van die voorschriften.**
2. **Onder opsporing worden verstaan de werkzaamheden om in concrete gevallen vast te stellen of een feit is gepleegd of een overtreding is begaan waarop straf staat, een bestuurlijke boete of een andere bestraffende sanctie, op basis van een redelijk vermoeden dat dit het geval is.**

61. Gebruik van modelbepalingen voor toezicht en opsporing

De modelbepalingen van de aanwijzingen 62 en 63 worden uitsluitend in een regeling opgenomen als noch de wettelijke regeling waarop de regeling berust, noch een andere wettelijke regeling in het betrokken onderwerp voorziet.

62. Model aanwijzing toezichthouders

Als de aanwijzing van toezichthouders moet worden geregeld, wordt het volgende model gebruikt:

> Het college/De burgemeester wijst de personen aan die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze verordening bepaalde.

Als de uitvoering van de verordening een zaak van het college is, moet zij in de verordening de bevoegdheid krijgen tot het aanwijzen van toezichthouders. Is de burgemeester degene die de verordening uitvoert, dan krijgt die de aanwijzingsbevoegdheid. Valt een deel van de verordening onder de uitvoeringsbevoegdheid van het ene orgaan en een ander deel van het andere, dan zal moeten worden gesplitst. Bijvoorbeeld zo:

> *De burgemeester wijst de personen aan die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de artikelen … bepaalde. Het college wijst de personen aan die zijn belast met het toezicht op het bij of krachtens de overige artikelen van deze verordening bepaalde.*

In de praktijk zal het aanwijzingsbesluit dan vaak wel een dubbelbesluit zijn:

> *Het college en de burgemeester, ieder voor zover het zijn bevoegdheid betreft, wijzen … aan als de personen die zijn belast met het toezicht op de naleving van de [citeertitel verordening]:*
> 1. *Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de artikelen … van de [citeertitel verordening] zijn belast ….*
> 2. *Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de artikelen … van de [citeertitel verordening] zijn belast ….*

Volgens artikel 6 van de Bekendmakingswet moeten de aanwijzingsbesluiten worden bekendgemaakt in het Gemeenteblad. Het zijn namelijk besluiten van algemene strekking.

Zie ook de toelichting bij aanwijzing 64.

63. Model beperking toezichtsbevoegdheden

1. **Als het niet nodig is dat de toezichthouders over alle in hoofdstuk 5, titel 2, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde bevoegdheden beschikken, worden deze bevoegdheden bij verordening ingeperkt. Daarvoor kan het volgende model worden gebruikt.**

   > Een toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheid/bevoegdheden, bedoeld in artikel/de artikelen … van de Algemene wet bestuursrecht (… [korte aanduiding van de uitgezonderde bevoegdheid]).

2. **Bij gemeentelijke verordening kunnen alleen aanvullende toezichtsbevoegdheden in het leven worden geroepen als de wet daarvoor een uitdrukkelijke grondslag geeft.**

Lid 1
De Algemene wet bestuursrecht geeft toezichthouders de volgende bevoegdheden:

- artikel 5:15, plaatsen betreden (uitgezonderd woningen zonder toestemming van de bewoner: dat is alleen mogelijk als de Algemene wet op het binnentreden die bevoegdheid toekent);
- artikel 5:16 (inlichtingen vorderen);
- artikel 5:16a (identiteitsbewijs vorderen);
- artikel 5:17 (zakelijke gegevens en bescheiden vorderen);
- artikel 5:18 (zaken onderzoeken);
- artikel 5:19 (vervoermiddelen onderzoeken).

Als een toezichtbevoegdheid wordt uitgezonderd met toepassing van het eerste lid van deze aanwijzing, wordt tussen haakjes een korte aanduiding van de uitgezonderde bevoegdheid toegevoegd zoals in bovenstaand rijtje. Dus bijvoorbeeld:

> *Een toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheid, bedoeld in artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht (plaatsen betreden).*

Met die toevoeging ziet de lezer direct waar het over gaat.

Lid 2
Artikel 149a van de Gemeentewet geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om in een verordening de bevoegdheid te verlenen om een woning binnen te treden.

Dat zou dan kunnen volgens het volgende model:

> *De personen die belast zijn met het toezicht op de naleving van … [het betrokken voorschrift of de voorschriften] zijn bevoegd om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner [eventueel: met medeneming van de benodigde apparatuur].*

Zo mogelijk worden de bedoelde woningen nader gespecificeerd.

64. Geen aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren

In een gemeentelijke verordening worden geen bepalingen opgenomen waarbij buitengewone opsporingsambtenaren worden aangewezen.

De vraag wie is of kan worden belast met de opsporing van strafbare feiten, is uitputtend geregeld in de artikelen 141 en verder van het Wetboek van Strafvordering.

De overeenkomstig aanwijzing 62 aangewezen toezichthouders zijn van rechtswege, dus automatisch, tevens buitengewoon opsporingsambtenaar, mits ze als boa zijn beëdigd. Dit volgt uit artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

g. Overgangs- en slotbepalingen

65. Volgorde slotbepalingen

1. **De hierna genoemde bepalingen van een regeling worden, voor zover nodig, aan het slot van een regeling opgenomen in de aangegeven volgorde:**
   a. **wijziging van andere regelingen;**

b. overgangsbepalingen;
c. intrekken van de oude regeling en eventueel overgangsbepalingen;
d. inwerkingtreding en eventueel de periode waarvoor de regeling zal gelden;
e. vaststelling van de citeertitel.

2. **Kent de regeling hoofdstukken of paragrafen, dan worden de bepalingen in het slothoofdstuk of de slotparagraaf geplaatst; dat of die kan dan 'Overgangs- en slotbepalingen' of 'Slotbepalingen' heten**.

Voor de wijziging van andere regelingen (a) wordt in principe één artikel per te wijzigen regeling gebruikt. Houd de alfabetische volgorde van de citeertitels van de regelingen aan. Als een regeling wordt vervangen door een nieuwe, dan wordt de te vervangen regeling uitdrukkelijk ingetrokken (c).

Let bij (d) op aanwijzing 82: bij tijdelijke regeling de looptijd opnemen. Subsidieregelingen zijn vaak tijdelijke regelingen.

Inwerkingtreding en citeertitel (d en e) hoeven niet per se in afzonderlijke artikelen; ze kunnen vaak heel goed in twee afzonderlijke leden van het slotartikel.

66. Noodzaak en plaats overgangsrecht

1. **Overweeg bij een nieuwe regeling die een oude regeling vervangt of bij wijziging van een regeling altijd of overgangsbepalingen nodig zijn. Dit geldt ook voor beleidsregels.**
2. **Het overgangsrecht wordt in de nieuwe of de te wijzigen regeling zelf opgenomen, niet in een afzonderlijk onderdeel van het vaststellings- of het wijzigingsbesluit.**
3. **Als geen overgangsbepalingen worden voorgesteld, wordt in de toelichting van de nieuwe regeling uiteengezet waarom daaraan geen behoefte bestaat.**
4. **Het overgangsrecht heeft bijna altijd een duidelijke toelichting nodig, voorzien van de nodige voorbeelden.**

Lid 1
Overgangsrecht is het recht dat voor een bepaalde periode regels geeft die afwijken van de nieuwe regels.

De hoofdregel is dat nieuwe regels meteen gelden voor bestaande situaties (onmiddellijke werking, zie aanwijzing 67), maar hier kunnen uitzonderingen op gemaakt worden. Overgangsrecht kan bijvoorbeeld bepalen dat bepaalde ontheffingen blijven gelden, ook al is er een nieuwe verordening (eerbiedigende werking, zie aanwijzing 70) of dat een nieuwe vergunningsplicht pas later gaat gelden voor bestaande situaties (uitgestelde werking, zie aanwijzing 70). Een andere uitzondering op onmiddellijke werking is terugwerkende kracht, waarbij de nieuwe regels op gevallen van voor de inwerkingtreding van toepassing worden geacht te zijn geweest (zie aanwijzing 68).

Lid 2
Neem overgangsrecht niet op als zelfstandig onderdeel in het wijzigingsbesluit, maar als wijziging van de te wijziging regeling, want anders is het veel moeilijker te vinden.

Lid 4
Overgangsrecht is vaak een ingewikkelde materie, daarom is een duidelijke toelichting heel belangrijk. Door daarin de verschillende gevallen die zich kunnen voordoen, 'uit te tekenen' en met voorbeelden te illustreren, wordt het inzicht voor de gebruikers sterk bevorderd. Voor de opsteller betekent het tevens een controlemogelijkheid om na te gaan of alles klopt, of alle relevante gevallen goed zijn geregeld, en of het wel zo eenvoudig mogelijk is geregeld.

67. Onmiddellijke werking, tenzij anders geregeld

1. **Voor zover niet anders geregeld, is een nieuwe regeling niet alleen van toepassing op wat na haar inwerkingtreding voorvalt maar ook op wat bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande situaties, rechtsposities en verhoudingen ('onmiddellijke werking').**
2. **Als het niet de bedoeling is dat de regeling onmiddellijke werking zal krijgen, althans niet in alle gevallen, zal dit uitdrukkelijk moeten worden geregeld in een of meer overgangsrechtbepalingen.**

Lid 2
Soms is uitgestelde werking voor bepaalde gevallen voldoende: voor nieuwe gevallen treedt de regeling (of de wijziging van de bestaande regeling) op een bepaalde datum in werking, voor bestaande gevallen pas enige tijd later. Zie ook aanwijzing 70.

68. Terugwerkende kracht

1. **Door het verlenen van terugwerkende kracht worden de in de regeling voorziene rechtsgevolgen van kracht op de dag van inwerkingtreding maar werken ze terug tot een in de regeling aangeduid tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling.**
2. **Aan een regeling wordt alleen terugwerkende kracht verleend als daar een bijzondere reden voor is.**
3. **Aan belastende bepalingen kan slechts in uitzonderlijke gevallen terugwerkende kracht worden verleend. Dat kan dan hooguit tot de dag waarop het van kracht worden van de bepalingen voldoende duidelijk door de betrokkenen kon worden voorzien.**
4. **Een feit dat vóór de inwerkingtreding van de verordening of de wijziging heeft plaatsgehad, mag niet worden verboden of zwaarder 'strafbaar' worden gesteld.**

Lid 3
Bij begunstigende maatregelen, zoals 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 maatregelen, zoals de verlaging van subsidiebedragen, de verhoging van een belastingtarief of de invoering van een nieuw verbod (eventueel een verbod-behoudens-vergunning), kan normaliter niet met terugwerkende kracht worden ingevoerd; dat levert strijd op met de rechtszekerheid, wat de verboden betreft zelfs met bepalingen als artikel 16 van de Grondwet ('Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.').

Bij nieuwe belastingen en bij belastingverhogingen hebben praktijk en jurisprudentie een middenweg aanvaard die verenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel: die mogen ingaan vanaf de dag waarop er voldoende rekening mee kon worden gehouden, bijvoorbeeld vanaf de dag waarop over de daarop betrekking hebbende raadsvoordracht in de pers is bericht, of waarop over het voornemen is overlegd met de betrokkenen (toeristenbelasting bijvoorbeeld: overleg met de hotelhouders, campinghouders en andere betrokkenen).

Lid 4
Met 'strafbaar' worden gesteld wordt hier bedoeld dat overtreding kan leiden tot het opleggen van een strafsanctie of een bestraffende bestuurlijke sanctie zoals een bestuurlijke boete.

69. Model terugwerkende kracht

1. **Voor het verlenen van terugwerkende kracht aan een verordening wordt het volgende model gebruikt:**

   Deze verordening treedt in werking op … en werkt [ten aanzien van artikel …/de artikelen …] terug tot en met ….

2. **Voor een besluit tot wijziging van een verordening luidt het model:**

   Dit besluit treedt in werking op … en werkt terug tot en met … .

Uit deze formuleringen blijkt het mechanisme van 'terugwerkende kracht' duidelijk: tot de inwerkingtreding verandert er niets in het recht, pas daarna worden aan wat er in de periode van terugwerkende kracht is voorgevallen dezelfde rechtsgevolgen verbonden als aan wat na de inwerkingtreding zal gebeuren.

Een vroeger wel gebruikelijke formule als 'Deze verordening wordt geacht in werking te zijn getreden op …' bevat een minder duidelijke fictie (vergelijk aanwijzing 26 over ficties) en moet dus vooral niet worden gebruikt.

De uitdrukking 'in werking treden met ingang van', die in de Aanwijzingen voor de regelgeving van de Rijksoverheid wordt gebruikt, vloekt met de logica: de inwerkingtreding vindt plaats op één ondeelbaar ogenblik, terwijl 'met ingang van' een duurhandeling impliceert. Je zou wel kunnen zeggen 'De verordening treedt op 1 maart … in werking en geldt (dus) met ingang van die datum', maar de toevoeging over het gelden is overbodig. Niet doen dus.

70. Eerbiedigende of uitgestelde werking

1. **Een nieuwe regeling kan een voorafgaande regeling of rechtstoestand blijvend van toepassing laten op daarbij aangeduide feiten of verhoudingen ('eerbiedigende werking') of dat voor een bepaalde periode doen ('uitgestelde werking'). Bij de eerste methode verandert er voor 'bestaande gevallen' niets, bij de tweede pas na enige tijd, zodat men even de tijd heeft om zich op de nieuwe regels in te stellen.**
2. **Bij het verlenen van eerbiedigende of uitgestelde werking dient duidelijk uit de regeling te blijken welke rechtsgevolgen daarmee worden beoogd.**

In bepaalde gevallen kan eerbiedigende of uitgestelde werking van nieuwe regels nodig zijn omdat het bestaande rechtsregime heeft geleid tot gerechtvaardigde verwachtingen of omdat door onmiddellijke werking onnodige invoeringslasten zouden ontstaan.

