

Vergaderjaar 1985–1986

19583

**Regeling van de uitgifte van het Staatsblad en de Staatscourant en van de bekendmaking en de inwerkingtreding van wetten, algemene maatregelen van bestuur en vanwege het Rijk anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften (Bekendmakingswet)**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING****1. Inleiding**

De onderhavige wet strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 88 en 89, derde en vierde lid, van de Grondwet, luidende:

«**Artikel 88.** De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

**Artikel 89.** (...) 3. De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de algemene maatregelen van bestuur. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

4. Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.».

Krachtens artikel 81 van de oude Grondwet was de wetgever reeds verplicht de bekendmaking en de inwerkingtreding van wetten en algemene maatregelen van bestuur te regelen; dat is geschied bij de wet van 15 mei 1829 (Stb. 28) ten aanzien van wetten, en bij de wet van 26 april 1852 (Stb. 92) ten aanzien van algemene maatregelen van bestuur. De huidige Grondwet heeft in artikel 89, vierde lid, die plicht nu uitgebreid tot alle vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, dus ook die welke niet bij wet of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld. De reden voor die uitbreiding, zo stelt de memorie van toelichting (Bijl. Hand. II 1977–1978, 15 047 (R 1099) nrs. 1–5, blz. 15), is daarin gelegen, dat het van groot belang is «dat die waarborgen – te weten dat de bekendmaking en de inwerkingtreding van de voorschriften bij de wet moeten worden geregeld en dat zij niet in werking mogen treden voordat zij zijn bekendgemaakt (...) – gelden voor *alle* voorschriften van de centrale overheid». De wetgever zou nu kunnen volstaan met een aanvullende regeling voor die laatste categorie voorschriften, maar het verdient uit een oogpunt van overzichtelijkheid de voorkeur de gehele materie in één wettelijk kader te plaatsen. De onderhavige wet strekt dan ook mede tot vervanging van die uit de vorige eeuw stammende wettelijke regelingen. Terzijde moge opgemerkt worden dat daarmee tevens wordt voorzien in de «algemeene herziening der wet van 1852», die de ambtsvoorganger van de eerste ondertekenaar in 1893 in het vooruitzicht

stelde ter gelegenheid van de memorie van antwoord bij de wijziging van artikel 3 van die wet (Handelingen II, 1892–1893, 126, nr. 5, blz. 3). Tenslotte worden in de onderhavige wet ook de twee soevereine besluiten van 1813 ingetrokken, waarbij het Staatsblad en de Staatscourant in het leven werden geroepen: de regeling van de inhoud van beide bladen is niet meer in overeenstemming met de werkelijkheid, zodat vervanging in de rede ligt. Voor de goede orde moet hier nog melding worden gemaakt van het Tractatenblad, dat bestemd is voor de bekendmaking van overeenkomsten met andere mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties en voor de bekendmaking van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Bekendmaking en inwerkingtreding van zodanige overeenkomsten en besluiten is geregeld in de Rijkswet van 22 juni 1961 (Stb. 207).

De wet zal, evenals de nu nog geldende regeling, een redelijk flexibel stelsel van bekendmaking en inwerkingtreding bieden. Bedacht moet uiteraard worden dat de bijzondere wetgever ook van dat flexibele stelsel steeds zal kunnen afwijken.

In het onderhavige voorstel wordt slechts de wijze van bekendmaken van wetten, algemene maatregelen van bestuur en zogenaamde kleine koninklijke besluiten waarbij algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld, dwingend voorgeschreven. Bij de bekendmaking van de andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften wordt een keuzemogelijkheid geboden. En de regeling van de inwerkingtreding is zelfs geheel aanvullend van aard, hetgeen wil zeggen dat alle wetten, algemene maatregelen van bestuur en vanwege het Rijk anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften zelf hun inwerkingtreding kunnen bepalen, en dat de onderhavige wet uitkomst biedt indien de specifieke regeling op dat punt niets vaststelt. Het enige dwingende aspect in dezen ligt in de Grondwet: daarin is bepaald dat de inwerkingtreding niet *kan* plaatsvinden voor de bekendmaking. Daarvan moet wel worden onderscheiden de mogelijkheid om aan een regeling terugwerkende kracht te geven; zie daarvoor het gestelde onder 4, over de inwerkingtreding.

Ten slotte kan erop worden gewezen dat door de onderhavige regeling wordt bereikt dat bekendmakingsvoorschriften ten aanzien van bij voorbeeld ministeriële regelingen achterwege kunnen blijven.

## **2. Wet, algemene maatregel van bestuur en algemeen verbindend voorschrift**

Het begrip algemeen verbindend voorschrift, dat reeds in een aantal wetten wordt gehanteerd, is nu ook in de Grondwet geïntroduceerd. Het is nauw verwant met begrippen als «wet in materiele zin» en «wettelijk voorschrift», en betreft voornamelijk de inhoud van een regeling, in tegenstelling tot de begrippen wet in formele zin en algemene maatregel van bestuur, die de vorm betreffen. Aangezien de genoemde begrippen gemakkelijk tot verwarring kunnen leiden, worden ze hieronder in het kort verduidelijkt.

