

Meer regulering van het regelgevingsproces! Maar waarom?

NTB 2021/145

1. Inleiding

Hoofdstuk 4 van het rapport *Europa en het algemeen bestuursrecht* (hierna: het rapport) van de Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR (hierna: de VAR-commissie)² gaat over de totstandkoming van regelgeving. De totstandkoming van regelgeving is ook het onderwerp van boek II van de *ReNEUAL Model Rules*. In dat boek zijn modelregels opgenomen die een totstandkomingsprocedure bieden voor algemene regels op EU-niveau die wij in Nederland 'bestuurswetgeving'³ zouden noemen. De regels uit boek II lijken voor de verdere ontwikkeling van het Nederlands bestuursrecht erg interessant.⁴ Als het gaat om regels over regelgeving moet Nederland namelijk worden geschaard onder de 'ontwikkelingslanden', waarmee wordt bedoeld dat de totstandkoming van bestuurswetgeving hier nauwelijks wordt gereguleerd.⁵

In deze reactie op hoofdstuk 4 bespreek ik in hoeverre de VAR-commissie van mening is dat Nederland inderdaad zou kunnen leren van de bepalingen uit boek II van de *ReNEUAL Model Rules*. Daarnaast ga ik in op de vraag of Nederland zich mogelijk nog meer zou kunnen oriënteren op boek II, en vooral waarom, en sluit ik af met de vraag of procedurele normen een plaats in de wet zouden moeten krijgen. Eerst bespreek ik hierna kort waarom het Nederlands bestuursrecht zo weinig eisen stelt aan het regelgevingsproces.

2. Het gebrek aan regels over het regelgevingsproces

Op het niveau van de formele wet bestaan slechts enkele eisen voor de totstandkoming van bestuurswetgeving. De VAR-commissie wijst in dit kader bijvoorbeeld op de bekendmakingsvoorschriften in de Grondwet, de Bekendmakingswet, de Gemeentewet en de Provinciewet.⁶ Dat de totstandkoming van bestuurswetgeving in Nederland zo beperkt wordt gereguleerd, lijkt te maken te hebben met de gedachte dat de legitimiteit van algemene regels primair wordt verschaft doordat een democratisch gekozen orgaan algemene regels (mede) vaststelt of op de vaststelling en inhoud van die regels controle uitoefent.⁷ Om dezelfde reden zijn er ook vanuit de rechtspraak weinig procedurele eisen ontwikkeld waaraan de vaststelling van bestuurswetgeving moet voldoen.⁸ Onder meer vanwege de democratische legitimatie van algemeen verbindende voorschriften is rechtstreeks beroep daartegen uitgesloten in artikel 8:3, eerste lid, sub a, Awb.⁹ Hoewel algemeen verbindende voorschriften exceptief kunnen worden getoetst door de bestuursrechter, was die toetsing aan (formele) algemene rechtsbeginselen lang beperkt.¹⁰ Ook de burgerlijke rechter is terughoudend bij het toetsen van bestuurswetgeving.¹¹ De soep wordt echter niet zo heet gegeten. Er bestaan wel degelijk normen. Die normering is echter vooral een kwestie van beleid, dat met name ziet op bestuurswetgeving op rijksniveau. In dat kader wijst de VAR-commissie op de

1 Melanie van Zanten is als promovenda verbonden aan het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht. Haar promotieonderzoek gaat over het operationaliseren van de exceptieve rechterlijke toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan nationale algemene rechtsbeginselen.

2 Commissie Europeanisering algemeen bestuursrecht VAR, *Europa en het algemeen bestuursrecht. Burger en bestuur in de gemeenschappelijke rechtsorde* (VAR-reeks 165), Den Haag: Boom juridisch 2021 (hierna: Rapport VAR-commissie).

3 In lijn met hoofdstuk 4 van het rapport wordt hier onder bestuurswetgeving verstaan: algemeen verbindende voorschriften die zijn vastgesteld door bestuursorganen (Rapport VAR-commissie, p. 85).