Overgangsrecht kan bijvoorbeeld bepalen dat een vergunningsplicht voor reclameborden pas na een half jaar gaat gelden voor nieuwe reclameborden. Dit geeft betrokkenen de tijd om een vergunning aan te vragen. Een ander voorbeeld is een bepaling dat een ontheffing afgegeven onder de oude verordening geldt als een ontheffing op grond van de nieuwe verordening. Zo wordt voorkomen dat alle betrokkenen een nieuwe ontheffing moeten aanvragen. Gaat het om een regeling die een bestaande vervangt, dan zal men zich steeds moeten afvragen of voorzieningen moeten worden getroffen voor aanvragen die bij de inwerkingtreding van de nieuwe regels nog in procedure zijn; dus voor aanvragen die zijn gedaan onder de oude regeling maar die niet zullen zijn afgewikkeld voordat de nieuwe regeling in werking treedt. Bij subsidieregelingen wordt vaak geregeld dat subsidies die nog niet vastgesteld zijn, worden afgedaan volgens de oude subsidieregeling, ook al is die al ingetrokken.

De volgende voorbeelden betreffen een bepaling die voor het eerst een vergunningenstelsel voor terrassen op de openbare weg invoert; het gaat om een nieuw artikel 3a.

Eerbiedigende werking:

> *Artikel 3a geldt niet voor terrassen die reeds een jaar bestonden bij de inwerkingtreding van dat artikel.*

Wil men voor die gevallen wel de mogelijkheid hebben verplichtingen of beperkingen op te leggen, dan kan worden bepaald:

> *Houders van terrassen die reeds een jaar bestonden bij de inwerkingtreding van artikel 3a hebben van rechtswege een terrasvergunning.*

Die 'blanco' vergunning kan dan vervolgens zo nodig worden gewijzigd (door voorschriften of beperkingen op te leggen) of ingetrokken met toepassing van de regels die de verordening daarvoor geeft.

Uitgestelde werking:

> *Voor terrassen die reeds een jaar bestonden bij de inwerkingtreding van artikel 3a geldt dat artikel met ingang van … [datum, bijvoorbeeld zes maanden na de dag van inwerkingtreding van het artikel].*

Andere voorbeelden:

- De Subsidieregeling aangepast sporten Amsterdam, zoals deze luidde onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop deze regeling in werking treedt, blijft van toepassing op subsidies die op grond van die regeling zijn verleend en nog niet zijn vastgesteld.
- Aanvragen waarop op het tijdstip van de inwerkingtreding van deze verordening nog geen beslissing is genomen, worden behandeld met inachtneming van de bepalingen van de Parkeerverordening 2009, zoals deze luidde op … [datum], tenzij toepassing van deze verordening voor de aanvrager gunstiger is.
- Tweede bewonersvergunningen voor vergunningsgebied Weesp worden niet ingetrokken wegens een maximumaantal van een bewonersvergunning per adres als deze is aangevraagd voor 1 juli 2021.
- Vergunningen, urgentieverklaringen en besluiten verleend of genomen op grond van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024 zoals deze gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige verordening, gelden als vergunningen, urgentieverklaringen en besluiten, als bedoeld in deze verordening.
- Ten aanzien van omzettingsvergunningen als bedoeld in artikel 3.3.9 die zijn aangevraagd voor 1 april 2020 geldt het voorschrift met betrekking tot het individuele schriftelijke huurcontract in artikel 3.3.9, tweede lid, onderdeel a, niet.

71. Regeling inwerkingtreding

1. **Een nieuwe regeling regelt altijd haar inwerkingtreding. Een wijzigingsbesluit bepaalt wanneer de wijziging in werking treedt.**
2. **Bij het bepalen van de termijn tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding van een regeling of een belangrijke wijziging daarvan wordt er rekening mee gehouden dat de bij de regeling betrokkenen voldoende tijd moeten krijgen om zich op de nieuwe regels in te stellen.**
3. **De datum van inwerkingtreding ligt in ieder geval na het tijdstip van de feitelijke beschikbaarheid op het internet van het Gemeenteblad waarin het vaststellings- of het wijzigingsbesluit is geplaatst. Bij een belastende nieuwe bepaling is het vaak aan te raden de bepaling pas enige maanden na de bekendmaking in werking te laten treden.**
4. **In de toelichting bij de inwerkingtredingsbepaling wordt uitgelegd waarom deze inwerkingtredingsdatum passend is.**

Artikel 10, tweede lid, van de Bekendmakingswet geeft een reserveregeling voor de inwerkingtreding van gemeentelijke en sommige andere algemeen verbindende voorschriften voor het geval die daar niet zelf iets over bepalen: dan treden ze de achtste dag na hun officiële bekendmaking in werking.

Maar het is beter de inwerkingtreding van algemeen verbindende voorschriften en van andere regelingen zelf te regelen en daarvoor een passend tijdstip te kiezen. In normale gevallen moeten de betrokkenen (en ook de uitvoerende gemeentelijke instanties) voldoende gelegenheid krijgen om zich met de nieuwe regels vertrouwd te maken en zich erop in te stellen. Daarvoor is in elk geval voldoende publiciteit nodig en voldoende tijd.

Vaak is inwerkingtreding op een 'rond' tijdstip handig voor alle betrokkenen; bijvoorbeeld op 1 januari of op 1 juli. Bij het Rijk is dat sinds enige tijd de gewoonte: zie aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving van de Rijksoverheid.

72. Inwerkingtreding uitvoeringsregeling

Een uitvoeringsregeling kan niet eerder in werking treden dan de regeling waarop ze steunt.

Het gaat hier om een juridische onmogelijkheid: zolang de 'hoofdregeling' nog niet in werking is getreden, is er geen juridische grondslag voor de werking van de uitvoeringsregeling (bijvoorbeeld nadere regels of een besluit tot vaststelling van tijden en plaatsen waarop de hoofdregeling van toepassing zal zijn, zoals vaak het geval is bij de Marktverordening).

Een uitvoeringsregeling, nadere regels bijvoorbeeld, kan natuurlijk wel eerder worden ontworpen. En ze kan officieel worden vastgesteld zodra de 'hoofdregeling' is vastgesteld door het bevoegde orgaan (die hoeft nog niet in werking te zijn getreden) en zal dan vermoedelijk tegelijk met de 'hoofdregeling' in werking treden.

Als het besluit tot vaststelling van een verordening wordt vastgesteld op 23 maart, op 6 april officieel wordt bekendgemaakt (de verordening 'bestaat' dan al wel, maar 'werkt' nog niet) en op 1 september in werking zal treden, kan een uitvoeringsregeling van het college vanaf de eerste dinsdag na 23 maart worden vastgesteld en daarna officieel bekendgemaakt. Die nadere regels kunnen op hun vroegst op 1 september in werking treden.

73. Modellen inwerkingtredingsbepaling

1. **Voor de inwerkingtredingsbepaling van een verordening wordt in normale gevallen bij voorkeur het volgende model gebruikt:**

   Deze verordening treedt in werking op … [datum].

2. **Zo nodig kan in bijzondere gevallen voor de inwerkingtredingsbepaling van een verordening ook een van de volgende modellen worden gebruikt:**

   - Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking. (Dit is het eerst mogelijke moment van inwerkingtreding.)
   - Deze verordening treedt in werking … [op … [datum] / de dag na bekendmaking], met uitzondering van de artikelen …, die in werking treden … [op … [datum]].
   - Deze verordening treedt in werking op een door het college te bepalen dag.
   - Deze verordening treedt in werking op een door het college te bepalen dag en werkt terug tot en met … [datum].
   - Deze verordening treedt in werking op een door het college te bepalen dag. Voor de inwerkingtreding van artikelen … kan hij een andere dag bepalen.
   - Deze verordening treedt tegelijk met … [andere verordening of ander besluit, of de medebewindswet] in werking.

De modellen kunnen (als mogelijk) analoog worden toegepast op andere soorten regelingen dan verordeningen.

Het volgende model is vooral geschikt voor nadere regels, en analoog voor andere uitvoeringsregelingen: 'Deze nadere regels treden tegelijk met de ...verordening in werking.'

74. Inwerkingtredingsbesluit

1. **Een besluit van het college tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van een regeling voorziet niet in zijn eigen inwerkingtreding.**
2. **Het inwerkingtredingsbesluit wordt op dezelfde wijze bekendgemaakt als de regeling.**

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.

Bij een nieuwe verordening of een belangrijke wijziging van een bestaande verordening die invloed heeft op de bedrijfsvoering van ondernemingen of organisaties, is het van belang om de datum van inwerkingtreding op die bedrijfsvoering af te stemmen. Daarvoor zal overleg met de betrokken sector nodig zijn. Bij een belangrijke wijziging van een subsidieregeling of van de Algemene subsidieverordening Amsterdam 2023 geldt iets soortgelijks.

Lid 2
Dit wordt voorgeschreven door artikel 9 van de Bekendmakingswet.

75. Citeertitel

1. **Een nieuwe regeling krijgt een citeertitel.**
2. **Een wijzigingsregeling krijgt geen citeertitel, tenzij aan aanhaling van de regeling in de praktijk wél behoefte zal bestaan. In dat geval wordt in de citeertitel in elk geval tot uiting gebracht dat het om een wijziging gaat .**
3. **Een citeertitel wordt kernachtig gehouden en bevat geen afkortingen, tenzij dit onvermijdelijk is. De citeertitel geeft een zo duidelijk mogelijk beeld van de regeling en is geschikt om te dienen als roepnaam.**
4. **Een bepaling tot vaststelling van een citeertitel wordt geformuleerd overeenkomstig het volgende voorbeeld:**

   Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene subsidieverordening Amsterdam 2023.

5. **Alleen het eerste woord van de citeertitel wordt met een hoofdletter geschreven (afgezien van de naam van de gemeente of andere eigennaam).**
6. **In de citeertitel wordt de aanduiding 'Amsterdam' opgenomen (zie het vierde lid).**
7. **In een citeertitel wordt alleen een jaartal opgenomen als daaraan behoefte bestaat om de regeling te onderscheiden van een andere regeling, bijvoorbeeld van haar voorgangster, of wanneer ze alleen voor dat jaar of die jaren zal gelden.**
8. **In de citeertitel wordt vermeld wat voor soort regeling het is. Zo wordt in de citeertitel van een besluit waarbij beleidsregels worden vastgesteld, het woord 'beleidsregels' uitdrukkelijk gebruikt.**

Voorbeelden:

- Tijdelijke subsidieregeling aanpak wachtenden aanvullende jeugdhulp Amsterdam
- Nadere regels voor deelbakfietsen Amsterdam
- Nadere regels artikel 3.5 APV Amsterdam
- Beleidsregel geluidluwe gevel Amsterdam
- Wijzigingsverordening Huisvestingsverordening Amsterdam 2020 Opkoopbescherming
- Mandaatbesluit werkgeverstaken raadsgriffier Amsterdam

Lid 6

Alleen de naam 'Amsterdam' wordt opgenomen, niet 'gemeente Amsterdam'.

Lid 7

Een jaartal noemen is meestal ook niet nodig als aanwijzing 86 wordt opgevolgd: een regeling wordt in principe gewijzigd, niet vervangen. Dan is er ook geen nieuwe citeertitel nodig.

Jaartallen kunnen ook verwarring opwekken. De citeertitel 'Marktverordening Amsterdam 2022' kan de indruk wekken dat die alleen in 2022 geldt. In bestaande regelingen komt dit nog wel vaak voor. Een van de uitzonderingen is de huisvestingsverordening, omdat het wettelijk verplicht is die elke vier jaar te vervangen.

Voor de citeertitel van tijdelijke regelingen, zie aanwijzing 82, derde lid.

Lid 8

Zie voor de verschillende soorten regelingen aanwijzing 2.

h. Toelichting

76. Toelichting

1. **Bij alle regelingen wordt een toelichting opgenomen. De toelichting op een nieuwe regeling en op een belangrijke wijziging bestaat uit een algemeen deel en een artikelsgewijze toelichting.**
2. **In het algemene deel van de toelichting komen voor zover van belang en in het licht van de aanwijzingen 7, 8 en 9 de volgende punten aan de orde:**
    - **de noodzaak tot het vaststellen van de regeling;**
    - **de doelen die met de regeling worden nagestreefd;**
    - **de te verwachten effecten en neveneffecten van de regeling;**
    - **de verhouding tot andere regelingen;**
    - **de nalevings-, uitvoerings- en handhavingsaspecten van de regeling, alsmede de mate waarin te verwachten is dat de toepassing van de regeling aanleiding zal geven tot bezwaar en beroep;**
    - **de uit de regeling voortvloeiende lasten voor burgers, bedrijven, instellingen of andere betrokkenen, alsmede de lasten voor de gemeente, waaronder de lasten verbonden aan de uitvoering en handhaving;**
    - **de financiële gevolgen van de regeling voor de gemeente en de wijze waarop hierin in de begroting is of zal worden voorzien;**
    - **de vraag of het wenselijk is de ervaringen met de regeling te evalueren;**
    - **het volgen of afwijken van een VNG-model.**

3. **De toelichting vormt tevens de motivering van het besluit; ze moet voldoen aan de deugdelijkheidseis van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht en het motiveringsbeginsel.**
4. **Als een bepaling geen toelichting nodig heeft, wordt ze bij de artikelsgewijze toelichting overgeslagen.**
5. **De toelichting maakt deel uit van het besluit tot vaststelling van de regeling. De toelichting bij een raadsverordening wordt dus ook door de raad vastgesteld en wordt ook gewijzigd wanneer de regeling wordt gewijzigd.**

Lid 2
Voor het na enige tijd evalueren van de ervaringen met een nieuwe regeling (tweede lid, voorlaatste gedachtestreepje) kan reden zijn als het gewone 'de vinger aan de pols houden' van de betrokken beleidsafdeling misschien niet voldoende is. Dat zal vooral het geval zijn als het om een belangrijke stelselwijziging gaat. De ervaringen met de 'drie decentralisaties' (Participatiewet, Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015) leren dat een degelijke evaluatie van de gemeentelijke regels en de uitvoeringspraktijk soms echt van belang is. Een aangekondigde evaluatie zal natuurlijk binnen de ambtelijke organisatie moeten worden geagendeerd.
Wordt een evaluatie aangekondigd, dan moet tevens duidelijk worden gemaakt waarop dan zal worden gelet.