### *2.1. Wet in formele zin en algemene maatregel van bestuur*

Met het begrip wet in formele zin wordt bedoeld op een bepaald type besluit: een besluit namelijk dat tot stand is gekomen in samenwerking tussen regering en Staten-Generaal en waarover de Raad van State heeft geadviseerd, een en ander op een in de artikelen 73 en 81 tot en met 87 van de Grondwet nauw omschreven wijze. Voor de vraag of een besluit een wet in formele zin is, is de inhoud ervan van geen belang. Die inhoud zal meestal overigens wel een algemeen verbindend voorschrift zijn (zie 2.2), maar kan ook een plan zijn, een begrotingswet of een besluit voor een concreet geval zoals een naturalisatiewet of een wet houdende machtiging tot oprichting van een stichting.

Ook het begrip algemene maatregel van bestuur duidt een bepaald type besluit aan, en niet de inhoud ervan. Het is een in artikel 89 van de Grondwet aangeduid koninklijk besluit waarover krachtens artikel 4, tweede lid, onder a, van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers (Stb. 1979, 264) de ministerraad heeft beraadslaagd, en waarover krachtens artikel 73, eerste lid, van de Grondwet het advies van de Raad van State is gevraagd. Veelal schrijft de delegerende wet in geval van (nadere) regeling de vorm van de algemene maatregel van bestuur voor, soms ook, vooral in oudere wetten, spreekt de wet slechts van regeling bij koninklijk besluit, daarbij de keus tussen algemene maatregel van bestuur en zogenaamd klein koninklijk besluit aan de Kroon zelf overlatend. Tegenwoordig pleegt in dat geval gekozen te worden voor de algemene maatregel van bestuur, overeenkomstig Aanwijzing 54 voor de wetgevingstechniek (Stcrt. 1984, 52): «De vaststelling bij koninklijk besluit van algemeen verbindende voorschriften geschiedt in de vorm van een algemene maatregel van bestuur.».

Doorgaans zal een algemene maatregel van bestuur algemeen verbindende voorschriften inhouden. De vorm van de algemene maatregel van bestuur kan echter ook gebruik worden voor bij voorbeeld een beschikking: zie het besluit waarbij aan een met name genoemde ambtenaar een bijzonder wachtgeld werd toegekend (Stb. 1949, J 351).

## *2.2. Wet in materiële zin, wettelijk voorschrift, algemeen verbindend voorschrift*

Sinds het arrest van de Hoge Raad van 10 juni 1919 (NJ 647) en de naar aanleiding daarvan ontwikkelde rechtstheorie en -praktijk wordt onder wet in materiële zin verstaan een algemene, de burgers bindende regeling, die uitgaat van een orgaan dat de bevoegdheid daartoe ontleent aan de wet in formele zin. In de plaats van het begrip wet in materiële zin wordt in deze zin tegenwoordig meestal het begrip algemeen verbindend voorschrift gehanteerd, soms ook wel wettelijk voorschrift.

Bij de vraag of men met zo'n voorschrift te maken heeft of niet, heeft men betrekkelijk weinig houvast aan de vorm waarin het gegoten is: weliswaar moet het schriftelijk zijn, maar het kan een wet in formele zin zijn, een algemene maatregel van bestuur, een klein koninklijk besluit, een ministeriële regeling of een besluit van een ander orgaan van de centrale overheid; en op het niveau van de lagere overheid kan het een provinciale of gemeentelijke verordening zijn, een verordening van een produktschap, en dergelijke. Wezenlijk is in ieder geval dat degene die het voorschrift vaststelt, de bevoegdheid daartoe aan de Grondwet of een andere wet in formele zin ontleent: is dat niet het geval, dan is het voorschrift als zodanig niet verbindend.

Voor de overige elementen van het begrip algemeen verbindend voorschrift moet gekeken worden naar de inhoud ervan: het voorschrift moet algemeen zijn, en het moet bedoeld zijn om te «verbinden». Beleidsregels bij voorbeeld, ook wel pseudo-wetgeving genaamd, zijn wel algemeen, maar verbinden niet, aangezien de bevoegdheid tot vaststelling ervan niet uitdrukkelijk op een wet in formele zin berust (hoewel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met zich kunnen meebrengen dat beleidsregels voor het bestuursorgaan nagenoeg bindend zijn: zie J. H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*, Deventer, 1983); beschikkingen daarentegen zijn wel verbindend, maar zijn weer niet algemeen.