4 In de literatuur zijn eerder voorstellen gedaan om te oriënteren op (een deel van) boek II van de *ReNEUAL Model Rules*. Zie bijvoorbeeld A.C.M. Meuwese, 'Regels over regelgeving', in: B.J. Schueler & R.J.G.M. Widdershoven (red.), *Europeanisering van het algemeen bestuursrecht - 75 jaar VAR*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 99-106; T. Barkhuysen, 'Inspraak en rechtsbescherming bij algemeen verbindende voorschriften', *NJB* 2015/1949, afl. 39, p. 2729; J.C.A. de Poorter & F. Çapkurt, 'Rechterlijke toetsing van algemeen verbindende voorschriften', *NTB* 2017/10, afl. 3, p. 89; G.J.M. Evers & J.C.A. de Poorter, 'Rechterlijke toetsing van regelgeving', *RegelMaat* 2021 (36), afl. 1, p. 33-34.

5 M. Scheltema, 'Internationale regelgeving buiten de staten om: de behoefte aan bestuursrechtelijke beginselen over regelgeving', *NTB* 2014/28, par. 7.

6 Rapport VAR-commissie, p. 87.

7 Vgl. Scheltema 2014, par. 7. De VAR-commissie merkt op dat het op deze wijze verschaffen van legitimatie van bestuurswetgeving kenmerkend is voor een parlementair stelsel; zie Rapport VAR-commissie, p. 86.

8 Vgl. Evers & De Poorter 2021, p. 31.

9 Vrij recent heeft het kabinet aangegeven dat bij het openstellen van beroep nog steeds wordt verwacht dat het evenwicht tussen bestuur en rechter wordt doorbroken en de controle op algemeen verbindende voorschriften in de eerste plaats dient toe te komen aan vertegenwoordigende lichamen als de Staten-Generaal, de Provinciale Staten en de gemeenteraad. Zie de verwijzing in 'Reactie op de afzonderlijke reguleringsopties in het rapport 'Modernisering procesrecht in het licht van big data'', bijlage 963256 bij *Kamerstukken II 2020/21*, 26643, nr. 726, p. 12, naar de kabinetsreactie uit 2004 op de tweede evaluatie van de Awb: *Kamerstukken II 2003/04*, 29279, nr. 16, p. 13.

10 Zie de weergave van staatsraad A-G Widdershoven van de rechtspraak van de hoogste bestuursrechters op dit punt in concl. A-G Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, punt 6.

11 Door de burgerlijke rechter is lang de zogenoemde 'willekeursluit' uit het *Landbouwwliegers*-arrest (HR 16 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9354) gehanteerd. Dat betekent dat een algemeen verbindend voorschrift alleen onverbindend kon worden verklaard of buiten toepassing kon worden gelaten als de strijd met een algemeen rechtsbeginsel ook strijd met het verbod van willekeur opleverde. Mogelijk moet uit het *Binnenvaart*-arrest van de Hoge Raad (HR 18 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:729, r.o. 3.9.1) worden afgeleid dat de toetsing aan algemene rechtsbeginselen door de burgerlijke rechter tegenwoordig minder terughoudend is (zie concl. A-G Wissink 5 februari 2021, ECLI:NL:PHR:2021:98, punt 7.8.1-7.9.2). Niettemin vertonen de overwegingen uit het *Binnenvaart*-arrest volgens mij nog de nodige overeenkomsten met de overwegingen uit het *Landbouwwliegers*-arrest.

Aanwijzingen voor de regelgeving, de Wetgevingskalender, het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (het IAK), en het kabinetsbeleid over internetconsultatie.¹²

3. **Wat boek II van de *ReNEUAL Model Rules* (volgens de VAR-commissie) heeft te bieden**

In paragraaf 4.4 bespreekt de VAR-commissie de artikelen uit boek II en beoordeelt de bepalingen op hun meerwaarde voor de Nederlandse context. Boek II stelt eisen aan de kennisgeving van voorstellen van algemene regels (artikel II-2), het voorbereiden daarvan (artikel II-3), het in consultatie brengen van voorstellen voor regelgeving (artikel II-4) en motivering (artikel II-5). Artikel II-6 bevat een 'versnelde procedure' op grond waarvan de EU-autoriteit geen kennis hoeft te geven van het in voorbereiding zijn van regelgeving en een voorstel kan aannemen zonder het eerst in consultatie te brengen.¹³

Een *ReNEUAL*-regel die volgens de VAR-commissie voor Nederland erg interessant lijkt, is artikel II-3. Dit artikel vereist dat de EU-autoriteit de relevante 'aspecten' onderzoekt en een impact assessment uitvoert van de maatschappelijke, economische en milieugerelateerde effecten. Ook moet de impact op fundamentele rechten worden onderzocht. Daarnaast verlangt artikel II-3 een toelichting. Die toelichting moet het impact assessment en een motivering van de gemaakte keuzes bevatten, en moet de alternatieven voor de gekozen maatregel benoemen. Zijn deskundigen en belangengroeperingen geraadpleegd, dan moeten hun namen en bronnen worden genoemd.