Lid 4
Soms bestaat de toelichting bij een artikel uitsluitend uit een geparafeerde weergave van de tekst. Als die parafrase nodig is om de tekst te begrijpen deugt de tekst van het artikel niet, dan moet dáár iets aan worden gedaan. Is de parafrase niet nodig voor een goed begrip, dan is ze overbodig en dus verboden. Conclusie: in de toelichting geen parafrase van de tekst van de regeling.

Lid 5
In Amsterdam is er in afwijking van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever voor gekozen om de toelichting ook vast te stellen en te wijzigen wanneer de regeling wordt gewijzigd. Dit heeft verschillende redenen.

- Het is voor de lezer handig om altijd de actuele toelichting bij de regeling te kunnen raadplegen op lokaleregelgeving.overheid.nl.
- De lezer hoeft niet te zoeken in de geschiedenis van de regeling in het Gemeenteblad. De oorspronkelijke versie van de toelichting en de toelichting op wijzigingsbesluiten kan altijd nog worden bekeken via de geschiedenis van de regeling.
- Dit maakt het mogelijk voor de raad om bij een amendement van de tekst ook de toelichting te amenderen. Dat voorkomt verschil tussen tekst en toelichting.
- Anders dan bij de Rijksoverheid waar de regering een onderdeel is van de wetgevende macht, is het college dat niet bij raadsbesluiten. Het college bereidt deze enkel voor. Het is dus logisch dat de motivering van het besluit ook door de raad zelf wordt vastgesteld. Er zou immers een verschil kunnen zitten in de motivering in de voordracht vanuit het college en de reden waarom de raad een verordening nodig acht.

Let op: Deze werkwijze verandert niet de status van de toelichting. De toelichting is niet bindend en is alleen bedoeld om de artikelen verder uit te leggen en als motivering van het besluit. Als er tegenstrijdigheid is tussen de tekst en de toelichting, geldt alleen de tekst van de regeling zelf.

Zie over het wijzigen van de toelichting verder aanwijzing 94.

77. Vermelding voorgeschreven procedures, adviezen en participatie

1. **Als voor de voorbereiding van de regeling een bijzondere procedure is voorgeschreven, wordt in de toelichting aandacht geschonken aan het volgen daarvan.**
2. **In de toelichting wordt vermeld welke adviesorganen en organisaties van belanghebbenden zijn gehoord.**
3. **Als de voorgestelde regeling voorwerp van inspraak of een andere vorm van participatie is geweest, wordt in de toelichting vermeld hoe de resultaten van de participatie in het voorstel zijn verwerkt.**
4. **Als de voorgestelde regeling afwijkt van een gevraagd advies, wordt dit in de toelichting vermeld en verantwoord.**

78. Geen nadere regels in toelichting

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

De toelichting is er om de regeling te verduidelijken, maar mag er niet iets aan toevoegen. Zegt de regeling bijvoorbeeld dat vergunning kan worden geweigerd 'in het belang van de openbare gezondheid', geef dan enkele voorbeelden waarin dat belang kan leiden tot het weigeren van de aangevraagde vergunning of tot het verbinden van voorschriften of beperken aan de vergunning. Maar probeer niet een weigeringsgrond binnen te smokkelen die in feite niets met de bescherming van de openbare gezondheid te maken heeft.

i. Overige onderwerpen

79. Evenredigheid en hardheidsclausule? – model

1. **Waar nodig voorziet een regeling in voldoende mogelijkheden om het bestuursorgaan in staat te stellen een besluit met onevenredige hardheid in een concreet geval te voorkomen.**
2. **In algemeen verbindende voorschriften wordt alleen een hardheidsclausule opgenomen als er aanleiding is om te verwachten dat de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet voldoende te voorziene gevallen. Zie het zesde lid.**
3. **Als daar reden voor is, wordt in een beleidsregel een hardheidsclausule opgenomen die ruimer is dan die van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook dan kan het model van het zesde lid worden gebruikt.**
4. **In een regeling wordt geen hardheidsclausule opgenomen voor situaties waarin het buiten toepassing laten of het afwijken van de regeling belangrijke nadelige effecten heeft of kan hebben voor derden.**
5. **Als een hardheidsclausule wordt opgenomen, omschrijf dan zo concreet en nauwkeurig mogelijk op welke onderdelen van de regeling de clausule van toepassing is.**
6. **Voor een hardheidsclausule wordt het volgende model gebruikt:**

Het college/De burgemeester kan artikel … [eventueel: artikel …,lid …,] buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van … [aanduiding doel of strekking van de regeling of van de bepaling] leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

7. **Als de toepassing van de hardheidsclausule voor bepaalde typen gevallen voldoende is uitgekristalliseerd en daardoor een bestendig karakter heeft gekregen, wordt de daarmee gevormde regel in de betrokken regeling opgenomen.**

Lid 1

Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht mogen besluiten geen onevenredige gevolgen hebben. Daarom moeten regelingen voldoende mogelijkheden bieden aan het bestuursorgaan om onevenredige besluiten te kunnen voorkomen. Daarbij valt met name te denken aan:

- categorisering in de normstelling: hierbij voorziet de regel voor verschillende categorieën in verschillende uitkomsten (voorbeeld: verschillende boetehoogtes);
- beoordelingsruimte: hierbij wordt de inhoud van het besluit afhankelijk gesteld van een beoordeling door het bestuursorgaan van de feitelijke omstandigheden van het geval (voorbeeld: de vereiste mate van schuld/opzet);
- beslisruimte ('kan-bepaling'): hierbij wordt het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid gegeven om de toepassing van de regel geheel of gedeeltelijk te mitigeren (voorbeeld: een bevoegdheid, in plaats van een verplichting, om een aanvraag af te wijzen wanneer niet geheel wordt voldaan aan bepaalde vormvoorschriften of termijnen);
- nadeelcompensatie: hierbij wordt voorzien in de mogelijkheid om bij een besluit dat meerdere betrokkenen raakt onevenredige hardheid ten aanzien van één of enkelen weg te nemen;
- vrijstellings-/ontheffingsmogelijkheden: hierbij wordt voorzien in de mogelijkheid om een nader aan te wijzen groep van gevallen of individueel geval uit te zonderen van de werking van de regeling (zie aanwijzing 50). Bijvoorbeeld zo geclausuleerd: 'Het college kan van het verbod (…) ontheffing verlenen als … [de activiteit waarvoor ontheffing wordt verleend] slechts verwaarloosbare gevolgen heeft voor het doel dat dit artikel wil beschermen of als de belangen van de aanvrager veel zwaarder zijn dan de door het verbod beschermde belangen en de … [activiteit] slechts korte tijd duurt.'
- gelijkwaardigheidsbepaling: deze komen voor in het omgevingsrecht (zie bijvoorbeeld artikel 1.8 Activiteitenbesluit milieubeheer (inmiddels vervallen)). De aanpak kan ook buiten het omgevingsrecht worden toegepast wanneer bij of krachtens verordening specifieke maatregelen zijn voorgeschreven, zoals bijvoorbeeld in artikel 3.16, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Regionale havenverordening Noordzeekanaalgebied geval is. De 'gelijkwaardigheidsbeslissing' kan overigens een bekende vorm krijgen door daarvoor de ontheffingsfiguur te gebruiken:

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

Lid 2

Het zijn vooral financiële regelingen die nogal eens een hardheidsclausule kennen. In andere gevallen kan een ontheffingsbevoegdheid meestal voldoende soelaas bieden (zie hierboven.

Lid 6
De afwijkingsgrond 'onbillijkheid van overwegende aard' is ruimer dan die van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht, 'gevolgen die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen': het hoeft niet per se te gaan om bijzondere omstandigheden, de regeling kan ook in sommige categorieën van gevallen blijken te 'streng' te zijn. Als dat zo blijkt te zijn, moet de regeling natuurlijk wel zo spoedig mogelijk worden aangepast.

Lid 7
Om toepassing te kunnen geven aan het zevende lid, is het aan te raden om het gebruik van de hardheidsclausule te evalueren.

8o. Bijlagen

1. **Alleen tabellen, formulieren, modellen, kaarten of lijsten van regelingen, bepalingen of tarieven, worden in een bijlage opgenomen.**
2. **Bij een regeling kunnen alleen bijlagen worden opgenomen die zijn vastgesteld door het orgaan dat ook de regeling zelf heeft vastgesteld.**
3. **In het opschrift van een bijlage wordt vermeld bij welk artikel van de regeling de bijlage hoort. In het artikel wordt ook verwezen naar de bijlage.**
4. **Als je een afbeelding of kaart opneemt in de bijlage, zet er dan een beschrijving onder met wat er te zien is. Dit maakt de afbeelding of kaart toegankelijker voor mensen met een visuele beperking.**

Lid 2
Bijlagen bij een regeling maken deel uit van de regeling, zij worden dus ook door het bestuursorgaan vastgesteld.

Een aanvraagformulier wordt nooit als bijlage bij een raadsverordening gevoegd: de bevoegdheid tot het vaststellen daarvan berust niet bij de raad maar bij het college of (soms) de burgemeester, zo volgt uit artikel 4:4 Algemene wet bestuursrecht. Zie ook aanwijzing 52, toelichting bij het tweede lid, over het gebruik van een aanvraagformulier.

De bijlagen bij een verordening hebben zelf ook het karakter van algemeen verbindend voorschrift. Zou men in de officiële bekendmaking ook een door het college vastgestelde bijlage bijvoegen, zoals enkele jaren geleden in Groningen gebeurde, dan kan dat leiden tot onnodig procederen; zie bijvoorbeeld ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4023, (*Nieuwstad Red Lights District*).

Zie voor de publicatie van een regeling ook de tips voor het opnemen van verschillende objecten als bijlage in het betreffende sjabloon.

Lid 3
Voorbeeld uit de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024:

Artikel 4.2.1 Bestuurlijke boete
1. *Burgemeester en wethouders kunnen een bestuurlijke boete opleggen als bedoeld in artikel 35 en 45 van de Huisvestingswet.*

2. *Indien burgemeester en wethouders gebruikmaken van de bevoegdheid uit het eerste lid leggen zij een boete op overeenkomstig de tabellen opgenomen in bijlage 3.*

(…)

Bijlage 3 behorende bij artikel 4.2.1 Bestuurlijke boete

(…)

81. Rechtsmiddelenclausule

1. Wanneer tegen een regeling bezwaar en beroep openstaat, wordt het volgende model als uitgangspunt genomen voor de rechtsmiddelenclausule:

Oneens met dit besluit?
Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na de dag waarop het besluit in het Gemeenteblad is gepubliceerd bezwaar maken.

Bent u belanghebbende? Dan leest u hier hoe u bezwaar kunt maken.

Het beste en het snelste kunt u via de website bezwaar maken:
- Kijk op [website].
- Vul het formulier in. U hebt hiervoor DigiD of E-herkenning nodig.
- Stuur het formulier op via de website.
- U kunt ook als gemachtigde digitaal bezwaar maken.
- Na digitaal bezwaar maken kunt u de voortgang van afhandeling van uw bezwaarschrift inzien op MijnAmsterdam.

Als u niet in Nederland woont of u geen DigiD/E-herkenning kunt gebruiken.
Een brief versturen met daarin:
- De datum
- Uw naam, adres en telefoonnummer en eventueel uw e-mailadres
- Het jaargang en nummer van de Gemeentebladpublicatie van het besluit (te vinden bovenaan het besluit)
- Waarom u het niet eens bent met het besluit
- Uw handtekening
- Maak een kopie van het besluit en stuur deze mee

De termijn van zes weken is heel belangrijk. Misschien heeft u meer tijd nodig omdat u nog niet alle informatie heeft verzameld. Of omdat u nog met iemand wilt overleggen. Dan kunt u een voorlopig (pro forma) bezwaarschrift indienen. U zet in het voorlopige bezwaar dat u de redenen waarom u bezwaar maakt zo snel mogelijk opstuurt. Daarna hoort u van ons wanneer u de redenen uiterlijk moet opsturen. Dient iemand anders namens u het bezwaarschrift in? Stuur dan een machtiging mee.