Er zijn twijfelgevallen voorstelbaar, waarvan het de vraag is of zij een algemeen verbindend voorschrift betreffen. De onderhavige wet beoogt daarvoor een praktische oplossing te bieden. De hier bedoelde gevallen, waar zich in de praktijk problemen zouden kunnen voordoen, zijn de ministeriële besluiten en besluiten van andere organen van de centrale overheid. Voorstelbaar is dat zo'n besluit zich richt tot een groep personen van zodanige samenstelling of omvang dat niet meteen duidelijk is of het

een beschikking is – waarop de bepalingen van deze wet niet van toepassing zijn – of een algemeen verbindend voorschrift. Wat ook het antwoord op die vraag is, zeker is dat het besluit ter kennis moet kunnen komen van alle personen tot wie het zich richt. In de onderhavige wet nu wordt voor de hier bedoelde algemeen verbindende voorschriften een bekendmakingsmogelijkheid geboden, die ook voor andere besluiten van algemene strekking (zoals de uitdrukkelijke vaststelling van beleidsregels) en voor beschikkingen als hiervoor bedoeld gebruikt zou kunnen worden: de keuze namelijk tussen plaatsing in de Staatscourant en plaatsing in een ander geschrift. Zie de artikelen 4 en 5, en de toelichting op de wijze van bekendmaking. Dit alles neemt uiteraard niet weg dat het vaststellend orgaan zich dient te realiseren of het een algemeen verbindend voorschrift vaststelt of niet, bij voorbeeld in verband met de mogelijke verschillen in totstandkoming en in de rechtsbescherming voor degenen die door het besluit getroffen worden. Uiteindelijk is echter, in een voorkomend geval, het rechterlijk oordeel doorslaggevend voor de vraag of een besluit de gepretendeerde status ook werkelijk heeft.

Resumerend kan gesteld worden dat de onderhavige wet, overeenkomstig de opdracht van de grondwetgever, een regeling biedt, ten eerste voor alle wetten en algemene maatregelen van bestuur, waarbij het niet van belang is wat hun inhoud is, en ten tweede voor de overige besluiten van de centrale overheid, maar slechts voor zover het algemeen verbindende voorschriften betreft. Door die laatste beperking worden bij voorbeeld de grote groep van de benoemingen bij koninklijk besluit, de nog grotere groep van de ministeriële beschikkingen voor een concreet geval en de zogenaamde beleidsregels («pseudo-wetgeving») uitgezonderd van de hier geregelde publikatieplicht; regels daaromtrent zouden wellicht gesteld kunnen worden bij de komende wet inzake algemene regels van bestuursrecht.

### **3. De wijze van bekendmaking**

Bij het bepalen van de wijze van bekendmaking van de verschillende regelingen is grotendeels aangesloten bij de huidige praktijk. Aldus wordt, conform artikel 2 van de Wet algemene bepalingen en artikel 2 van de Wet van 26 april 1852, Stb. 92, voor de in formeel opzicht belangrijkste regelingen, te weten wet en algemene maatregel van bestuur, bekendmaking in het Staatsblad voorgeschreven. Voor de overige koninklijke besluiten, de zogenaamde kleine koninklijke besluiten, is bekendmaking op grote schaal in het algemeen niet zinvol, aangezien zij immers meestal geen wetgeving in materiële zin betreffen. Is dat laatste wél het geval, dan ligt het ook voor de hand om dat kleine koninklijke besluit bekend te maken op dezelfde wijze als de algemene maatregel van bestuur.

Naast de bedoelde wetten, algemene maatregelen van bestuur en «kleine» koninklijke besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften, zijn er ook andere koninklijke besluiten die in het Staatsblad worden gepubliceerd. Dat wordt echter ofwel in dat koninklijke besluit zelf ofwel in de daaraan ten grondslag liggende wet bepaald, en hoeft in de onderhavige wet niet te worden geregeld. Gedacht kan worden aan vernietigingsbesluiten, besluiten tot ontbinding van de Tweede Kamer, belangrijke benoemingsbesluiten en dergelijke. In het algemeen wordt bij nieuwe regelingen terughoudendheid betracht bij het opnemen van voorschriften tot publikatie in het Staatsblad, wanneer bekendmaking ook op andere wijze, bij voorbeeld in de Staatscourant, kan geschieden. Het Staatsblad wordt voornamelijk gereserveerd voor wetten, algemene maatregelen van bestuur, andere koninklijke besluiten houdende algemeen verbindende voorschriften en voorts voor uitzonderlijk belangrijke andere koninklijke besluiten, zoals het genoemde voorbeeld van de kamerontbinding.

Ministeriële besluiten worden zeer zelden in het Staatsblad opgenomen, en wel alleen indien een wet of koninklijk besluit dat voorschrijft. Het voorbeeld bij uitstek is de bepaling die in sommige wijzigingswetten voorkomt: «De tekst van de ... wet wordt door Onze Minister van Justitie in het Staatsblad geplaatst.»; zie ook Aanwijzing 135 voor de wet gevingstechniek.

Er kunnen zich omstandigheden voordoen waardoor bekendmaking op de voorgeschreven wijze niet mogelijk is. Op zo'n omstandigheid ziet bij voorbeeld artikel 3, derde lid, tweede volzin, van de Vorderingwet 1962. Daar wordt bepaald dat een besluit niet in werking treedt alvorens het door plaatsing in het Staatsblad of «op een andere door Onze Minister-President bepaalde wijze» is bekendgemaakt.

Juist in verband met het uitzonderingskarakter van noodwetgeving past het in deze wet niet, een algemene regeling op te nemen voor de verschillende omstandigheden die tot afwijking van deze wet nopen.