De VAR-commissie vindt dat 'een afgezwakte versie' van deze regel 'of een beweging van de Nederlandse *soft law* op dit punt in die richting' valt toe te juichen.¹⁴ Het gaat dan vooral om de verhouding tussen de voorbereiding en de toelichting van regelgeving. In zowel de EU als Nederland wordt van de regelgever verlangd dat hij de effecten van regelgeving beoordeelt. Artikel II-3 gaat op dit punt verder dan de Nederlandse eisen. Een oriëntatie op artikel II-3 zou daarom betekenen dat in Nederland een uitgebreidere effectbeoordeling plaatsvindt dan nu gebeurt aan de hand van de vragen van het IAK.¹⁵ Daarnaast zou dat consequenties hebben voor de toelichting van regelgeving. Hoewel in de Aanwijzingen voor de regelgeving de nodige inhoudelijke eisen worden gesteld aan de toelichting, is de toelichting in Nederland met name gericht op (het verdedigen van) de uiteindelijke tekst van regels.¹⁶ Artikel II-3 verlangt

daarentegen een toelichting die veel meer is gericht op verantwoording, waarbij ook moet worden ingegaan op de voorbereidende fase. Het volgen van het voorbeeld van artikel II-3 zou betekenen dat de regelgever veel meer dan nu inzichtelijk moet maken welke aspecten zijn onderzocht, welke alternatieven er waren, en hoe de belangen zijn afgewogen.¹⁷ Mede daardoor ontstaat 'een stevigere koppeling [...] van wat nu nog vaak afzonderlijke onderdelen van het regelgevingsproces zijn: consultatie, effectenbeoordeling en memorie van toelichting', aldus de VAR-commissie.¹⁸

Ook artikel II-4 (consultatie) levert enkele interessante denkrichtingen op. Volgens de VAR-commissie verwoordt dit artikel 'het uitgangspunt dat de instellingen en organen een proactieve houding moeten hebben ten aanzien van consultatie en participatie, door aandacht te besteden aan gebruiksvriendelijkheid van consultatiefora en door belanghebbenden die minder goed in staat zijn hun stem te laten horen, actief te benaderen.'¹⁹ Het 'finetunen' van consultatieprocessen zou ook voor Nederland interessant kunnen zijn. Dat maakt die processen gebruiksvriendelijker en wellicht effectiever.²⁰

De consultatieprocedure van boek II levert daarnaast inzichten op voor de vraag hoe lang men doorgaat met consulteren. Artikel II-4, vijfde lid bepaalt dat de EU-autoriteit een nieuwe consultatieronde moet overwegen als de ingediende zienswijzen leiden tot een 'substantiële' wijziging van het voorstel. Hoewel de VAR-commissie deze aanpak niet voorstaat, is het goed om na te denken hoe consultaties niet tot een verplicht nummer verworden.²¹

4. **Een verdergaande oriëntatie op boek II?**

Het stellen van regels over regelgeving kan verschillende redenen hebben, bijvoorbeeld omdat daardoor de transparantie van het regelgevingsproces wordt vergroot,²² en de kwaliteit van regelgeving mogelijk verbetert.²³ Alleen al daarom lijken mij de voorstellen van de VAR-commissie om te bewegen in de richting van boek II, met name waar het gaat om de voorbereiding en toelichting van regelgeving (artikel II-3), een stap in de goede richting.

Of een verdere oriëntatie – ook op andere artikelen uit boek II – wenselijk is, hangt volgens mij onder meer af van het perspectief van waaruit die wenselijkheid wordt

12 Rapport VAR-commissie, p. 87.

13 Een regeling die is vastgesteld met de versnelde procedure is slechts achtien maanden geldig. De EU-autoriteit moet aangeven dat de regels met de versnelde procedure zijn vastgesteld, en moet binnen vier weken alsnog een consultatie starten. Zie Rapport VAR-commissie, p. 100.

14 Rapport VAR-commissie, p. 97.

15 Idem, p. 95-97. Op pagina 95 benoemt de VAR-commissie de verschillende toetsen voor wetgeving uit het IAK: Wat is de aanleiding?, Wie zijn betrokken?, Wat is het probleem?, Wat is het doel?, Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?, Wat is het beste instrument? en Wat zijn de gevolgen?