U stuurt uw brief naar:
… [adres]

Spoed? Voorlopige voorziening
Het indienen van een bezwaarschrift heeft **geen** schorsende werking. Dat wil zeggen: het besluit waartegen u bezwaar maakt, blijft geldig totdat over uw bezwaar is beslist. Bij grote spoed kunt u (tegen kosten) een zogeheten voorlopige voorziening aanvragen. Dat is een spoedprocedure waarmee het genomen besluit tijdelijk kan worden gestopt en/of andere maatregelen kunnen worden getroffen. Een voorlopige voorziening vraagt u digitaal aan via http://mijn.rechtspraak.nl/start/burger (via 'In (hoger) beroep tegen een beslissing van de overheid'). Ook daarvoor hebt u DigiD/eHerkenning nodig.

of per post:
[adres]

2. Als tegen een regeling enkel beroep openstaat, wordt het volgende model als uitgangspunt genomen voor de rechtsmiddelenclausule:

Oneens met dit besluit?
U kunt tegen dit besluit niet in bezwaar gaan. Belanghebbenden kunnen wel beroep instellen bij de rechtbank binnen zes weken na de dag waarop het besluit is gepubliceerd in het Gemeenteblad. Dat betekent dat de rechtbank binnen die zes weken uw beroep moet hebben ontvangen. Bent u belanghebbende? Dan leest u hier hoe u beroep kunt instellen.

Digitaal beroep indienen
U kunt digitaal beroep indienen bij de rechtbank Amsterdam via http://mijn.rechtspraak.nl/start/burger (via 'In (hoger) beroep tegen een beslissing van de overheid'). U hebt dan wel een elektronische handtekening nodig (DigiD/eHerkenning). Kijk op de website voor de precieze voorwaarden.

Per post beroep indienen
U kunt ook beroep indienen door aan de rechtbank een brief te versturen.
Zet in de brief:
- De datum
- Uw naam, adres en telefoonnummer en eventueel uw e-mailadres
- Het jaargang en nummer van de Gemeentebladpublicatie van het besluit (te vinden bovenaan het besluit)
- Waarom u het niet eens bent met het besluit
- Uw handtekening

U mag zich laten bijstaan door een advocaat of een persoon die u machtigt, maar dat hoeft niet. Als de persoon die u machtigt het beroep indient, zorg dan dat diegene een machtiging meestuurt.

Stuur uw beroepschrift naar het volgende adres:
De rechtbank Amsterdam
Afdeling Publiekrecht, team bestuursrecht
Postbus 75850
1070 AW Amsterdam

Het maakt niet uit of u het beroepschrift per post verstuurt of zelf bij de rechtbank aflevert (bij Parnassusweg 280).

De termijn van zes weken
De termijn van zes weken is heel belangrijk. Misschien heeft u meer tijd nodig omdat u nog niet alle informatie heeft verzameld. Of omdat u nog met iemand wilt overleggen. Dan kunt u een voorlopig (pro forma) beroep indienen. U zet in het voorlopige beroep dat u de redenen waarom u het beroep indient zo snel mogelijk opstuurt. Daarna hoort u van de rechtbank wanneer u de redenen uiterlijk moet opsturen.

Kosten voor beroep
Voor het indienen van een beroepschrift betaalt u griffierecht. Dit is een bedrag dat u moet betalen aan de rechtbank bij de start van de beroepsprocedure. Mocht de rechter uw beroep gegrond verklaren, dan vergoedt het bestuursorgaan de griffierechten die u betaald heeft. In andere gevallen staat soms in de uitspraak dat u toch het griffierecht geheel of gedeeltelijk vergoed krijgt.

Spoed? Voorlopige voorziening
Het indienen van een beroepschrift heeft **geen** schorsende werking. Dat wil zeggen: het besluit waartegen u bezwaar maakt, blijft geldig totdat over uw bezwaar is beslist. Bij grote spoed kunt u (tegen kosten) een zogeheten voorlopige voorziening aanvragen. Dat is een spoedprocedure waarmee het genomen besluit tijdelijk kan worden gestopt en/of andere maatregelen kunnen worden getroffen. Een voorlopige voorziening vraagt u digitaal aan via: http://mijn.rechtspraak.nl/start/burger (via 'In (hoger) beroep tegen een beslissing van de overheid'. Ook daarvoor hebt u DigiD/eHerkenning nodig.

Vaak bevat een regeling algemeen verbindende voorschriften, daartegen staat geen bezwaar of beroep open. Tegen beleidsregels ook niet (artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht). Tegen overige regelingen staat wel bezwaar en beroep, of alleen beroep, open. Deze regelingen moeten dus een rechtsmiddelenclausule bevatten (artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht).

Lid 1
Het model voor de rechtsmiddelenclausule in het eerste lid wordt als uitgangspunt gebruikt voor besluiten waartegen men eerst in bezwaar moet, voordat in beroep kan worden gegaan.

Lid 2
Het model in het tweede lid wordt als uitgangspunt genomen voor besluiten waartegen men niet in bezwaar kan, maar rechtstreeks in beroep moet. Dat is aan de orde bij de uitzonderingen omschreven in artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Een belangrijke uitzondering in dat artikel is sub d, een besluit dat is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure). Als aan een besluit een inspraakprocedure (artikel 6 van de Participatieverordening gemeente Amsterdam) is voorafgegaan, waarin toepassing wordt gegeven aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, dan kan men tegen het besluit daarom niet in bezwaar en moet dus het model in het tweede lid van deze aanwijzing worden gebruikt.

82. Tijdelijke regeling

1. **Als het de bedoeling is dat een regeling slechts voor een bepaalde tijd zal gelden, wordt dat in de regeling uitdrukkelijk bepaald.**

2. **Voor het regelen van de werkingsduur van een tijdelijke regeling wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:**

   > Deze regeling treedt in werking op 1 januari 2025 en vervalt op 1 januari 2026.

3. **De tijdelijkheid van een verordening wordt ook in de citeertitel tot uitdrukking gebracht.**
4. **Gaat het om een tijdelijk artikel, dan luidt het laatste lid van het artikel:**

   > x. Dit artikel vervalt op ….

Tijdelijke regelingen komen vooral voor als het om financiën gaat: belastingen, subsidies. Voor een tijdelijke regeling kan ook plaats zijn wanneer de regeling bedoeld is als proef, aan de hand waarvan zal worden nagegaan of op dezelfde voet kan worden doorgegaan. Ook bij experimenteerbepalingen kan een beperkte geldingsduur voor de hand liggen.

In bijzondere gevallen kan het gewenst zijn tijdelijk van een bestaande regeling af te wijken. Een voorbeeld is een experiment in 2023 met een externe bezwaaradviescommissie. Hierbij werd afgeweken van de Regeling bezwaar en beroep (college en burgemeester). Zie voor de vormgeving van een tijdelijke afwijking aanwijzing 5.73 van de Aanwijzingen voor de regelgeving van de Rijksoverheid.

Lid 3
Fictief voorbeeld: Tijdelijke regeling transformatie-impuls Amsterdam.

Lid 4
In geval van een tijdelijk hoofdstuk of paragraaf wordt de vervalbepaling opgenomen als laatste artikel van het hoofdstuk of de paragraaf: 'Dit hoofdstuk/Deze paragraaf vervalt op …'.

83. Geen bekendmakingsbepalingen in verordening

In een regeling worden geen bepalingen opgenomen over de wijze waarop de regeling zelf of daarop berustende regelingen worden bekendgemaakt.

De manier waarop gemeentelijke vaststellings-, wijzigings- en intrekkingsbesluiten moeten worden bekendgemaakt en beschikbaar gesteld, is namelijk geregeld in de Bekendmakingswet, het daarop berustende Besluit elektronische publicaties en enkele ministeriële regelingen.

84. Beleidsregels

1. **Maak beleidsregels niet onnodig rigide: ze mogen nooit leiden tot onaanvaardbare uitkomsten.**
2. **Beleidsregels worden in artikelvorm opgeschreven.**
3. **In beleidsnota's die door de gemeenteraad worden vastgesteld, worden geen beleidsregels opgenomen over de uitvoering van bevoegdheden van het college.**

Bij beleidsregels gaat het doorgaans om regels die een bestuursorgaan vaststelt voor de manier waarop het van een bestaande bevoegdheid gebruik zal maken. Beleidsregels lijken op algemeen verbindende voorschriften, doordat ze een algemeen karakter hebben. Gewone beleidsregels zijn

echter niet tot de buitenwacht gericht, maar tot het bestuursorgaan zelf en daarmee zijn ondergeschikten, daarin verschillen ze van algemeen verbindende voorschriften. Inwoners kunnen dus ook nooit de rechtstreeks geadresseerden zijn van een beleidsregel.

Beleidsregels zijn ook minder bindend dan algemeen verbindende voorschriften, want de hardheidsclausule van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht geldt altijd. De toepassingsmogelijkheden van dit artikel zijn vanaf 2020 verruimd. Als afwijking van een beleidsregel vaak nodig is om tot evenredige besluiten te komen, dan moet de beleidsregel zelf worden aangepast (zie ook aanwijzing 79, zevende lid).

Lid 1
Er zijn verschillende mogelijkheden om te voorkomen dat een beleidsregel te rigide is. Zo kunnen bepaalde in een beleidsregeling opgenomen regels of criteria 'als uitgangspunt worden gehanteerd'. Dat impliceert ruimte voor afweging. Ook kan worden bepaald dat 'in elk geval wordt gelet op …', en dan volgen de in elk geval relevante factoren. Een derde mogelijkheid is, in de beleidsregels zelf een hardheidsclausule opnemen die ruimer is dan artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht (zie ook aanwijzing 79, derde lid).

Lid 2
Deze aanwijzingen zijn onverkort van toepassing op beleidsregels (aanwijzingen 1 en 2). Dat betekent ook dat beleidsregels in artikelvorm worden opgeschreven en niet in prozavorm. Dit dwingt om duidelijke beslisregels te formuleren. Het creëert ook een duidelijkere afbakening tussen de beslisregels en de toelichting daarop.

Lid 3
Beleidsnota's kunnen betrekking hebben op allerlei vormen van beleid. Meestal worden deze nota's vastgesteld door de gemeenteraad. Het gaat dan om een invulling van de kaderstellende rol van de raad. De inhoud van de beleidsnota kan later uitgewerkt worden in een verordening of concrete projecten. Maar het komt ook voor dat er beleidsregels in worden opgenomen. De raad heeft echter sinds de dualisering geen zeggenschap meer over de bevoegdheden van het college en mag daarover dus ook geen beleidsregels vaststellen. Er moet dus op gelet worden dat het college zelf beleidsregels vaststelt over haar eigen bevoegdheden en dat die niet in een beleidsnota zitten die door de raad wordt vastgesteld. Beleidsregels moeten ook in een geconsolideerde versie beschikbaar worden gesteld, beleidsnota's niet.

3. Wijzigen en intrekken van een regeling

§1. Wijzigen

85. Wijzigen door besluit van vaststellend orgaan

Een gemeentelijke regeling kan alleen worden gewijzigd (en ingetrokken) door een besluit van het bestuursorgaan dat de regeling heeft vastgesteld.

Een raadsverordening wordt vastgesteld bij raadsbesluit; de verordening kan daarom alleen worden gewijzigd (en ingetrokken) bij nieuw raadsbesluit. Nadere regels van het college worden vastgesteld bij collegebesluit; voor het wijzigen (of intrekken) ervan is dus een nieuw besluit van het college nodig. Niet de aanduiding van het besluit (verordening, nadere regels, enz.) maar het orgaan dat het besluit nam of neemt, is daarbij van belang.

Over het van rechtswege vervallen van nadere regels als de verordeningsbepaling waarop ze berusten komt te vervallen, zie aanwijzingen 99 en 100. Daarover gaat deze aanwijzing niet.

86. Omvangrijke wijziging: hele regeling vervangen? – Omhangen, overgangsrecht

1. **Als het voornemen bestaat een regeling op veel punten te wijzigen, kan ervoor worden gekozen de regeling in te trekken en te vervangen door een nieuwe. Dan zal wel vrijwel zeker overgangsrecht nodig zijn of ook 'omhangen' van bestaande uitvoeringsbesluiten; zie aanwijzingen 66 en 99, vijfde lid.**
2. **Betreft het niet een heel omvangrijke wijziging, dan worden de wijzigingen in de bestaande regeling aangebracht.**
3. **Regelingen die niet in geconsolideerde vorm beschikbaar zijn gesteld op lokaleregelgeving.overheid.nl worden niet gewijzigd, maar vervangen.**

Leden 1 en 2
Er zijn twee manieren om een regeling te wijzigen: 1) de regeling laten voortbestaan en daarin wijzigingen aanbrengen of 2) de hele regeling vervangen door een nieuwe, die op bepaalde onderdelen dus verschilt van de oude regeling. De hoofdregel in deze aanwijzing is dat de eerste methode wordt toegepast. Zo is gemakkelijker te zien wat er verandert en waar het gesprek in bijvoorbeeld het college over moet gaan. Ook voorkomt dit ingewikkelde vragen over overgangsrecht. Als bijvoorbeeld een oude verordening wordt ingetrokken en vervangen door een nieuwe, dan verliezen de vergunningen die onder de oude verordening zijn verleend hun geldigheid. Ze moeten dan worden 'gered' door een overgangsbepaling die bepaalt dat de oude vergunningen gelden als vergunningen die onder de 'nieuwe' verordening zijn verleend.

De aanwijzing komt erop neer dat alleen als de beoogde wijzigingen zo ingrijpend zijn dat het resultaat echt het etiket 'Nieuw!' verdient, gekozen kan worden voor het intrekken van de oude verordening en vervanging door een nieuwe. Bijvoorbeeld als er een nieuw stelsel wordt ingevoerd, als het om heel veel wijzigingen gaat of als de structuur van de regeling moet worden aangepast. Wordt de verordening in haar geheel vervangen, dan moet wel goed worden gelet op de vraag of overgangsrecht nodig is en of besluiten moeten worden 'omgehangen'; zie aanwijzingen 66 en 94.