Voor algemeen verbindende voorschriften van andere organen van de Rijksoverheid dan de formele wetgever en de Kroon, waarbij vooral gedacht moet worden aan ministeriële regelingen, geldt tot nu toe geen bekendmakingsvoorschrift. Meestal worden deze in de Staatscourant geplaatst. Die plaatsing zou dan ook algemeen verplicht kunnen worden gesteld. In verband met de grote verscheidenheid van de regelingen is het echter goed denkbaar dat een andere wijze van bekendmaken meer voor de hand ligt, bij voorbeeld indien het om een duidelijk afgebakende doelgroep gaat en de leden van die groep daadwerkelijk bereikt kunnen worden met die andere wijze van bekendmaken. Gedacht moet dan worden aan bekendmaking in een overheidspublicatie die periodiek of incidenteel verschijnt en die verspreiding vindt onder degenen tot wie het voorschrift is gericht, of aan terinzagelegging bijvoorbeeld van een omvangrijke bijlage van een regeling. Dat laatste geval kan zich voordoen indien bijvoorbeeld een formulier wordt vastgesteld, dat slechts van belang is voor degenen die gebruik gaan maken van de regeling. In dat geval zou in de Staatscourant de regeling zelf bekendgemaakt kunnen worden en zou daarbij vermeld kunnen worden, dat het bij de regeling horende formulier ter inzage ligt en voor belangstellenden verkrijgbaar is. Aan het desbetreffende orgaan, meestal de minister, wordt overgelaten om te beoordelen of zo'n afwijkende bekendmakingswijze de voorkeur verdient. Teneinde op de verschillende ministeries een uniforme praktijk op dit punt te bevorderen, zal terzake een Aanwijzing voor de wetgevingstechniek worden geformuleerd. Doel daarvan zal zijn te bereiken dat van het voorschrift voldoende kennis kan worden genomen. Dat betekent dat kennisneming in ieder geval verzekerd moet zijn voor degenen tot wie het voorschrift is gericht onderscheidenlijk degenen die door het voorschrift worden geraakt. Daarnaast zullen de voorschriften ook voor eventuele andere belanghebbenden toegankelijk moeten zijn: een verzoek om informatie zal in dit soort gevallen steeds gehonoreerd moeten worden.

Van bijlagen bij een algemeen verbindend voorschrift, waarnaar meestal in datzelfde voorschrift zal moeten worden verwezen, moet worden onderscheiden de situatie dat in een algemeen verbindend voorschrift wordt verwezen naar een geheel ander stuk. Het kan daarbij zowel om overheidspublicaties als om bijvoorbeeld normen van particuliere normalisatie-instituten gaan. Ook al wordt door zo'n verwijzing het desbetreffende document of de desbetreffende norm op zichzelf genomen nog geen «vanwege het Rijk vastgesteld algemeen verbindend voorschrift», het gaat op enigerlei wijze wél deel uitmaken van het recht dat voor belanghebbenden kenbaar moet kunnen zijn. Daarvoor is vereist dat bij de verwijzing vermeld wordt wat de vindplaats van het document of van de norm is. Voor verwijzing naar besluiten, EEG-verordeningen, verdragen en dergelijke geven de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (Stcrt. 1984, 52) daartoe aan hoe de vindplaats moet worden aangeduid. Bij de

herziening van deze aanwijzingen zal ook aan verwijzing naar normen als hierboven bedoeld, aandacht worden geschonken.

In artikel 6 tenslotte wordt de bekendmaking van inwerkingtredingsbesluiten geregeld. In aansluiting op het huidige gebruik wordt hier vastgesteld dat zo'n besluit – dat op zichzelf geen algemeen verbindend voorschrift is – moet worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als waarop de regeling, die men in werking laat treden, is bekendgemaakt. Een koninklijk besluit waarbij het tijdstip van inwerkingtreding van een wet of een algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld, moet dus worden gepubliceerd in het Staatsblad.

#### 4. Inwerkingtreding

Wetten en algemene maatregelen van bestuur treden, in het tot nu toe vigerende stelsel van de Wet algemene bepalingen en de Wet houdende regeling der afkondiging van algemene maatregelen van inwendig bestuur, in werking terstond nadat hun afkondiging in alle delen van het land bekend kan zijn; vervolgens wordt bepaald dat die afkondiging gerekend wordt bekend te zijn op de twintigste dag na die der dagtekening van het Staatsblad, tenzij de wet of de algemene maatregel van bestuur zelf een ander tijdstip vaststelt. Voor op andere wijze dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften bestaat zo'n algemene bepaling echter niet; de Grondwet verplicht er nu toe ook daarin te voorzien.

Het verdient de voorkeur één algemene inwerkingtredingstermijn voor alle soorten regelingen te kiezen. De vraag is dan of de geldende termijn van twintig dagen voldoet en gehanteerd kan worden voor alle regelingen. Het feit dat deze termijn slechts sporadisch wordt toegepast, is een indicatie dat dat niet het geval is. Er is dan ook een nieuwe algemene termijn gekozen. In verreweg de meeste gevallen, voor zover althans geen spoedige inwerkingtreding geboden is, wordt de inwerkingtreding van een regeling bepaald op de eerste dag van een kalendermaand; het ligt voor de hand met die gebleken voorkeur rekening te houden. Ten einde echter te voorkomen dat er te weinig tijd ligt tussen publikatie en inwerkingtreding is de algemene inwerkingtredingsbepaling bepaald op de eerste dag van de *tweede* kalendermaand na de datum van bekendmaking.