16 Rapport VAR-commissie, p. 95-96.

17 Idem.

18 Idem.

19 Rapport VAR-commissie, p. 98.

20 Idem, p. 101.

21 Rapport VAR-commissie, p. 98-99 en 101.

22 Transparantie is ook een van de doelen van boek II van de *ReNEUAL Model Rules*. Zie voor deze en andere doelen van boek II de toelichting, via http://www.reneual.eu/images/Home/BookII-AdministrativeRulemaking_individualized_final_2014_09_03.pdf, p. 41.

23 Zie de toelichting bij artikel II-3 via http://www.reneual.eu/images/Home/BookII-AdministrativeRulemaking_individualized_final_2014_09_03.pdf, p. 55. Ook na het rijksbrede experiment internetconsultatie wetgeving werd bijvoorbeeld geconstateerd dat internetconsultatie een bijdrage levert aan de kwaliteit van voorstellen tot wet- en regelgeving, vgl. *Kamerstukken II 2010/11, 29279*, nr. 121, p. 1.

beoordeeld. Naast transparantie en kwaliteit zijn er volgens mij in elk geval nog twee andere redenen voor het stellen van regels over bestuurswetgeving. Gelet op recente ontwikkelingen zouden die twee redenen beide als uitgangspunt kunnen fungeren om te beoordelen of het stellen van (nog) meer eisen wenselijk zou zijn.

Het voorschrijven van procedurele normen voor bestuurswetgeving kan als doel hebben om bestuurswetgeving te legitimeren, in aanvulling op of ter compensatie van gebrekkige democratische legitimatie.²⁴ Bezien vanuit dit perspectief zouden procedurele regels vooral moeten gaan over (een betekenisvolle) consultatie en participatie. Andere procedurele regels, bijvoorbeeld over kennisgeving, voorbereiding en motivering, moeten ondersteunend zijn aan dat doel. Vanuit dit perspectief valt wellicht (nog) meer te leren van de artikelen II-2 (kennisgeving), II-4 (consultatie) en II-5 (voor zover het de verwerking van reacties in de consultatieronde betreft). Hoewel in Nederland, zoals ook opgemerkt door de VAR-commissie, vergelijkbare normen bestaan,²⁵ gaat het om beleid en gelden zij niet voor bestuurswetgeving op decentraal niveau. Daarnaast lijken enkele bepalingen uit boek II verder te gaan dan de Nederlandse beleidseisen, ook al verschillen zij niet aanzienlijk van elkaar.

Ter illustratie wijs ik op artikel II-4, tweede lid, onder c, dat vereist dat het materiaal dat is gebruikt bij de voorbereiding (bijvoorbeeld onderzoeken en data) wordt gepubliceerd voor de consultatieronde. Bij internetconsultatie in Nederland moet op www.internetconsultatie.nl een toelichting op het voorstel worden gepubliceerd, en moet het doel en de te verwachten effecten voor de doelgroepen van het voorstel worden omschreven.²⁶ Daarnaast moeten de antwoorden op de vragen van het IAK worden gepubliceerd.²⁷ Ten behoeve van een betekenisvolle consultatie zou in aanvulling daarop overwogen kunnen worden om ook de onderzoeken, adviezen en andere gegevens te publiceren die de regelgever heeft gebruikt tijdens de voorbereiding van een voorschrift. Overigens zal in elk geval een deel van dat materiaal – in het bijzonder adviezen – in de toekomst in beginsel openbaar moeten worden gemaakt door bestuursorganen als de Wet open overheid van kracht wordt.²⁸

Als procedurele regels beogen om het democratisch tekort van regelgeving te compenseren, roept dat wel vragen op over de reikwijdte van zulke regels. Er zou dan moeten worden nagedacht of de medewerking van of vaststelling

door een volksvertegenwoordigend orgaan gevolgen zou moeten hebben voor de mate van regulering. Mogelijk biedt hier het onderscheid in algemeen verbindende voorschriften van Schlössels & Zijlstra²⁹ in 'democratiëwetgeving',³⁰ 'democratische bestuurswetgeving'³¹ en 'niet-democratische bestuurswetgeving'³² een uitkomst. Denkbaar is bijvoorbeeld dat consultatie- en participatieverplichtingen alleen zouden gelden voor niet-democratische bestuurswetgeving (regelingen van zbo's) en democratische bestuurswetgeving (onder andere AMvB's, ministeriële regelingen), voor zover bij de vaststelling van die laatste voorschriften geen voorhangprocedure in de zin van de Aanwijzingen voor de regelgeving is gevolgd.³³ Anders dan nu, en niet in lijn met de opvatting van de VAR-commissie,³⁴ zou dit betekenen dat voor de totstandkoming van formele wetgeving geen of minder procedurele (beleids)eisen gelden.