Lid 3
Deze uitzondering gaat vooral over concretiserende besluiten van algemene strekking, zoals aanwijzingsbesluiten van locaties voor afvalcontainers of de vaststelling van een subsidieplafond. Die worden in principe niet in geconsolideerde vorm beschikbaar gesteld. Als een regeling niet is opgenomen in de databank met geconsolideerde regelingen is na de bekendmaking van een wijziging nergens meer de volledige, actuele versie te vinden. Daarom is het in dat geval wenselijk om een nieuw besluit te nemen en het oude besluit in te trekken.

Zie voor meer over concretiserende besluiten van algemene strekking de toelichting bij aanwijzing 2.

87. Schrappen uitgewerkte bepalingen

Bij wijziging van een regeling kunnen soms sommige oude bepalingen worden geschrapt, zoals:

- **bestaande bepalingen van de regeling die niet meer worden gebruikt;**
- **bepalingen die uitsluitend de wijziging van andere regelingen inhouden;**
- **uitgewerkte overgangsbepalingen.**

Het gaat dan om een operatie 'kappen dood hout'. Juridisch is dat niet van betekenis, maar het maakt wel dat de regeling overzichtelijker en dus beter toegankelijk wordt.

Let op: Het vervallen van artikelen leidt niet tot vernummering (zie aanwijzing 93, vierde en vijfde lid). In de geconsolideerde versie van de verordening worden vervallen hoofdstukken, paragrafen en artikelen door de publicist aangeduid als '[vervallen]'. Komen artikelleden te vervallen, dan wordt de nummering van de overgebleven leden wel aangepast; zie aanwijzingen 90 en 93.

88. Wijziging van opschrift en aanhef

Het opschrift en de aanhef van een regeling worden niet gewijzigd.

Het opschrift en de aanhef van een regeling vormen met het slotformulier het deel van de regeling dat een eenmalige, aan het tijdstip van totstandkoming gebonden, betekenis heeft. Dit deel, en dus ook de considerans en de passage 'gelet op …' in de aanhef van een regeling, kan bij een latere wijziging van de regeling niet meer worden gewijzigd. Als de strekking van een regeling wordt gewijzigd, kan dit tot uitdrukking worden gebracht in het opschrift van de wijzigingsregeling.

89. Wijzigingstechniek

1. **Als een wijziging moet worden aangebracht in een artikellid of een artikel (zonder leden), dan wordt dat lid of dat artikel in zijn geheel opnieuw vastgesteld. Worden twee of meer leden van een artikel gewijzigd, dan wordt bij voorkeur het hele artikel opnieuw vastgesteld.**

2. **Daarbij wordt gehandeld overeenkomstig de volgende voorbeelden:**

> Artikel 10, derde lid, komt te luiden:
> 3. … [nieuwe tekst].
>
> Artikel 16 komt te luiden:
> **Artikel 16 … [opschrift]**
> 1. …
> 2. …

3. **Als men een onderdeel wil laten vervallen, gebeurt dat overeenkomstig de volgende voorbeelden:**

> Artikel 6 vervalt.
>
> Hoofdstuk 8 vervalt.

4. **In bijzondere gevallen kan het wenselijk zijn om niet het hele artikel of artikellid opnieuw vast te stellen, maar alleen bepaalde woorden of cijfers daarin te vervangen. Bijvoorbeeld bij indexaties. In dat geval wordt gehandeld overeenkomstig de volgende voorbeelden:**

> In artikel 5, derde lid, wordt '€ 12,50' vervangen door '€ 14,00'.
>
> In artikel 13, eerste lid, wordt 'Algemene inspraakverordening' vervangen door 'Participatieverordening gemeente Amsterdam'.
>
> In artikel 5, tweede lid, wordt na 'scooters' toegevoegd 'en e-bikes'.

5. **In de toelichting wordt duidelijk gemaakt wat er precies wordt gewijzigd. Een goede manier daarvoor is een was/wordt-tabel. Daarin worden de oude en de nieuwe tekst naast elkaar afgedrukt. In de oude, te vervangen of te wijzigen tekst worden de gedeelten die zullen worden geschrapt of vervangen, gecursiveerd. In de nieuwe tekst worden de nieuwe teksten of tekstgedeelten vetgedrukt. In een derde kolom wordt de wijziging toegelicht.**

Lid 1
In een algemene subsidieverordening moeten bijvoorbeeld de volgende wijzigingen worden aangebracht:

- in het eerste lid van artikel 5 (aanvraag- en beschikkingstermijn) worden de termijnen gewijzigd;
- aan artikel 9 (voorschotten) wordt een tweede lid toegevoegd.

Het lichaam van het ontwerp-wijzigingsbesluit kan dan luiden:

Artikel I
De Algemene subsidieverordening wordt gewijzigd als volgt.

A

Artikel 5, eerste lid, komt te luiden:

1. *Een aanvraag van een subsidie díe per kalenderjaar wordt aangevraagd ('jaarsubsidie') wordt uiterlijk 15 augustus voor het begin van het betrokken jaar ingediend. Daarop wordt uiterlijk op 1 november beschikt. ln bijzondere gevallen kan het college toestaan dat de aanvraag later wordt ingediend; daarop wordt dan zo spoedig mogelijk beschikt.*

B

Voor de bestaande tekst van artikel 9 wordt de aanduiding '1.' geplaatst. Toegevoegd wordt een nieuw lid, dat luidt:

2. *Boekjaarsubsidies worden jaarlijks verhoogd met de door de raad vastgestelde nominale verhoging.*

Artikel ll

Dit besluit treedt in werking op ... .

Lid 5

In de toelichting op het ontwerpbesluit wordt de wijziging als volgt voorgesteld in een 'was/wordt-tabel':

Bestaande tekst	**Nieuwe tekst**	**Toelichting**
Artikel 5 Aanvraag- en beschikkingstermijnen 1. Een aanvraag van een subsidie die per kalenderjaar wordt aangevraagd ('jaarsubsidie') wordt uiterlijk *1 juni* voor het begin van het betrokken jaar ingediend. Daarop wordt uiterlijk op 1 *oktober* beschikt. ln bijzondere gevallen kan het college deze termijn verlengen. 2. Andere aanvragen om subsidie worden uiterlijk vier weken voor het begin van de te subsidiëren activiteiten ingediend. Daarop wordt zo mogelijk binnen vier, maar in elk geval binnen acht weken beschikt. ln bijzondere gevallen kan het college deze termijn verlengen.	**Artikel 5 Aanvraag- en beschikkingstermijnen** 1. Een aanvraag van een subsidie die per kalenderjaar wordt aangevraagd ('jaarsubsidie') wordt uiterlijk **15 augustus** voor het begin van het betrokken jaar ingediend. Daarop wordt uiterlijk op **1 november** beschikt. ln bijzondere gevallen kan het college deze termijn verlengen. 2. Andere aanvragen om subsidie worden uiterlijk vier weken voor het begin van de te subsidiëren activiteiten ingediend. Daarop wordt zo mogelijk binnen vier, maar in elk geval binnen acht weken beschikt. ln bijzondere gevallen kan het college deze termijn verlengen.	In artikel 5 worden de data voor de aanvraag en de beschikking aangepast, omdat in de praktijk is gebleken dat aanvragers meer tijd nodig hebben om een aanvraag te doen voor het opvolgende kalenderjaar.
Artikel 9 Voorschotten Het subsidiebedrag wordt overeenkomstig de beschikking tot subsidievaststelling binnen vier weken na de subsidievaststelling betaald. Indien een voorschot is verleend, wordt dit voorschot op het subsidiebedrag in mindering gebracht.	**Artikel 9 Voorschotten** **1.** Het subsidiebedrag wordt overeenkomstig de beschikking tot subsidievaststelling binnen vier weken na de subsidievaststelling betaald. Indien een voorschot is verleend, wordt dit voorschot op het subsidiebedrag in mindering gebracht. **2. Boekjaarsubsidies worden jaarlijks verhoogd met de door de raad vastgestelde nominale verhoging.**	Aan artikel 9 wordt een tweede lid toegevoegd om ervoor te zorgen dat de meerjarige boekjaarsubsidies standaard jaarlijks verhoogd worden met de door de raad vastgestelde nominale verhoging.

Er zijn twee manieren om wijzigingen te formuleren in een wijzigingsbesluit. Je kunt (1) een artikel of artikellid in zijn geheel opnieuw vaststellen (zie het eerste en tweede lid van deze aanwijzing) of je kunt (2) heel precies aangeven wat er wordt aangepast door woorden of zinsdelen te vervangen of toe te voegen (zie het vierde lid van deze aanwijzing). In de hoofdregel gebruiken we de eerste manier, omdat dit eenvoudiger is om te doen en makkelijker is om te lezen. In uitzondering gebruiken we de tweede manier.

Een nadeel van de eerste manier is dat je in de tekst van het wijzigingsbesluit niet precies kunt zien wat er wordt gewijzigd. Daarom leg je dat uit in de toelichting. Een goede manier om dat te doen is een was/wordt-tabel. Door in de toelichting oud en nieuw naast elkaar zo af te drukken dat duidelijk is waaruit de voorgestelde veranderingen bestaan, kan bewust worden besloten en eventueel geamendeerd. De opstellers voorkomen dat ze onderdelen vergeten of andere fouten maken, en ook bij collegiaal overleg, advisering en inspraak en besluitvorming door het college zien alle betrokkenen precies waar het om gaat.

90. Nummering artikelleden bij wijziging (vernummeren)

1. **Als een artikellid moet worden tussengevoegd, gebeurt dat overeenkomstig het volgende voorbeeld:**

   In artikel 5 worden de leden 3 tot en met 5 vernummerd tot 4 tot en met 6, en wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

   3. De aanvraag wordt uiterlijk drie weken voor de dag van het voorgenomen evenement ingediend. In bijzondere gevallen kan het college afwijking van deze termijn toestaan.

2. **Wordt een artikellid geschrapt, dan wordt de doorlopende nummering van de artikelleden gehandhaafd door te handelen overeenkomstig het volgende voorbeeld:**

   In artikel 6 vervalt het derde lid en worden de leden 4 tot en met 6 vernummerd tot 3 tot en met 5.

Zo blijft de nummering van de artikelleden mooi doorlopend. Wel moet secuur worden nagaan of er geen verwijzingen naar de omgenummerde leden zijn die ook moeten worden aangepast.

91. Invoegen of toevoegen?

Aan het einde van een reeks wordt een bepaling 'toegevoegd', ergens tussen het eerste en het laatste onderdeel van een reeks wordt een bepaling 'ingevoegd'.

In het voorbeeld van aanwijzing 90, eerste lid, wordt midden in de reeks leden 1 tot en met 6 een nieuw lid 3 'ingevoegd'. Had het nieuwe lid als laatste kunnen worden geplaatst, dan kon de nummering van de bestaande leden intact blijven en zou een nieuw lid als zesde worden 'toegevoegd'. Zie de volgende voorbeelden:

Aan artikel 2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op aanvragen tot verblijf.

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a …[opschrift]

(…)

92. Indeling wijzigende regeling of ander wijzigingsbesluit

1. **Bevat een nieuwe regeling tevens wijzigingen van één of meer bestaande regelingen, dan worden die geplaatst in het hoofdstuk of de paragraaf 'Slotbepalingen' of 'Overgangs- en slotbepalingen'. Alle wijzigingen in één regeling worden in één artikel van de wijzigingsregeling samengebracht.**
2. **In een besluit dat uitsluitend bestaat uit de wijziging van één of meer bestaande regelingen (wijzigingsbesluit), wordt voor elke te wijzigen regeling een Romeins genummerd artikel gebruikt. Ook de inwerkingtredingsbepaling van de wijzigingsregeling wordt dan Romeins genummerd.**
3. **Binnen zo'n Romeins genummerd artikel worden de verschillende wijzigingen van één regeling aangeduid met hoofdletters. Verschillende wijzigingen in één bestaand artikel worden vervolgens aangeduid met kleine letters. Daarbij worden de aanwijzingen 89 en 90 gevolgd.**

Lid 1

Soms is een nieuwe regeling aanleiding om enkele andere te wijzigen. Dan wordt voor die wijzigingen geen apart besluit genomen maar wordt dat 'geregeld' in de slotbepalingen van de nieuwe regeling. Bijvoorbeeld: er komt een nieuwe subsidieregeling, waar bepaalde activiteiten uit een bestaande subsidieregeling naar worden overgeheveld. Of door de inwerkingtreding van een nieuwe verordening moeten verwijzingen naar de oude verordening in andere regelgeving worden veranderd.

Fictief voorbeeld:

[hoofdtekst nieuwe subsidieregeling]

Paragraaf 4 Slotbepalingen

Artikel 13 Wijziging van de Subsidieregeling aangepast sporten Amsterdam

De Subsidieregeling aangepast sporten Amsterdam wordt als volgt gewijzigd:

a. Artikel 3, eerste lid, komt te luiden:
   1. Het college kan subsidie verlenen voor activiteiten op het gebied van sporten en bewegen voor mensen met een beperking.
b. Artikel 6, tweede lid, vervalt.

Wordt een regeling ingetrokken omdat ze wordt vervangen door een nieuwe, dan behoren die intrekking en het eventuele overgangsrecht ook in de slotbepalingen van de nieuwe regeling te worden opgenomen.

Lid 2
Zie het voorbeeld bij aanwijzing 89.

Ook bij het enkel intrekken van een of meerdere regelingen worden de artikelen Romeins genummerd.