Zoals aan het slot van de inleiding is aangestipt, kan een regeling ook zelf de datum van haar inwerkingtreding vaststellen of deze vaststelling delegeren. Daarbij moet dan wel rekening worden gehouden met het grondwettelijk voorschrift dat regelingen niet in werking treden voordat zij zijn bekendgemaakt. Daarvan moet worden onderscheiden de mogelijkheid, aan een regeling terugwerkende kracht te geven. Een verduidelijking van dat onderscheid is op zijn plaats.

De bepaling dat een regeling pas in werking kan treden nadat zij is bekendgemaakt, betekent dat de rechtsgevolgen van de regeling pas na de bekendmaking kunnen intreden. En indien het tegendeel niet blijkt, kunnen die rechtsgevolgen slechts worden verbonden aan feiten die *na* de bekendmaking plaatsvinden. Maar wanneer nu aan de regeling terugwerkende kracht wordt gegeven tot een bepaalde datum, leidt dat ertoe dat de rechtsgevolgen van de regeling tevens kunnen worden verbonden aan de feiten die hebben plaatsgevonden tussen die bepaalde datum en de datum van bekendmaking.

Wel moet bedacht worden dat artikel 16 van de Grondwet voor een groot deel der wettelijke regelingen, te weten de strafbepalingen, terugwerkende kracht uitsluit: «Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een aan dat feit voorafgaande wettelijke strafbepaling». Ook overigens wordt met het oog op de rechtszekerheid terughoudendheid betracht met het geven van terugwerkende kracht. In het bijzonder kan hierbij worden verwezen naar de Aanwijzingen 74 en 75 voor de wetgevingstechniek.

## **5. Toepasselijkheid van de Bekendmakingswet op Rijkswetten en algemene maatregelen van Rijksbestuur**

De inwerkingtreding van Rijkswetten en van algemene maatregelen van Rijksbestuur is uitputtend geregeld in artikel 22, tweede lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Zij treden in werking op het in of krachtens die regelingen zelf te bepalen tijdstip. De aanvullende inwerkingtredingsregeling van artikel 7 van de onderhavige wet – «indien een aanduiding daaromtrent ontbreekt» – is op Rijkswetten en algemene maatregelen van Rijksbestuur derhalve niet van toepassing, aangezien «een aanduiding daaromtrent» daarin niet mag ontbreken.

De bekendmaking van zulke wetten en besluiten is in het Statuut echter slechts summier geregeld: zij geschiedt in het land, waar de regeling zal gelden, in het officiële publikatieblad, waartoe de landsregeringen de nodige medewerking verlenen (artikel 22, eerste lid). De onderhavige wet is met deze summieere regeling niet in strijd, kan zelfs als een aanvulling daarop worden gezien, zodat hij wel van toepassing kan worden geacht op de bekendmaking in Nederland van Rijkswetten en algemene maatregelen van Rijksbestuur. Een aparte vermelding in de wet behoeft dat niet: ook een Rijkswet is immers een wet.

Door deze toepasselijkheid wordt de Bekendmakingswet zelf uiteraard nog geen Rijkswet; hij geldt slechts voor de bekendmaking in Nederland. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de bekendmaking in de Nederlandse Antillen en in Aruba is geregeld in de artikelen 18 en 20 van het Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen (Stb. 1985, 674), onderscheidenlijk in de artikelen 16 en 18 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba (Stb. 1985, 671).

## **6. Deregulering**

In deze paragraaf wordt de vragenlijst behandeld, die behoort bij de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur (Stcrt. 1985, nr. 18).

### *6.1. Algemeen*

De onderhavige wet heeft betrekking op de bekendmaking en de inwerkingtreding van alle wetten in formele zin en van de wetgeving in materiële zin die afkomstig is van de centrale overheid, en op de uitgifte van het Staatsblad en de Staatscourant. De noodzaak van wetgeving ligt in de artikelen 88 en 89 van de Grondwet besloten. In de Inleiding van deze memorie is uiteengezet dat er de voorkeur aan is gegeven om een aantal bestaande, grotendeels verouderde, regelingen in te trekken en de gehele materie in één wet, de onderhavige, op te nemen.

### *6.2. De doelstellingen van de wet*

In het kort is de driedelige doelstelling van de wet: te waarborgen dat vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften kenbaar en toegankelijk zijn; te voorkomen dat zulke voorschriften door een omissie niet in werking treden; en tenslotte een adequate regeling van Staatsblad en Staatscourant te bieden.

Overlappingsen met andere regelingen zullen zeker in de beginfase voorkomen, aangezien specifieke wetten zelf een eigen regeling van bekendmaking van uitvoeringsvoorschriften kunnen hebben. Veelal komen die specifieke bepalingen overeen met die in de onderhavige wet. Als voorbeelden daarvan kunnen dienen de vele ministeriële regelingen die ook reeds thans, krachtens specifieke wet, worden bekendgemaakt in de Staatscourant. Indien een specifieke wet evenwel bekendmaking op een andere wijze voorschrijft, gaat die specifieke wet vóór. In de toekomst

zullen voor zo'n afwijkende bekendmakingswijze echter wel argumenten moeten worden aangevoerd.