De tweede reden voor regels over bestuurswetgeving zou een oriëntatie op boek II betekenen die vergelijkbaar is met de voorstellen van de VAR-commissie. Die reden houdt in dat regels voor de totstandkoming van bestuurswetgeving worden geformuleerd om handvatten te bieden aan de rechter voor het toetsen van bestuurswetgeving.³⁵ Daarvoor is temeer reden nu de Centrale Raad van Beroep en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hun maatstaf voor exceptieve toetsing hebben gewijzigd en daarbinnen formele algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder zorgvuldigheid en motivering, een belangrijkere rol spelen.³⁶ Anders dan voorheen kan een onzorgvuldige voorbereiding of een gebrekkige motivering ertoe leiden dat een voorschrift buiten toepassing wordt gelaten.³⁷

Het grotendeels ontbreken van normen voor het regelgevingsproces lijkt een heldere en voorspelbare rechterlijke toetsing van de totstandkoming van bestuurswetgeving aan formele algemene rechtsbeginselen – waarbij ook het bestuursorgaan is gebaat – in de weg te staan.³⁸ Een uitgebreidere normering van het regelgevingsproces is wat mij betreft daarom het overwegen waard. Daarbij ben ik

24 Zie de toelichting bij artikel II-3 via http://www.reneual.eu/images/Home/BookII-AdministrativeRulemaking_individualized_final_2014_09_03.pdf, p. 41. Deze doelstelling wordt ook in verband gebracht met de Amerikaanse 'notice and comment' procedure, zie C.M. Kerwin, *Rulemaking. How Government Agencies Write Law and Make Policy*, Washington D.C.: CQ Press 2003, p. 158. Zie ook de Poorter & Çapkurt 2017, p. 89.

25 Rapport VAR-commissie, p. 101.

26 *Kamerstukken II 2010/11*, 29279, nr. 121, p. 2.

27 *Kamerstukken II 2013/14*, 29263, nr. 255, p. 6.

28 Zie art. 3.1 lid 1, en art. 3.3 lid 2 van het Initiatiefwetsvoorstel-Snels/Van Weyenberg tot wijziging van de Wet open overheid, dat nu (mei 2021) door de Eerste Kamer wordt behandeld: *Kamerstukken I 2020/21*, 35112, A.

29 R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, nr. 488.

30 Door Schlössels en Zijlstra omschreven als wetgeving die is vastgesteld door of mede door een rechtstreeks gekozen algemeen vertegenwoordigend orgaan (wet in formele zin, gemeentelijke, provinciale verordening en verordening van waterschappen).

31 Door Schlössels en Zijlstra omschreven als algemeen verbindende voorschriften die zijn vastgesteld door organen die werkzaam zijn onder politieke verantwoordelijkheid aan een algemeen vertegenwoordigend orgaan.

32 Door Schlössels en Zijlstra omschreven als algemeen verbindende voorschriften die afkomstig zijn van zelfstandige bestuursorganen.

33 Zie aanwijzing 2.36, aanwijzing 2.37, aanwijzing 2.39 en aanwijzing 2.40.

34 Rapport VAR-commissie, p. 93.

35 Vgl. De Poorter & Çapkurt 2017, p. 89-90; Evers & De Poorter 2021, p. 31-37.

36 CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016 t/m 2019; ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452.

37 Daarvoor is ruimte als de rechter door de schending van die formele beginselen niet kan beoordelen of een voorschrift in strijd is met hogere regelgeving, de algemene beginselen, of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zie voor drie voorbeelden ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1155; ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1157 en ABRvS 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1161.

