

VU Research Portal

Standaardregelingen zijn algemeen verbindend

van Ommeren, Frank

published in

Nederlands Juristenblad
1990

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Ommeren, F. (1990). Standaardregelingen zijn algemeen verbindend. *Nederlands Juristenblad*, 1990(19), 709.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

voorbeelden illustreren echter voldoende duidelijk hoe het vreemdelingenrecht nauwelijks verblijfsrechtelijke posities verzekert, maar juist onzekerheid oproept en in stand houdt. Hetzelfde zal voor andere delen van het bijzonder bestuursrecht beweerd kunnen worden. Het is mogelijk om daarbij staande te houden, dat het tevens gaat om een manifeste bedoeling van die verschillende bestuursrechtelijke stelsels. Dat zou een nadere analyse vereisen van het type regeling in relatie tot welk soort problemen men daarmee dan overigens schept. Ik ga daar niet verder op in. Nu gaat het mij alleen om aandacht voor het feit dat de verzekeringsstaat kennelijk ook onzekerheid distribueert. Dat is in tegenspraak met het concept. Daarom werkt het inzichtelijker om er een concept naast te zetten, dat van de contingentiestaat.

Toetsing van standaardregelingen

Reactie

In zijn boeiende bijdrage over rechterlijke toetsing van algemene voorwaarden van de overheid in NJB 90/4/p. 132 e.v. stelt F.J. van Ommeren, dat standaardregelingen geen algemene voorwaarden zijn in de zin van Afd. 6.5.2A NBW. Inderdaad kan worden afgeleid uit de Memorie van Antwoord bij art. 6.5.1.2, dat de daarin geregelde standaardregelingen in hoofdzaak een andere strekking hebben dan de algemene voorwaarden van Afd. 6.5.2A. Deze komt erop neer dat het in vele gevallen de voorkeur verdient, boven het opnemen van wettelijke regelingen van aanvullend recht bij de benoemde overeenkomsten, om het treffen van zodanige regelingen over te laten aan een lagere wetgever. Tevens houdt de regeling in dat dit op zodanige wijze gebeurt, dat de kring van contractanten waarvoor de regeling zal gelden bij de opstelling ervan zoveel mogelijk betrokken kan worden (Parl. Gesch. Boek 6, p. 68). Aan de voorstellen werd inmiddels zelfs nadere vorm gegeven door de indiening van het ontwerp van Wet Commissies standaardregelingen (wetsontwerp 18966), waarover o.a. G.J. Rijken in Kwartaalbericht Nieuw BW 1986/1. Er lijkt dus alle grond voor de bewering van

Van Ommeren: 'standaardregelingen zijn wetten in materiële zin'. Nochtans leidt e.e.a. mij niet tot de conclusie dat zij als wettelijke voorschriften, met de daaraan verbonden ernstige beperking van beroepsmogelijkheden, zouden mogen worden aangemerkt. Nog niet doorslaggevend voor mijn twijfel is, dat in het eerste lid van art. 6.5.1.2 standaardregelingen worden onderscheiden van wettelijke bepalingen. Hiermee wordt een andere term gehanteerd dan de (wel) op wet in formele zin betrekking hebbende term 'wetsbepaling'. Reeds meer inhoudelijk is de bedenking, dat art. 6.5.1.2 lid 2 wetgevende bevoegdheid zou toekennen aan een commissie, zonder uitdrukkelijke grondslag in de Grondwet (lid 3 geeft aan de minister slechts een controlerende, doch geen wetgevende bevoegdheid terzake. En waar de bevoegdheidsgrondslag tot eventuele delegatie vandaan zou komen is al even duister als het antwoord op de vraag naar eigen bevoegdheden terzake van de eventuele delegans). Voor zover ik weet zou wetgevende bevoegdheid door een commissie een (m.i. bedenkelijk) staatsrechtelijk novum betekenen (met vraagtekens op het stuk van democratische legitimatie en controle). Dat de wetgever deze standaardregelingen niet soortgelijk aan rechterlijke controle heeft willen onderwerpen als de algemene voorwaarden van art. 6.5.2A moge op goede gronden zijn geschied, doch dat daarmee ook volledige toetsing aan publiekrechtelijke criteria niet gewild zou zijn blijkt nergens uit. Rijken, a.w., p. 7, noemt het zelfs 'natuurlijk' dat zij getoetst kunnen worden aan de redelijkheid en billijkheid - iets wat voor wetten toch vreemd zou moeten heten. En het sterkste argument dan: het als wetgeving aanmerken in de Memorie van Antwoord bij art. 6.5.2A en bij de Wet Commissies standaardregelingen? Ook dat kan ik nog niet doorslaggevend achten. Het is nu eenmaal zo, dat bij uitleg der wet geen beslissende betekenis toekomt aan opvattingen zoals geventileerd in een Memorie van Toelichting of Antwoord. Ik zou voor de typering van deze regelingen dan ook hun aard bepalend willen achten. Evident zijn zij bedoeld om van rechtswege van toepassing te zijn op bepaalde overeenkomsten in bepaalde bedrijfstakken of beroepsgroepen en niet afhankelijk van aanvaarding door een wederpartij.