### *6.3. Normstelling, delegatie, bestuursinstrumenten en de met de uitvoering gemoeide bestuurlijke lasten*

In artikel 8 is de basis gelegd voor een algemene maatregel van bestuur waarbij uitvoeringsvoorschriften en dergelijke worden vastgesteld. Waar mogelijk, is in de tekst van het artikel aangegeven waarop de regelende bevoegdheid betrekking heeft: de plaatsing in Staatsblad en Staatscourant, de bewaring van oorspronkelijke stukken en dergelijke. Ten aanzien van één aspect is sprake van een enigszins open delegatiemogelijkheid, te weten de regeling van de verdere inhoud van de Staatscourant. Voor een aanduiding daaromtrent wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.

De bestuurlijke lasten van de uitvoering van de wet worden gevormd door het bekendmaken van vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. Een lastenverzwaring ontstaat derhalve in de gevallen dat thans nog geen bekendmaking plaatsvindt; deze «lastenverzwaring» is evenwel juist de bedoeling van de Grondwetgever geweest. Personele consequenties zijn hieraan echter niet verbonden.

### *6.4. Handhaving, werkdruk bestuurlijk en justitieel apparaat en rechtsbescherming*

Handhavingsproblemen kunnen zich in het kader van deze wet slechts voordoen bij de wijze van bekendmaking. Indien een voorschrift niet is bekendgemaakt overeenkomstig deze wet of een andere wet in formele zin, kan het ingevolge artikel 88 c.q. 89 van de Grondwet niet in werking treden; in een voorkomend geval zal de rechter derhalve zo'n voorschrift onverbindend kunnen verklaren.

De werkdruk van het justitieel apparaat zal hoogstens in positieve zin worden beïnvloed, nu de toegankelijkheid van een groot aantal algemeen verbindende voorschriften wordt geregeld.

### *6.5. Gevolgen voor de sociaal-economische ontwikkeling en voor bedrijfsleven, burgers en non-profitinstellingen*

Lasten doen zich voor de hier bedoelde categorieën niet voor; de kenbaarheid van overheidsregelingen is immers juist ten voordele van de justitiabelen.

### *6.6. Varianten*

De volgende varianten zijn overwogen;

- bekendmaking van ministeriële regelingen en dergelijke altijd in de Staatscourant;
- inwerkingtreding met ingang van de eerste kalendermaand of met ingang van de eerste kalendermaand nadat tien dagen zijn verlopen na de bekendmaking.

Het voordeel van beperking tot de Staatscourant (het laten vervallen van het voorgestelde artikel 5, derhalve) is gelegen in een grotere mate van overzichtelijkheid van het geheel der overheidsregelingen. Dit voordeel neemt in betekenis echter af wanneer men zich bedenkt dat het slechts gaat om regelingen van de centrale overheid. Daarnaast zijn er immers nog gemeentelijke, provinciale en andere regelingen die alle hun eigen wijze van bekendmaken kennen. Voor een overzicht van het geheel zou de beperking tot de Staatscourant derhalve slechts in geringe mate bijdragen. Het nadeel van de beperking zou anderzijds zijn dat bekendmaking van bepaalde voorschriften in de Staatscourant zeer ondoelmatig kan



zijn. Zie paragraaf 3 van deze memorie van toelichting. Een en ander tegen elkaar afwegend hebben wij besloten tot een genuanceerd stelsel, waarbij een zekere vrijheid bestaat in de keuze van het medium, maar waarbij aan de wens van overzichtelijkheid wordt tegemoet gekomen door van een afwijkende bekendmaking mededeling voor te schrijven in de Staatscourant.

Voor een bespreking van de tweede variant zij verwezen naar paragraaf 4 van deze memorie.

## **7. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 1*

Dit artikel is de voortzetting van de artikelen 1 van de beide soevereine besluiten van 18 december 1813 (Stb. 1814, 1, en Bijvoegsel tot het Staatsblad 1813–1814, bladzijde 29), waarbij bepaald werd dat er een Staatsblad en een Staatscourant zouden worden uitgegeven.

### *Artikel 2*

Deze bepaling, waarbij de Minister van Justitie wordt belast met de uitgifte van het Staatsblad, maakt duidelijk dat de in artikel 3 bedoelde bekendmaking feitelijk onder verantwoordelijkheid van deze minister geschiedt. Ook de plaatsing in het Staatsblad van andere besluiten dan in de onderhavige wet bedoeld, geschiedt echter door zijn zorg.