Lid 3
Voorbeeld:

A

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

a. Het eerste lid komt te luiden:
   1. De leges worden geheven naar de maatstaven en tarieven, opgenomen in de legestabel in de bijlage.

b. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
   4. Tenzij in de legestabel in de bijlage met betrekking tot een bepaald onderdeel anders is vermeld, wordt van de leges geen teruggaaf verleend.

B

(...)

Deze techniek is meestal niet nodig. Stel bij voorkeur het artikel helemaal opnieuw vast als je meerdere wijzigingen in één artikel wil doen (zie aanwijzing 89).

93. Nummering en verletteren

1. **Bij wijziging in te voegen hoofdstukken, paragrafen en artikelen worden genummerd door aan het voorgaande nummer een letter toe te voegen, te beginnen met de 'a'.**
2. **In de wijzigingsregeling vindt dit plaats volgens het volgende model:**

   Na artikel 3 worden twee artikel ingevoegd, luidende:

   Artikel 3a [opschrift]

   ...

   Artikel 3b [opschrift]

   ...

3. **De bestaande wijze van nummeren (1, 2, 3, enz., of 2.1, 2.2, 2.3, enz.) wordt gehandhaafd.**
4. **Bij wijziging van een regeling worden hoofdstukken, paragrafen en artikelen niet vernummerd.**
5. **In de geconsolideerde versie van de regeling worden vervallen hoofdstukken, paragrafen en artikelen door de publicist aangeduid met: [vervallen].**
6. **De leden van een artikel en de met een letter aangeduide artikelonderdelen worden zo nodig vernummerd of opnieuw geletterd.**

7. **Wijziging van de letteraanduiding van een artikelonderdeel vindt plaats overeenkomstig het volgende voorbeeld:**

> De onderdelen c tot en met f worden geletterd d tot en met g en er wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:
>
> c. ...;

Lid 5

De aanduiding '[vervallen]' wordt voorgeschreven door bijlage 3, artikel 3.15, bij de Regeling elektronische publicaties.

Lid 6

Zie voor voorbeelden van vernummering aanwijzing 90.

94. Wijzigingstechniek toelichting

1. **Wanneer de tekst van een regeling wordt aangepast, wordt ook de toelichting aangepast, zodat dat de geconsolideerde toelichting klopt met de gewijzigde tekst.**
2. **De toelichting bij een artikel wordt niet gewijzigd, zonder dat het artikel wordt gewijzigd.**
3. **Als de toelichting bij een artikel wordt aangepast, wordt bij voorkeur de toelichting bij het artikel in zijn geheel opnieuw vastgesteld.**
4. **Daarbij wordt gehandeld overeenkomstig het volgende voorbeeld:**

> **Artikel II**
>
> De toelichting bij de Subsidieregeling sportparticipatie Amsterdam wordt als volgt gewijzigd:
>
> A
>
> De toelichting bij artikel 4 komt als volgt te luiden:
>
> **Artikel 4: Doel subsidieregeling**
>
> Het doel van deze subsidieregeling is om sportdeelname te verhogen, omdat de sportparticipatie van mensen met een beperking aanzienlijk lager is dan bij mensen zonder een beperking.
>
> B
>
> De toelichting bij artikel 6 komt als volgt te luiden:
>
> (...)

Door de toelichting ook aan te passen in het wijzigingsbesluit wordt gezorgd dat de toelichting up-to-date blijft en de lezer altijd de actuele toelichting kan raadplegen.

Het is niet wenselijk om alleen de toelichting aan te passen. De tekst van de artikelen is namelijk leidend, dus de betekenis van een artikel kan niet worden gewijzigd door de toelichting aan te passen.

De toelichting wordt gewijzigd door een nieuw Romeins artikelnummer toe te voegen en vervolgens net als bij de artikelen voor de wijziging van verschillende onderdelen van de toelichting hoofdletters te gebruiken. Zie het voorbeeld hierboven. Er wordt een apart Romeins artikelnummer gebruikt om de wijziging van de tekst van de regeling te scheiden van de wijziging van de toelichting. Dit is overzichtelijker dan wijzigingen van de artikelen en de toelichting meteen achter elkaar zetten en benadrukt ook dat de wijziging van de artikelen van een andere juridische aard is dan de wijziging van de toelichting.

§2. Intrekken en laten vervallen van een regeling

95. Intrekken

Een regeling kan alleen worden ingetrokken bij een besluit van hetzelfde orgaan dat de regeling heeft vastgesteld.

Zie de toelichting bij aanwijzing 85.

96. Intrekken oude regeling

1. **Bij vervanging van een regeling door een nieuwe wordt de oude regeling uitdrukkelijk ingetrokken.**
2. **Het intrekken van een regeling gebeurt overeenkomstig het volgende voorbeeld:**

   De Participatieverordening Amsterdam wordt ingetrokken.

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

Het uitdrukkelijk intrekken van de oude regeling betekent dat er geen misverstand kan bestaan over de vraag of het de bedoeling is de oude en de nieuwe naast elkaar te laten voortbestaan of de oude te vervangen door de nieuwe. De intrekkingsbepaling wordt opgenomen in de slotbepalingen van de nieuwe regeling (zie aanwijzing 65).

Aan de intrekkingsbepaling wordt niet toegevoegd 'bij de inwerkingtreding van dit besluit' of 'bij de inwerkingtreding van deze regeling': dat is automatisch zo. Alleen als het besluit waarbij de nieuwe regeling wordt vastgesteld verschillende tijdstippen van inwerkingtreding voor verschillende onderdelen daarvan kent, kan het nodig zijn het tijdstip van vervallen van de oude regeling te specificeren.

Na samenvoeging van gemeenten kan het nodig zijn, verordeningen van de oude gemeenten in te trekken en te vervangen door één nieuwe van de nieuwe gemeente. Alleen dan worden, in afwijking van het derde lid, die verordeningen in één bepaling ingetrokken, volgens dit voorbeeld: De Inspraakverordening Bernisse en de Inspraakverordening Spijkenisse worden ingetrokken. (Zo zou een slotbepaling van de Inspraakverordening Nissewaard kunnen luiden. De gemeenten B. en S. zijn enige tijd geleden samengevoegd tot N.)

97. Intrekken met in stand laten enkele artikelen?

1. **Een regeling wordt niet ingetrokken 'met uitzondering van een of meer artikelen'.**
2. **Als van een regeling die ingetrokken wordt de werking van sommige bepalingen wel in stand moet blijven, kies dan voor het laten vervallen van specifieke artikelen of hoofdstukken van de regeling of voor onderbrenging van de te handhaven artikelen in een nieuwe regeling. Dan moet wel worden nagegaan of aanpassing van de tekst aan de nieuwe 'omgeving' nodig is.**

Als een regeling wordt ingetrokken, komt ze in haar geheel te vervallen. Bij intrekking 'met uitzondering van de artikelen x en y' komen deze artikelen in de lucht te hangen en is de kans groot dat onduidelijkheden gaan ontstaan; zo bestaat het risico dat ze niet kunnen worden toegepast zonder een of meer definitiebepalingen, of ook dat ze geen roepnaam meer hebben (citeertitel).

Daarom moet de weg van het tweede lid worden gevolgd: van de oude regeling komen wel een groot aantal hoofdstukken of artikelen te vervallen, maar er blijft nog wel een complete regeling over; of de artikelen worden ingepast in de nieuwe regeling en zo nodig daaraan aangepast.

98. Intrekken of laten vervallen?

Het intrekken van een hele regeling wordt aangeduid met 'intrekken', het schrappen van een of meer artikelen of andere onderdelen met 'vervallen'.

Deze aanwijzing heeft uitsluitend terminologische betekenis. In juridische zin komen de termen 'ingetrokken worden' en 'vervallen' op hetzelfde neer: ingetrokken of vervallen regels gelden niet meer, ze zijn 'juridisch dood'.

99. Uitgewerkte en vervallen regelingen intrekken of omhangen?

1. **Regelingen met een tijdelijke werking die zijn uitgewerkt, worden niet ingetrokken. Wel kunnen ze door de publicist worden verwijderd uit het bestand geldende regelingen.**
2. **Uitvoeringsregelingen waaraan de grondslag komt te ontvallen doordat de regelingen waarop ze waren gebaseerd zijn ingetrokken, zijn vanaf dat moment vervallen en kunnen door de publicist worden verwijderd uit het bestand geldende regelingen.**
3. **Waar nodig en mogelijk wordt voor uitvoeringsregels die zijn gebaseerd op een in te trekken verordening, de nieuwe wettelijke grondslag in de nieuwe regeling aangewezen ('omhangen'). Daarvoor kan het volgende model als uitgangspunt worden gebruikt:**

   De … [citeertitel bestaande nadere regels of andere regeling] berust/berusten op artikel … van deze verordening.

4. **Het tweede en het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op concretiserende besluiten van algemene strekking die op de ingetrokken regeling berusten, zoals besluiten tot het aanwijzen van plaatsen waar en dagen waarop markt kan worden gehouden krachtens de Marktverordening en beleidsregels.**

5. **Als het wenselijk is dat uitvoeringsbeschikkingen (vergunningen, ontheffingen en dergelijke) blijven gelden, dan worden ze omgehangen volgens onderstaand model:**

Vergunningen en ontheffingen, verleend op grond van de ...[citeertitel in te trekken verordening] ('oud'), gelden als vergunning of ontheffing op grond van deze verordening ('nieuw') volgens het volgende schema:

Oud	Nieuw
artikel ... (vergunning)	artikel ... (vergunning)
artikel ... (ontheffing)	artikel ... (vergunning)

6. **De in deze aanwijzing bedoelde artikelen volgen direct op het artikel waarbij de 'oude' verordening wordt ingetrokken.**

Leden 1 en 2
Met 'regelingen met een tijdelijke werking' in het eerste lid wordt bedoeld regelingen waarin is opgenomen wanneer ze vervallen. Dat uit de regelingen blijkt dat ze zien op een tijdelijke situatie is niet voldoende.

Als een regeling vervallen is, maar in de lokale wettenbank op lokaleregelgeving.overheid.nl onbedoeld nog wel staat dat de regeling 'geldend t/m heden' is, laat het dan weten aan het Juridisch Bureau via regelgeving@amsterdam.nl. Dan kan de regeling in het systeem een uitwerkingtredingsdatum krijgen.

Lid 5
Hebben de betrokken vergunningen, ontheffingen en dergelijke, een naam (bijvoorbeeld 'terrasvergunning'), dan wordt die naam hier ook vermeld.

Wordt de lijst te lang, dan kan die in een bijlage bij de verordening worden opgenomen.

100. Gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsbesluiten

Bij een besluit tot intrekking van een verordening of tot het laten vervallen van enkele artikelen wordt er, indien van toepassing, in de toelichting op gewezen dat de op die verordening of de betrokken artikelen gebaseerde besluiten zoals vergunningen, sanctiebesluiten en dergelijke op hetzelfde moment tevens vervallen.

Als een artikel met een verbod-behoudens-vergunning is vervallen, is de grondslag voor de vergunning ook verdwenen, die laatste vervalt dus vanzelf. Daarmee verdwijnen ook de vergunningsvoorschriften; voortaan gelden alleen eventuele algemene regels voor de voorheen vergunde activiteit. Zie bijvoorbeeld de wijziging, begin 2015, van de Opiumwet, waarover de VNG ledenbrief Lbr. 15/011 van 11 februari 2015, Gevolgen wijziging Opiumwet voor vergunningen growshops.

Een last onder dwangsom vervalt ook zodra de overtreden bepaling vervalt. Maar zijn al enkele dwangsommen verbeurd (de dwangsom was bijvoorbeeld vastgesteld per dag of per overtreding), dan vervallen die niet: toen ze verbeurd werden, gold de overtreden bepaling nog. (Of het nog opportuun is de verbeurde dwangsommen in te vorderen, is echter een andere kwestie.) Hetzelfde geldt voor opgelegde boetes.

101. Gevolg van intrekken wijzigingsbepalingen

1. **De intrekking van een regeling waarbij wijzigingen in een andere regeling zijn aangebracht, maakt die wijzigingen niet ongedaan.**
2. **Een ingetrokken regeling of een vervallen bepaling herleeft niet door intrekking van het besluit waarbij ze is ingetrokken of vervallen.**

Een bepaling waarbij een wijziging wordt aangebracht in een bestaande regeling, is uitgewerkt zodra ze in werking is getreden; daarna gelden de gewijzigde bepalingen. Wil men een wijziging ongedaan maken, dan zal de gewijzigde bepaling moeten worden 'teruggewijzigd', en wel zo dat ze haar oorspronkelijke tekst herkrijgt. Ga in zo'n geval wel na of overgangsrecht nodig is.

Een ingetrokken regeling of vervallen bepaling is 'dood' en kan niet meer tot leven worden gewekt. Is het gewenst de regeling of de bepaling opnieuw te laten gelden, dan zal ze dus opnieuw moeten worden vastgesteld. Dat is ook het stelsel van de artikelen 122 en 121 van de Gemeentewet. Een regeling die van rechtswege is komen te vervallen doordat een nieuwe wet in het onderwerp daarvan heeft voorzien – zie artikel 122 – maar die inhoudelijk geheel of gedeeltelijk heel goed kan bestaan naast de wettelijke regeling op grond van de algemene aanvullingsbevoegdheid ingevolge artikel 121, zal volgens laatstgenoemd artikel opnieuw moeten worden vastgesteld.