Anderzijds worden zij uitgevaardigd door een commissie zonder duidelijke democratische legitimatie en zonder duidelijke afgrenzing van eventuele verordenende bevoegdheid, in aangelegenheden die in karakter nauwelijks te onderscheiden vallen van die welke in de privaatrechtelijke algemene voorwaarden van Afd. 6.5.2A NBW kunnen worden geregeld. Anderzijds rijst de vraag naar de verhouding van een eventuele wetgevende bevoegdheid met die van de openbare lichamen voor beroep en bedrijf (art. 134 Gr.w.). Helaas is het in dit bestek niet mogelijk hier dieper op in te gaan. Zelfs de in een gemeentelijke verordening opgenomen voorwaarden voor het maken van aansluitingen en de levering van bijv. electriciteit mogen volgens de Hoge Raad niet worden aangemerkt als wet in de zin van art. 99 Wet RO (HR 11 nov. 1960, NJ 1960, 599; het ook door Van Ommeren genoemde Vaalse Electriciteitsverorderingsarrest; zie ook HR 26 mei 1976, NJ 1977, 449 v.w.b. erfpachtsvoorwaarden en AR 6 mei 1980, AB 603 v.w.b. Verordening algemene voorwaarden gaslevering gemeenschappelijk gasbedrijf Hoogeveen e.o.). Derhalve kunnen ook deze standaardregelingen m.i. niet anders worden gezien dan als 'besluiten van algemene strekking' zoals ik reeds in mijn Overheidsbestuur en Privaatrecht (op p. 334) opmerkte. Naar huidige terminologie zal dit fenomeen waarschijnlijk bekender klinken als 'beleidsregeling'. De conclusie kan dan zijn, dat zij volledig toetsbaar zijn aan *alle* publiekrechtelijke toetsmaatstaven, zoals uiteraard wettelijk voorschrift, maar ook verbod van willekeur, détournement de pouvoir, en schending van enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur (MvT bij Ontwerp Awb, TK 1988-1989, 21221, p. 61). Voor wettelijke voorschriften ('algemeen verbindende voorschriften') wenste de regering echter, in afwijking van het Voorstel van de Commissie-Scheltema, een uitzondering te maken in de Awb (TK 1988-1989, 21221, p. 58-59). Ook de derogerende werking van redelijkheid en billijkheid kan erop toepasselijk worden geacht. Zo men het karakter van de regelingen al overheersend als privaatrechtelijk ziet, is art. 3.1.1.15 NBW (met jurisprudentie als HR 27 maart 1987, AB 1987, 273; Amsterdam/IKON) daartoe de garan-

tie; ziet men ze als overheersend publiekrechtelijk dan is de tegenpolige kruisbepaling in de Algemene wet bestuursrecht, art. 3.1.1 lid 2 Ontwerp, daarvoor het aanknopingspunt.

A.Q.C. Tak

Standaardregelingen zijn algemeen verbindend

De centrale stelling in mijn bijdrage was dat de burgerlijke rechter de bevoegdheid heeft algemene voorwaarden op hun inhoud te toetsen, ook wanneer de algemene voorwaarden zijn vastgesteld door de overheid. Het is derhalve van belang te bepalen welke overheidsregelingen aan te merken zijn als algemene voorwaarden in de zin van afdeling 6.5.2A NBW. Standaardregelingen behoren hier niet toe. Het zijn geen contractuele bedingen, maar regels die van rechtswege op een overeenkomst van toepassing zijn. Hierover bestaat tussen Prof. Tak en mij geen verschil van mening. De vraag die Prof. Tak vervolgens aan de orde stelt, is de vraag welk rechtskarakter standaardregelingen dan wel hebben. Mijns inziens zijn standaardregelingen het best te kwalificeren als een nieuw soort wetten in materiële zin (met andere woorden: algemeen verbindende voorschriften). Volgens Tak echter moeten standaardregelingen als beleidsregels worden aangemerkt. In het ontwerp Algemene wet bestuursrecht dienen beleidsregels aan strengere eisen dan algemeen verbindende voorschriften te voldoen. Hoewel het onderscheid tussen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels in de praktijk lang niet altijd even duidelijk is, vertonen beide soorten regelingen in principe een aantal essentiële verschillen. Algemeen verbindende voorschriften worden vastgesteld door daartoe wettelijk bevoegde bestuursorganen en zij ontleen hun rechtskracht aan de wet. Beleidsregels daarentegen worden vastgesteld door bestuursorganen zonder dat er een wettelijke basis is. De bevoegdheid tot het vaststellen ligt besloten in de bestuursbevoegdheid, een specifiek wettelijke bevoegdheid tot regelgeving ontbreekt. (Vgl. o.m. J.H. van Kreveld, Verdere inbouw van beleidsregels in het recht, NTB 1988 p. 189 e.v.).