Het tweede lid regelt de verantwoordelijkheid voor de uitgifte van de Staatscourant. De in artikel 4 genoemde regelingen vormen echter slechts een zeer beperkt deel van de inhoud van de Staatscourant. In de loop der tijden heeft de Staatscourant belangrijke andere functies gekregen, enerzijds met betrekking tot «nieuwsverspreiding» terzake van overheidsbeleid, anderzijds met betrekking tot officiële bekendmakingen, al of niet krachtens wettelijk voorschrift, van voornamelijk lagere overheden. Voorts wordt in de Staatscourant periodiek een opgave gedaan van verschenen Staatsbladen en van de uitgifte van Tractatenbladen en van vastgestelde verordeningen en richtlijnen van de EG. Ook vele beschikkingen vanwege de Rijksoverheid worden bekendgemaakt in de Staatscourant. Krachtens artikel 8 zullen bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden met betrekking tot dit soort bekendmakingen in de Staatscourant.

### *Artikel 3*

Dit artikel regelt de bekendmaking van regelingen bij de totstandkoming waarvan de Kroon betrokken is geweest: wetten, algemene maatregelen van bestuur en kleine koninklijke besluiten waarbij algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld. Weliswaar wordt in Aanwijzing 54 voor de wetgevingstechniek gesteld dat de vaststelling bij koninklijk besluit van algemeen verbindende voorschriften geschiedt in de vorm van een algemene maatregel van bestuur, maar de vorm van het kleine koninklijk besluit is daarvoor althans in theorie nog mogelijk. En aangezien de Grondwet verplicht tot een regeling met betrekking tot alle vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, menen wij deze vorm ook te moeten noemen.

### *Artikel 4*

Dit artikel vormt het complement van artikel 3: daar was sprake van regelingen bij de totstandkoming waarvan de Kroon is betrokken, hier wordt de bekendmaking geregeld van alle andere vanwege het Rijk

vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, d.w.z. voornamelijk van ministeriële regelingen.

Het tweede lid ziet op plaatsing in een bijlage bij de Staatscourant. Zulks is toegestaan indien de regeling dat voorschrijft en indien er mededeling van wordt gedaan in de Staatscourant zelf. In de huidige praktijk verschijnen zulke bijlagen onder de benamingen «bijvoegsel» en «supplement», waarbij het onderscheid min of meer gelegen is in de regelmaat van de verschijning. Door het gebruik van de neutrale term «bijlage» wordt aan deze praktijk niet getornd.

#### *Artikel 5*

In paragraaf 3 van het algemene deel is dit artikel reeds toegelicht. Het tweede lid, in verbinding met de artikelen 3 en 4, beoogt te bereiken, dat alle vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften getraceerd kunnen worden in het Staatsblad en de Staatscourant; de strekking van dit voorschrift – evenals van artikel 4, tweede lid – is niet zodanig dat achterwege laten van de mededeling op zichzelf steeds zou moeten leiden tot onverbindendheid van de overeenkomstig dit artikel elders bekendgemaakte regeling. Indien bij voorbeeld een algemeen verbindend voorschrift is bekendgemaakt op de wijze bedoeld in artikel 5, eerste lid, en daarbij bij voorbeeld vaststaat dat alle belanghebbenden daarvan op de hoogte kunnen zijn, moet het enkele feit van het ontbreken van een mededeling in de Staatscourant niet tot gevolg hebben dat de regeling verbindende kracht mist. Dit laat uiteraard geheel onverlet de bevoegdheid van de rechter om de verbindendheid van een regeling te beoordelen.

#### *Artikel 6*

Aan het slot van paragraaf 3 is reeds gewezen op het veel voorkomende geval dat het tijdstip van inwerkingtreding van een wet wordt vastgesteld bij koninklijk besluit; dat besluit moet dan worden bekendgemaakt in het Staatsblad.

In het uitzonderlijke geval dat de inwerkingtreding van bijvoorbeeld een algemene maatregel van bestuur zou kunnen geschieden krachtens ministerieel besluit – hetgeen uiteraard zal moeten blijken uit die algemene maatregel van bestuur of uit de daaraan ten grondslag liggende wet – zou ook dat ministeriële besluit overeenkomstig deze bepaling bekendgemaakt moeten worden in het Staatsblad.

#### *Artikel 7*

Dit artikel biedt een regeling voor de inwerkingtreding van een wet, algemene maatregel van bestuur of andere regeling van de centrale overheid, wanneer een eigen inwerkingtredingsbepaling ontbreekt. Uit een oogpunt van kenbaarheid van regelgeving verdient het echter de voorkeur uit een regeling zelf te doen blijken wanneer zij in werking treedt.

De in dit artikel genoemde datum van bekendmaking zal in het algemeen blijken uit de vermelding daarvan op het Staatsblad zelf of op de Staatscourant of de andere overheidspublicatie. Indien echter, bijvoorbeeld door een druktechnisch probleem, de werkelijke datum van verschijning later is, dient die latere datum als datum van bekendmaking te worden beschouwd. Zie HR 4 november 1975 (NJ 1976, 173).