Overzicht ArA

Hoofdstuk 1. Algemeen – verstandig regelgeven

§1.1 Algemeen

1. Reikwijdte
2. Soorten regelingen
3. Vermenging van regels
4. Bevoegdheid tot vaststellen van avv's, delegatie
5. Geen delegatie of mandaat aan ambtenaren
6. Gedragsnormen, beslissingsbevoegdheid en beslisregels

§1.2 Verstandig regelen

7. Nieuwe regels: nodig en verstandig?
8. Beperking lasten, empathie
9. Algemene kwaliteitseisen, VNG-modellen

Hoofdstuk 2. Het ontwerpen van een regeling

§2.1. Vormgeving algemeen

a. Afstemming op andere regelingen

10. Afstemming op hogere regels, overschrijfverbod
11. De artikel 122-formule
12. Harmonisatie

b. Indeling

13. Elementen van een vaststellings- of wijzigingsbesluit
14. Artikelen: wijze van nummeren
15. Indeling in hoofdstukken en paragrafen: samenhang
16. Opschriften van hoofdstukken, paragrafen en artikelen
17. Volgorde onderwerpen
18. Onderverdeling van artikelen
19. Opsommingen, staartteksten
20. Aanduiden karakter opsomming

c. Taalgebruik

21. Formulering
22. Eén term, één begrip
23. Aanduiding gemeentelijke bestuursorganen
24. Afkortingen
25. Hoofdletters en namen
26. Geen ficties
27. Geen 'moeten' en 'dienen'
28. Indien en voor zover, en/of, geen haakjes, tot en met
29. Respectievelijk en c.q.
30. Overeenstemming en overleg

d. Verwijzen en aanhalen

31. Verwijzingen
32. Modellen verwijzing
33. Aanhaling zin en zinsdeel
34. (Als) genoemd en bedoeld
35. Van (overeenkomstige) toepassing
36. Voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht
37. Onverminderd, in afwijking van
38. Verwijzing naar regeling met en zonder citeertitel
39. Modellen aanhaling veel voorkomende bronnen

§2.2. Bestanddelen van een regeling

a. Opschrift en aanhef

40. Opschrift, citeertitel
41. Model aanhef vaststellingsbesluit verordening en wijzigingsbesluit
42. 'Gelet op'
43. 'Gezien'
44. Considerans

b. Definities

45. Definities, geen materiële regels
46. Verkorte aanduidingen
47. Formulering definitiebepalingen

c. Mandaat en delegatie

48. Modellen mandaatverlening en verbod van mandaat
49. Begrenzen delegatie, nadere regels of aanwijzen

d. Bijzondere besluiten

50. Vergunning, ontheffing, vrijstelling en melding: model
51. Schaarse vergunningen

52. Voorschriften, verplichtingen en beperkingen
53. Weigeringsgronden
54. Beslistermijn: silencio positivo?
55. Intrekken en wijzigen beschikking

e. Sancties
56. Sanctiebevoegdheid regelen
57. Strafsanctie: overleg met OM, ook bij bestuurlijke boete bezinning vooraf
58. Geen bepalingen over last onder bestuursdwang of dwangsom
59. Intrekken, schorsen of wijzigen van beschikking als sanctie

f. Toezicht en opsporing
60. Onderscheid toezicht en opsporing
61. Gebruik van modelbepalingen voor toezicht en opsporing
62. Model aanwijzing toezichthouders
63. Model beperking toezichtsbevoegdheden
64. Geen aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren

g. Overgangs- en slotbepalingen
65. Volgorde slotbepalingen
66. Noodzaak en plaats overgangsrecht
67. Onmiddellijke werking, tenzij anders geregeld
68. Terugwerkende kracht
69. Model terugwerkende kracht
70. Eerbiedigende of uitgestelde werking
71. Regeling inwerkingtreding
72. Inwerkingtreding uitvoeringsregeling
73. Modellen inwerkingtredingsbepaling
74. Inwerkingtredingsbesluit
75. Citeertitel

h. Toelichting
76. Toelichting
77. Vermelding voorgeschreven procedures, adviezen en participatie
78. Geen nadere regels in toelichting

i. Overige onderwerpen
79. Evenredigheid en hardheidsclausule? – model
80. Bijlagen
81. Rechtsmiddelenclausule
82. Tijdelijke regeling
83. Geen bekendmakingsbepalingen in verordening
84. Beleidsregels

Hoofdstuk 3. Wijzigen en intrekken van een regeling

§3.1. Wijzigen

85. Wijzigen door besluit van vaststellend orgaan
86. Omvangrijke wijziging: hele regeling vervangen? – Omhangen, overgangsrecht
87. Schrappen uitgewerkte bepalingen
88. Wijziging van opschrift en aanhef
89. Wijzigingstechniek
90. Nummering artikelleden bij wijziging (vernummeren)
91. Invoegen of toevoegen?
92. Indeling wijzigende regeling of ander wijzigingsbesluit
93. Nummering en verletteren
94. Wijzigingstechniek toelichting

§3.2. Intrekken en laten vervallen van een regeling

95. Intrekken
96. Intrekken oude regeling
97. Intrekken met in stand laten enkele artikelen?
98. Intrekken of laten vervallen?
99. Uitgewerkte en vervallen regelingen intrekken of omhangen?
100. Gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsbesluiten
101. Gevolg van intrekken wijzigingsbepalingen

Bijlage: verschillen ten opzichte van de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever

Hieronder wordt toegelicht wat er in de Aanwijzingen voor de regelgeving Amsterdam (hierna: ArA) aangepast is ten opzichte van de 100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever (hierna: Igr). Eerst worden de algemene aanpassingen beschreven die in hele document zijn doorgevoerd. Vervolgens worden specifieke verschillen per aanwijzing met het corresponderende nummer van de Igr aangegeven. Daar worden de algemene aanpassingen niet per aanwijzing herhaald.

Algemene aanpassingen

Opzet:

- Deel 1 van de Igr, de Algemene inleiding tot het regelgeven, is in de ArA niet overgenomen. De belangrijkste stukken uit deel 1 zijn opgenomen in de toelichting bij de aanwijzingen zelf. Daardoor is het niet nodig om steeds terug te bladeren naar een deel 1. In de inleiding van de ArA worden degenen die zich meer willen verdiepen in het vak regelgeven wel aangeraden om deel 1 van de Igr te lezen .

Niet overgenomen en toegevoegd:

- Igr 7 en 97 t/m 100 zijn niet overgenomen, omdat deze beter passen in een apart document met een procesbeschrijving.
- Igr 81 is niet overgenomen, omdat het voor zich spreekt dat de eerdere hoofdstukken ook van toepassing zijn op het wijzigen van regelgeving.
- Bepaalde zinnen en passages die te veel uitweidden of over een ander onderwerp gingen zijn niet overgenomen. Dit maakt de ArA overzichtelijker.
- Bepaalde uitgeschreven artikelen van bijvoorbeeld de Gemeentewet zijn niet overgenomen en vervangen door een hyperlink en soms door een omschrijving.
- Er zijn een aantal aanwijzingen en leden toegevoegd. Daarbij is inspiratie gehaald uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Ar) van de Rijksoverheid.

Taalgebruik en verduidelijking:

- Afkortingen zijn zo veel mogelijk uitgeschreven om de leesbaarheid te verbeteren
- Verwijzingen naar een andere 'aanbeveling' of 'Igr' zijn aangepast naar 'aanwijzing'.
- De term 'verordening' is vaak aangepast naar 'regeling', omdat de aanwijzing een breder bereik heeft dan alleen verordeningen.
- De ArA zijn minder vrijblijvend dan de Igr. Daarop is de formulering aangepast.
- De formulering is op verschillende plekken aangepast om beter aan te sluiten bij de Amsterdamse Schrijfwijzer, met name om de taal begrijpelijker te maken.
- De tekst is aangepast op de toepassing in Amsterdam, voorbeelden van andere gemeenten zijn bijvoorbeeld vervangen door Amsterdamse voorbeelden.
- Op verschillende plekken is meer toelichting toegevoegd of voorbeelden om de aanwijzing te verduidelijken

Tabel ArA – Igr

Nr. ArA	Titel ArA	Nr. Igr	Aanpassingen (naast algemene aanpassingen)
1	Reikwijdte	1	Het artikel over de reikwijdte is aangepast aan de toepassing in Amsterdam. Toepassing door ambtenaren van het college is verplicht. De ArA kunnen ook gebruikt worden door de raadsgriffie en analoog door gemeenschappelijke regelingen.
2	Soorten regelingen	-	De reikwijdte wordt verduidelijkt door de soorten regelingen te

			omschrijven.
3	Vermenging van regels	-	Deze aanwijzing is toegevoegd om onwenselijke vermenging van verschillende soorten regelingen te voorkomen.
4	Bevoegdheid tot vaststellen van avv's; delegatie	2	-
5	Geen delegatie of mandaat aan ambtenaren	3	-
6	Gedragsnormen, beslissingsbevoegdheid en beslisregels	-	De belangrijkste onderdelen van de 'grammatica van rechtsregels' uit deel 1, hoofdstuk 5, van de Igr zijn hier opgenomen in een nieuwe aanwijzing.
7	Nieuwe regels: nodig en verstandig?	4	In de toelichting is een verwijzing naar de Checkvragen voor ontwikkeling van beleid en regelgeving Amsterdam (CobrA) opgenomen. Er is toelichting toegevoegd, ontleend aan Ar 2.2: Noodzaak van regelgeving, Ar 2.3: Voorafgaand onderzoek, Ar 2.7: Handhaafbaarheid en Ar 2.9: Neveneffecten.
8	Beperking lasten; empathie	5	Er is een nieuw tweede lid ingevoegd, ontleend aan Ar 2.10, tweede lid, over rekening houden met doenvermogen. Het vierde lid over empathie is naar de toelichting verplaatst, omdat het meer toelichtend is dan een aanwijzing. Er is toelichting toegevoegd, ontleend aan Ar 2.8: Conflictbeperking, Ar 2.10: Lasten voor de maatschappij en de overheid en Ar 2.11: Evenredigheid.
9	Algemene kwaliteitseisen; VNG-modellen	6	Het tweede lid is aangepast. De belangrijkste reden om de VNG-modellen te gebruiken is dat ze voorkomen dat we onnodig het wiel opnieuw uitvinden. Het derde lid is geschrapt omdat het voor zich spreekt. Het vierde lid is geschrapt omdat dit over het proces gaat. Er is toelichting toegevoegd, ontleend aan Ar 2.6: Duidelijkheid, eenvoud en bestendigheid.
10	Afstemming op hogere regels; overschrijfverbod	11	Een nieuw eerste lid toegevoegd, ontleend aan Ar 2.15: verenigbaarheid met hoger recht.
11	De artikel 122-formule	12	-
12	Harmonisatie	13	Verwijzing in toelichting naar lid 3 verwijderd, want er is geen lid 3
13	Elementen van een vaststellings- of wijzigingsbesluit	14	Volgorde bijlagen en ondertekening is omgedraaid Tweede lid is toegevoegd met aanvullende zaken: toelichting en rechtsmiddelenclausule
14	Artikelen; wijze van nummeren	15	Gebruikelijke nummering per hoofdstuk is in Amsterdam niet 1:1, 1:2, enz., maar 1.1, 1.2, enz.
15	Indeling in hoofdstukken en paragrafen; samenhang	16	De 'regel van afnemende homogeniteit' is begrijpelijker uitgelegd
16	Opschriften van hoofdstukken en artikelen	17	Verduidelijkt is dat artikelen altijd en artikelleden nooit een opschrift krijgen
17	Volgorde onderwerpen	18	Bij onderdeel e is verduidelijkt dat bij nadere regels ook de volgorde van de verordening wordt aangehouden en de uitleg bij onderdeel f is naar de toelichting verplaatst. In de toelichting is uitleg toegevoegd over wat 'kernbepaling' en 'rechtspositionele bepaling' betekent.
18	Onderverdeling van artikelen	19	-
19	Opsommingen, staarteksten	20	Verdere onderverdeling van een geletterd onderdeel met kleine Romeinse cijfers (i.,ii.,iii.) in plaats van 10., 20., 30., omdat Word dat laatste niet ondersteunt. In opsommingen wordt niet binnen een onderdeel met een nieuwe zin begonnen, want dat maakt de opsomming onoverzichtelijk. Er worden geen staarteksten opgenomen, tenzij dit onvermijdelijk is.
20	Aanduiden karakter opsomming	21	Uit de toelichting zijn dubbelingen verwijderd. Er zijn meer voorbeelden toegevoegd.
21	Formulering	22	Er is een verwijzing naar de Amsterdamse schrijfwijzer opgenomen.
22	Eén term, één begrip	23	De reikwijdte van de aanwijzing is uitgebreid naar de op de