38 In vergelijkbare zin De Poorter & Çapkurt 2017, p. 89; Evers & De Poorter 2021, p. 32-33.

het met Evers & De Poorter eens dat het ontwikkelen van die normen niet volledig aan de rechter kan worden overgelaten, en dat op dit punt ook voor de wetgever een rol is weggelegd.³⁹

Beoordeeld vanuit dit perspectief ligt ter invulling van de formele beginselen van zorgvuldigheid en motivering een oriëntatie op artikel II-3 het meest voor de hand, hoewel ook de consultatiebepalingen uit boek II van betekenis zouden kunnen zijn. In lijn met de voorstellen van de VAR-commissie zou overwogen kunnen worden om voor te schrijven dat bij het vaststellen van bestuurswetgeving een uitgebreidere effectenbeoordeling moet plaatsvinden en dat onderzoek moet worden verricht naar de alternatieven. Ook in lijn met het rapport is om op het punt van de motivering te vereisen dat de regelgever aandacht besteedt aan welke aspecten zijn onderzocht, welke alternatieven er voorhanden waren, en hoe de belangen zijn afgewogen.

5. Wettelijke regels voor de totstandkoming van bestuurswetgeving?

Een vraag die de VAR-commissie niet expliciet beantwoordt, is of de normen over voorbereiding en motivering in Nederland bindend zouden moeten worden.⁴⁰ Hetzelfde geldt voor de bredere vraag of de totstandkoming van bestuurswetgeving wettelijk zou moeten worden geregeld, hoewel de VAR-commissie wel kort aanstipt op welke plekken een regeling voor de hand zou kunnen liggen, en suggesties doet voor de inpassing van een regeling in de Awb, mocht daarvoor worden gekozen.⁴¹

In aanvulling op de voorstellen van de VAR-commissie zouden de op artikel II-3 geïnspireerde normen over voorbereiding en motivering volgens mij een plek moeten krijgen op het niveau van de formele wet, en zouden zij van toepassing moeten zijn op alle vormen van bestuurswetgeving.⁴² Hetzelfde geldt voor de nu al bestaande beleids-eisen voor bestuurswetgeving op rijksniveau die grotendeels overeenkomen met enkele bepalingen uit boek II (met name de artikelen II-2 (kennisgeving), II-4 (consultatie) en II-5 (motivering)). Wettelijke regels voor de totstandkoming van bestuurswetgeving bieden volgens mij een sterkere waarborg, die nodig is gelet de positie van bestuurswetgeving in het bestuursrecht. Deze voorschriften spelen als bestuursinstrument een steeds belangrijker rol,⁴³ tegelijkertijd worden vraagtekens gezet bij de democratische legitimatie van bestuursorganen om deze voorschriften vast

te stellen,⁴⁴ en worden deze voorschriften naar verwachting in de toekomst aan een uitgebreidere rechterlijke toetsing aan (formele) algemene rechtsbeginselen onderworpen.⁴⁵ Zouden de normen voor bestuurswetgeving een kwestie van beleid worden en/of blijven, dan is dat volgens mij een gemiste kans voor de ontwikkeling van het Nederlands bestuursrecht op dit punt.

³⁹ Vgl. Evers & De Poorter 2021, p. 31-33.

⁴⁰ Zoals opgemerkt in paragraaf 3 vindt de VAR-commissie dat 'een afgezwakte versie' van deze regel, 'of een beweging van de Nederlandse *soft law* op dit punt in die richting' valt toe te juichen, Rapport VAR-commissie, p. 97.

⁴¹ Rapport VAR-commissie, p. 93.

⁴² Regelgeving op provinciaal en gemeentelijk niveau is door de VAR-commissie buiten beschouwing gelaten, zie Rapport VAR-commissie, p. 86.

⁴³ De Poorter & Çapkurt 2017, p. 85-86 onder verwijzing naar Barkhuysen 2015; B.J. Schueler, 'De verschuivende functies van de Awb', *RegelMaat* 2015 (30) 6, p. 435 en R.M. van Male, 'Bestuursrechter is meest gereede rechter voor toetsing van bestuurswetgeving', *NTB* 2016/15, afl. 5, p. 129.

⁴⁴ In die zin dat politieke controle, waardoor die legitimatie wordt verschaft, vaak beperkt is. Zie E.M.H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrecht-spraak' in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter* (VAR-reeks 154), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 27 en 56-57; De Poorter & Çapkurt 2017, p. 90-91; W.J.M. Voermans, 'Besturen met regels, volgens de regels', in: *Algemene regels in het bestuursrecht* (VAR-reeks 158), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 62-65.

⁴⁵ Evers & De Poorter 2021, p. 31-33; M. van Zanten, 'Naar een indringender exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften aan algemene rechtsbeginselen', *NTB* 2020/203, afl. 8, p. 468-469.