De standaardregeling heeft een wettelijke grondslag: art. 6.5.1.2 NBW. Een standaardregeling wordt opgesteld

door een speciaal bevoegde commissie (vgl. de Wet commissies standaardregelingen van 13 dec. 1989, Stbl. 567) en moet door de Kroon worden goedgekeurd. Dit geeft de standaardregeling een wettelijke basis die de beleidsregel niet kent.

De standaardregeling vormt zelfs een van de opmerkelijkste voorbeelden van delegatie van privaatrechtelijke wetgeving. Art. 107 Gr.w staat aan delegatie van privaatrechtelijke regelgeving welke zich niet leent voor realisering bij formele wet, niet in de weg. Dat hier sprake is van delegatie aan een zelfstandige commissie, mag uitzonderlijk en uit staatsrechtelijk oogpunt bedenkelijk zijn, het vormt niet zonder meer een reden de standaardregeling als een beleidsregel aan te merken.

Beleidsregels dienen voor het bestuur als richtsnoer omtrent de uitoefening van hun bestuursbevoegdheid. Standaardregelingen hebben echter een geheel andere functie. Wat dit betreft zouden standaardregelingen wel een heel afwijkend soort beleidsregels zijn.

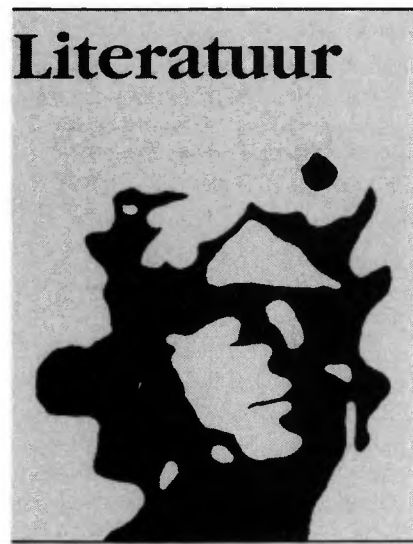
Indien Prof. Tak overeenkomstig de heersende opvattingen beleidsregels niet tot het recht in de zin van art. 99 Wet RO rekent (en het Avanti-arrest als een eendagsvlieg beschouwt*, vgl. C.A.J.M. Kortmann, Avanti rijp voor de sloop?, RM Themis 1987, p. 369 e.v.), dan rekent hij ook de standaardregeling niet tot het recht in de zin van art. 99 Wet RO. Dit zou betekenen dat het niet mogelijk is in cassatie over schending van een standaardregeling te klagen. Hiermee zou Prof. Tak een belangrijk door de wetgever gewenst verschil tussen standaardregelingen en algemene voorwaarden te niet doen.

De rechter heeft niet de bevoegdheid standaardregelingen op hun inhoud te toetsen, een bevoegdheid die hij ten aanzien van algemene voorwaarden wel heeft, zoals ik ook in mijn bijdrage heb aangegeven. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt (NBW Boek 6 p. 861, 862), dat een standaardregeling wegens strijd met art. 6.5.3.1 lid 2 (de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid) in een concreet voorliggend geval buiten toepassing moet worden gelaten. Dit laatste betreft echter, anders dan Prof. Tak schijnt te bedoelen, niet

* Zie echter HR 28 maart 1990, RvdW 1990, 77

een - met toetsing van wetten vergelijkbare - abstracte toetsing in die zin dat de standaardregeling onverbindend zou kunnen worden verklaard. Standaardregelingen vormen zowel in staatsrechtelijk als in vermogensrechtelijk opzicht een novum in ons recht. Aangezien zij op grond van de wet worden vastgesteld en aan de wet hun rechtskracht ontleen, luidt mijn conclusie dat zij als wetten in materiële zin gekwalificeerd dienen te worden.

F.J. van Ommeren



Boeken

Mr drs A.M. Bandsma, Mr A.W.A. Joosen

Leasing voor de praktijk
Kluwer bedrijfswijzers nr 18
Kluwer b.v. - Deventer 1990, 124 p., f 55

Mr D.B. Bijl

De heffing van omzetbelasting ten aanzien van onroerend goed (diss.)
Fiscale monografieën nr 53
Kluwer b.v. - Deventer 1990, 439 p., f 98

- Zie voor een korte omschrijving de rubriek Universitair Nieuws, NJB 90/12/p. 477

A. Cachet

Politie en sociale controle (diss.)
Over het effect van politie-optreden. Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik.

Gouda Quint BV - Arnhem 1990, 358 blz., f 85

- Zie voor een korte aanduiding de