			regeling gebaseerde uitvoeringsregelingen
23	Aanduiding gemeentelijke bestuursorganen	24	In Amsterdam is het gebruikelijk om 'college' te gebruiken, niet 'burgemeester en wethouders'. Dat is dus als standaard opgenomen.
24	Afkortingen	25	-
25	Hoofdletters en namen	26	-
26	Geen ficties	27	-
27	Geen 'moeten' en 'dienen'	28	In de titel is 'geen' toegevoegd, zo is de strekking van de aanwijzing meteen duidelijk
28	~~Indien en~~ voor zover;~~ en/of~~; geen haakjes; tot en met	29	Toevoeging van een zevende lid dat voor aanduiding van bedragen in euro's het euroteken '€' wordt gebruikt.
29	Respectievelijk ~~en c.q.~~	30	-
30	Overeenstemming en overleg	31	-
31	Verwijzingen	32	In de aanwijzing zelf is opgenomen dat dynamische verwijzing de standaard is en de toelichting is begrijpelijker herschreven Een nieuw lid is opgenomen dat bij verwijzing naar een andere regeling een hyperlink wordt opgenomen Het overschrijfverbod is geschrapt, want dat staat al in aanwijzing 11.
32	Modellen verwijzing	33	Er is een nieuw vijfde lid opgenomen voor een verkorte verwijzing in de bijlage vanwege ruimtegebrek In de toelichting is opgenomen dat er altijd naar de precieze citeertitel wordt verwezen
33	Aanhaling zin en zinsdeel	34	-
34	(Als) genoemd en bedoeld	35	Verduidelijkende aanpassingen, meer Ar 3.31 gevolgd.
~~35~~	Van (overeenkomstige) toepassing	36	Deze aanwijzing komt overeen met Ar 3.32, maar het derde lid ontbrak. Dat is toegevoegd.
36	Voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht	37	De toelichting over de inspraakverordening is geschrapt, want we hebben inmiddels een Participatieverordening, waarin de gelding van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht al is geregeld
37	Onverminderd, in afwijking van	38	De voorbeelden in de toelichting van de Igr met de artikelen 3:24 en 3:25 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet meer actueel en zijn vervangen voor een voorbeeld in het huidig artikel 3:24 van de Algemene wet bestuursrecht.
38	Verwijzing naar regeling met en zonder citeertitel	39	Er is een nieuw derde lid ingevoegd, dat regelt hoe je moet verwijzen naar een regeling die wel een citeertitel heeft, maar niet wordt geconsolideerd.
39	Modellen aanhaling veel voorkomende bronnen	-	Er is een nieuwe aanwijzing opgenomen met een modelverwijzing voor de meest voorkomende bronnen. Daarbij is geput uit de Ar.
40	Opschrift, citeertitel	40	Hier volgen we niet de Igr, maar de Ar (4.2 en 4.3). Dit betekent dat het opschrift niet gelijk is aan de citeertitel, maar iets over de inhoud van de regeling zegt. Dit is vooral van belang bij wijzigingsverordeningen.
41	Model aanhef vaststellingsbesluit verordening en wijzigingsbesluit	41	De toelichting bij het tweede lid is aangepast. De suggestie om 'besluit:' samen te voegen met 'de verordening x wordt als volgt gewijzigd' klopt namelijk niet. Daartussen moet nog 'Artikel I' komen.
42	'Gelet op'	42	Er is een derde lid toegevoegd dat bepaalt dat bij beleidsregels altijd artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht wordt genoemd en de specifieke bevoegdheid waarop de beleidsregels berusten. De laatste alinea van de toelichting is geschrapt, het opnemen van de wettelijke grondslag achter de opschriften van hoofdstukken of paragrafen lijkt niet noodzakelijk.
43	'Gezien'	43	In Amsterdam is het gebruikelijk om 'Gelezen' te gebruiken in plaats van 'Gezien' bij gevraagde externe rapporten en adviezen, daarop is de formulering aangepast.
44	Considerans	44	In de Igr wordt het gebruik van een considerans aan het 'plaatselijk gebruik' overgelaten. In Amsterdam wordt soms een considerans gebruikt, dus de ArA

			maken dat mogelijk, maar niet verplicht.
45	Definities; geen materiële regels	45	-
46	Verkorte aanduidingen	46	-
47	Formulering definitiebepalingen	47	-
48	Modellen mandaatverlening en verbod van mandaat	48	Het eerste en tweede lid zijn omgedraaid, omdat een mandaatverbod vaker voorkomt dan uitdrukkelijk bepalen dat mandaat mogelijk is. Meestal is dat laatste niet nodig. Het derde lid is geschrapt, omdat wethoudersmandaat nauwelijks voorkomt en in principe niet de bedoeling is.
49	Begrenzen delegatie; nadere regels of aanwijzen	49	In de Amsterdamse praktijk worden uitvoeringsregels altijd 'nadere regels' genoemd. De mogelijkheden voor het geven van regelgevingsbevoegdheid zijn dus het stellen van nadere regels of het aanwijzen van bepaalde zaken.
50	Vergunning, ontheffing, vrijstelling en melding; model	50	Over het verschil tussen de vergunning en ontheffing is een extra alinea in de toelichting opgenomen, ontleend aan deel 1 van de Igr.
51	Schaarse vergunningen	51	In de toelichting is toegevoegd dat ook subsidies transparant en onpartijdig moeten worden verdeeld.
52	Voorschriften, verplichtingen en beperkingen	52	Er is een voorbeeld toegevoegd van een verplichting (gebruik maken van een aanvraagformulier) en van een opschortende voorwaarde (begrotingsvoorbehoud bij subsidies).
53	Weigeringsgronden	53	-
54	Beslistermijn; silencio positivo?	54	-
55	Intrekken en wijzigen beschikking	55	-
56	Sanctiebevoegdheid regelen	56	-
57	Strafsanctie; overleg met OM; ook bij bestuurlijke boete bezinning vooraf	57	-
58	Geen bepalingen over last onder bestuursdwang of dwangsom	58	-
59	Intrekken, schorsen of wijzigen van beschikking als sanctie	59	-
60	Onderscheid toezicht en opsporing	60	-
61	Gebruik van modelbepalingen voor toezicht en opsporing	61	-
62	Model aanwijzing toezichthouders	62	-
63	Model beperking toezichtbevoegdheden	63	Uitgeschreven artikel Gemeentewet vervangen door hyperlink en korte omschrijving.
64	Geen aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren	64	-
65	Volgorde slotbepalingen	65	-
66	Noodzaak en plaats overgangsrecht	66	In toelichting is meer uitleg toegevoegd, ontleend aan deel 1 van de Igr. De toelichting bij het tweede lid is ingekort tot de kern.
67	Onmiddellijke werking, tenzij anders geregeld	67	-
68	Terugwerkende kracht	68	In de toelichting is het voorbeeld van een nieuwe subsidieregeling als begunstigende regeling geschrapt, omdat in de praktijk vaak toch bezwaar bestaat tegen terugwerkende kracht van subsidieregelingen.
69	Model terugwerkende kracht	69	-
70	Eerbiedigende of uitgestelde werking	70	Aanvullende toelichting toegevoegd ontleend aan deel 1 van de Igr en voorbeelden toegevoegd.
71	Regeling inwerkingtreding	71	Toevoeging dat in de toelichting wordt uitgelegd waarom de inwerkingtredingsdatum passend is. Dat dwingt tot extra reflectie.
72	Inwerkingtreding uitvoeringsregeling	72	-
73	Modellen inwerkingtredingsbepaling	73	Aan de modellen van het tweede lid is de mogelijkheid toegevoegd van inwerkingtreding op de dag na bekendmaking. Inwerkingtreding op een door het college te bepalen dag is naar het tweede lid verplaatst. Dit komt weinig voor en heeft niet de voorkeur omdat de inwerkingtredingsdatum dan lastiger te vinden is.

74	Inwerkingtredingsbesluit	74	-
75	Citeertitel	75	In het eerste en nieuwe tweede lid wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwe en wijzigingsregelingen. De eerste categorie krijgt altijd een citeertitel, de tweede in principe niet. Het opnemen van 'Amsterdam' in de citeertitel is stelliger geformuleerd. Het laatste lid is algemener geformuleerd: uit de citeertitel blijkt altijd om wat voor type regeling het gaat (bijvoorbeeld beleidsregels). De toelichting is aangevuld met extra voorbeelden en de uitleg over wanneer wel en geen jaartal in de citeertitel wordt opgenomen is aangepast.
76	Toelichting	8	In Amsterdam is er in afwijking van de Ar en de Igr voor gekozen om de toelichting ook vast te stellen en te wijzigen wanneer de regeling wordt gewijzigd. Zie de toelichting bij ArA 76 over deze keuze.
77	Vermelding voorgeschreven procedures, adviezen en participatie	9	Inspraak verbreed naar participatie.
78	Geen nadere regels in de toelichting	10	Toelichting toegevoegd vanuit deel 1 van de Igr.
79	Evenredigheid en hardheidsclausule? - model	76	Als nieuw eerste lid is Ar 2.11, tweede lid, opgenomen: opnemen van mogelijkheden om hardheden te voorkomen. In de toelichting zijn voorbeelden opgenomen van deze mogelijkheden, ontleend uit Hoofdstuk 6, paragraaf 5, van deel 1 van de Igr en aan de toelichting bij Ar 2.11.
80	Bijlagen	77	In het derde lid staat dat in het opschrift van de bijlage wordt vermeld bij welk artikel van de regeling de bijlage hoort. Daarbij is toegevoegd dat in het artikel ook altijd verwezen wordt naar de bijlage. Hier is in de toelichting ook een voorbeeld bij gegeven. Er is een nieuw vierde lid toegevoegd dat een beschrijvende tekst voorschrijft bij een afbeelding in een bijlage. Dit maakt de bijlage toegankelijker.
81	Rechtsmiddelenclausule	-	Er zijn twee standaard rechtsmiddelenclausule opgenomen. Die is verplicht bij regelingen waartegen bezwaar en beroep of direct beroep openstaat (niet algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels).
82	Tijdelijke regeling	78	Het model bij het tweede lid is aangepast. Door 'vervalt' te gebruiken kan er geen misverstand over bestaan dat de regeling na de genoemde datum vervalt. In de toelichting is een verwijzing naar de Ar opgenomen voor de bijzondere situatie dat tijdelijk wordt afgeweken van een bestaande regeling. Dit is heel technisch en dus niet opgenomen in de ArA.
83	Geen bekendmakingsbepalingen in verordening	79	-
84	Beleidsregels	80	Er is een nieuw tweede lid opgenomen dat benadrukt dat beleidsregels in artikelvorm worden opgenomen. Dit bevordert een zorgvuldige formulering en onderscheid van andere beleidsstukken. Er is een nieuw derde lid opgenomen om te voorkomen dat de gemeenteraad in beleidskaders onbevoegd beleidsregels vaststelt. Dit is namelijk meestal een collegebevoegdheid. Ook moet duidelijk zijn voor de lezer dat beleidsregels en andere beleidsstukken een andere juridische betekenis hebben. Van beleidsregels moet volgens de wet ook een geconsolideerde versie ter beschikking worden gesteld, maar van beleidsnota's niet. De toelichting is aangevuld, ontleend aan deel 1 van de Igr.
85	Wijzigen door besluit van vaststellend orgaan	82	-
86	Omvangrijke wijziging: hele regeling vervangen? – Omhangen, overgangsrecht	83	Er is een nieuw derde lid opgenomen dat bepaalt dat regelingen die niet geconsolideerd worden altijd vervangen worden. Als deze zouden worden gewijzigd, is namelijk nergens meer de volledige, actuele versie te vinden. Het gaat

			voornamelijk om concretiserende besluiten van algemene strekking. De toelichting is aangevuld om te verduidelijken wat de consequenties zijn van wijzigen tegenover vervangen.
87	Schrappen uitgewerkte bepalingen	84	-
88	Wijzigen van opschrift en aanhef	-	Er is een nieuwe aanwijzing ingevoegd die bepaalt dat het opschrift en de aanhef van een regeling niet worden gewijzigd. In de praktijk gebeurt dat soms wel, maar dit is niet wenselijk want het opschrift en de aanhef hebben een eenmalige werking.
89	Wijzigingstechniek	85	De ArA volgen de wijzigingstechniek van de Igr. Dat betekent dat woorden of zinsdelen niet worden vervangen, maar het hele artikellid of artikel opnieuw wordt vastgesteld. Deze techniek is eenvoudiger dan de wijzigingstechniek van de Ar. In een nieuw vierde lid is deze wijzigingstechniek wel opgenomen als mogelijkheid voor bijzondere gevallen. Lid 5 is ook aangepast. Benadrukt wordt dat bij het gebruik van de 'eenvoudige wijzigingstechniek' wel duidelijk gemaakt moet worden wat er precies wordt gewijzigd, bijvoorbeeld in een was/wordt tabel. In die tabel kan ook meteen de toelichting op de wijziging worden opgenomen.
90	Nummering artikelleden bij wijziging (vernummeren)	86	-
91	Invoegen of toevoegen?	87	-
92	Indeling wijzigende regeling of ander wijzigingsbesluit	88	-
93	Nummering en verletteren	89	-
94	Wijzigingstechniek toelichting	-	Er is een aanwijzing toegevoegd voor het wijzigen van de toelichting. Die stond niet in de Igr omdat volgens die regels de toelichting niet gewijzigd wordt. Wijziging van de toelichting zorgt ervoor dat de lezer altijd een actuele versie van de toelichting bij de regeling ter beschikking heeft bij de geconsolideerde versie op lokaleregelgeving.overheid.nl.
95	Intrekken	90	-
96	Intrekken oude regeling	91	-
97	Intrekken met in stand laten enkele artikelen	92	In het tweede lid is het begrip 'gedeeltelijke intrekking' vervangen door een omschrijving. Een regeling wordt namelijk alleen in zijn geheel ingetrokken. Anders gaat het om het laten vervallen van bepaalde onderdelen, niet over intrekking. Zo staat het ook in aanwijzing 93.
98	Intrekken of laten vervallen?	93	-
99	Uitgewerkte en vervallen regelingen intrekken of omhangen?	94	In lid 2 is geschrapt dat uitvoeringsregelingen waaraan de grondslag komt te ontvallen moeten worden ingetrokken. Toegevoegd is dat doordat die zijn komen te vervallen ze door de publicist kunnen worden verwijderd uit het bestand geldende regelingen.
100	Gevolg van intrekken of vervallen voor uitvoeringsbesluiten	95	-
101	Gevolg van intrekken wijzigingsbepalingen	96	-