#### *Artikel 8*

Met de eerste zinsnede van dit artikel wordt bedoeld op een nadere regeling van de plaatsing, en wel de praktische kant van de zaak zoals die

nu geregeld is in het koninklijk besluit van 22 december 1863, ter nadere regeling van de wijze en de vorm van afkondiging van wetten en koninklijke besluiten. Daarbij kan in de huidige situatie worden gedacht aan zaken als: het verzenden van een ondertekend en gecontrasigneerd besluit aan de Minister van Justitie onderscheidenlijk van Binnenlandse Zaken ter plaatsing in het Staatsblad of de Staatscourant, de verantwoordelijkheid voor het corrigeren van drukproeven, en dergelijke. Het woord «besluiten» in dit zinsdeel is gehanteerd omdat de hier bedoelde regels niet alleen betrekking zullen kunnen hebben op algemene maatregelen van bestuur en op andere wijze vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften, maar bijvoorbeeld ook op koninklijke en ministeriële besluiten die beschikkingen inhouden. Het woord besluit is hier kortom materieel bedoeld.

De tweede zinsnede ziet op een regeling van hetgeen, buiten deze en andere wetten om, wordt gepubliceerd in de Staatscourant. De huidige regeling in het soeverein besluit van 18 december 1813 (Stcrt. 1813, nr. 1) sluit niet meer aan op de huidige tijd en wordt dan ook ingetrokken. Zie ook de toelichting op artikel 2.

De derde zinsnede tenslotte duidt op een regeling van de bewaring van stukken: overeenkomstig de huidige regeling in artikel 3 van het hierboven genoemde koninklijke besluit, ligt het in de bedoeling de oorspronkelijke exemplaren van bijvoorbeeld koninklijke besluiten te doen bewaren in het archief van het Kabinet der Koningin. Daarbij zal worden gestreefd naar een goede afstemming met de Archiefwet 1962 (Stb. 313) en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Die wet stelt in het bijzonder regels voor het bewaren van stukken vanaf het moment dat deze zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats in de zin van die wet.

#### *Artikel 9*

De ingetrokken of vervallen bepalingen worden deels vervangen door de onderhavige wet, deels is reeds in de materie voorzien (zoals met betrekking tot artikel 1 van de Wet algemene bepalingen, dat nu een plaats heeft gevonden in artikel 88 van de Grondwet) en deels heeft de materie geen regeling meer nodig. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval met artikel 3 van het Besluit van 18 december 1813, Stcrt. 1, krachtens welke bepaling de gemeentebesturen verplicht waren zich de Staatscourant te hunnen koste aan te schaffen; bij missive van 16 maart 1852 (Gemeentestem nr. 27) heeft de Minister van Binnenlandse Zaken overigens reeds te kennen gegeven dat deze verplichting, aangezien hij niet was opgenomen in de gemeentewet, niet meer bestond. In verband hiermee wordt gewezen op artikel 240, sub u, van de gemeentewet. Daar staat thans als verplichte uitgaaf nog wel vermeld «de kosten van abonnement op de door Ons aangewezen afdelingen van het Staatsblad en op het Provinciaal blad der provincie», maar in het kader van de herziening van de gemeentewet is voorgesteld deze verplichting te laten vervallen (kamerstuk II, 19403). Het wordt aan de besturen van gemeenten en andere openbare lichamen zelf overgelaten te bepalen in hoeverre abonnementen op de Staatscourant en het Staatsblad noodzakelijk zijn.

#### *Artikel 10*

Door de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding te doen geschieden bij koninklijk besluit wordt bereikt dat die kan samenvallen met de inwerkingtreding van krachtens artikel 8 bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen uitvoeringsregels.

Met het oog op de overgang van het oude naar het nieuwe regime zij het volgende vermeld. Regelingen die op het moment van in werking treden van de Bekendmakingswet nog niet zijn bekendgemaakt, moet worden bekendgemaakt overeenkomstig de nieuwe regels en treden, bij ontbreken van een eigen inwerkingtredingsbepaling, in werking met

ingang van de tweede kalendermaand daarop volgend. Wetten en algemene maatregelen van bestuur die op het moment van in werking treden van de Bekendmakingswet evenwel al wèl in het Staatsblad zijn gepubliceerd vallen, bij ontbreken van een eigen inwerkingtredingsbepaling, ook voor wat betreft hun inwerkingtreding nog onder het oude regime, dat wil zeggen dat zij in werking treden op de 20e dag na die van de bekendmaking. Dit laatste geldt ook indien gedurende die 20 dagen de Bekendmakingswet in werking treedt: het inwerkingtredingsregime wordt immers – zowel in de oude als in de nieuwe situatie – bepaald op het moment van publikatie van de regeling. Een overgangsregeling voor deze – korte – tijd is derhalve niet nodig.

Het tweede lid van dit artikel betreft een technische zaak. Additioneel artikel XX van de Grondwet luidt:

«Gedurende vijf jaren of een bij of krachtens de wet te bepalen kortere termijn, wordt artikel 89, vierde lid, gelezen:

Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften. Deze voorschriften treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.»

Dit betekent dat tot uiterlijk 17 februari 1988 artikel 89, vierde lid, van de Grondwet geen verplichting inhoudt tot regeling van de inwerkingtreding en de bekendmaking van de «andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften». Door het onderhavige lid wordt gebruik gemaakt van de in additioneel artikel XX geboden mogelijkheid om dit tijdstip te vervroegen, en wel tot het moment van inwerkingtreding van deze wet.

De Minister van Justitie,  
F. Korthals Altes

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
R. W. de Korte