##### Juridisch kader

GS stellen dan wel de minister die het aangaat stelt de instructie vast[[1]](#footnote-452).

Het besluit tot vaststelling of wijziging van een instructie dient te berusten op een deugdelijke motivering, die moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit[[2]](#footnote-453). In die motivering wordt onder andere aangegeven dat het op grond van artikel 10.6 Ob verplichte overleg met het bestuursorgaan waaraan de instructie wordt gegeven heeft plaatsgevonden en wat het resultaat van dat overleg is.

De instructie dan wel het besluit tot wijziging van de instructie is een besluit dat is gericht tot een belanghebbende. De bekendmaking geschiedt daarom door toezending aan het bestuursorgaan tot wie de instructie is gericht[[3]](#footnote-454). Tegelijk met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking moet het bestuursorgaan van provincie of Rijk mededeling doen van die instructie in het provinciaal blad respectievelijk de Staatscourant[[4]](#footnote-455); dat houdt in publicatie van de volledige inhoud van de instructie in het betreffende publicatieblad[[5]](#footnote-456). De datum van bekendmaking is de datum waarop de instructie is verzonden. Afdeling 3.4 Awb is niet toegepast. Daarom hoeft geen mededeling van het besluit gedaan te worden aan degenene die bij de voorbereiding hun zienswijzen naar voren gebracht hebben. Er hoeft ook niet kennis gegeven te worden van de terinzagelegging van het besluit en op de zaak betrekking hebbende stukken.

Op grond van artikel 16.85 lid 2 Ow wordt voor de mogelijkheid van beroep een instructie geacht deel uit te maken van het besluit waarop dat besluit betrekking heeft. Dit geldt dus alleen voor de instructie tot het nemen van een besluit. Voorzover artikel 16.85 Ow niet van toepassing is, kan rechtstreeks beroep tegen de instructie worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State[[6]](#footnote-457). Dit laatste geldt voor de instructie tot een andere handeling dan het nemen van een besluit. Over artikel 16.85 lid 2 Ow staat in de arrtikelsgewijze toelichting op (het ontwerp van) de Omgevingswet[[7]](#footnote-458): “Dit betekent concreet dat de hiervoor genoemde besluiten qua beroepsmogelijkheid, bevoegde bestuursrechter, beroepstermijn, kring van beroepsgerechtigden en andere aspecten van het beroep, de regeling van het ‘onderliggende’ besluit volgen.”

Dit lijkt te leiden tot een driedeling:

* + instructie tot het nemen van een voor beroep vatbaar besluit: beroep tegen instructie gebundeld met beroep tegen het op de instructie volgende besluit;
  + instructie tot het nemen van een niet voor beroep vatbaar besluit: geen beroep mogelijk;
  + instructie tot het verrichten van een andere handeling dan het nemen van een besluit: rechtstreeks beroep bij de Raad van State.

Voorbeelden van de eerste categorie zijn de instructie over het stellen van regels in het omgevingsplan en de instructie over een projectbesluit. Een vooorbeeld van de tweede categorie is de instructie aan provinciale staten over het stellen van instructieregels in de omgevingsverordening.

Indien tegen de instructie beroep kan worden ingesteld, moet daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding worden gemaakt. Daarbij moet worden vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan beroep kan worden ingesteld[[8]](#footnote-459). Deze bepaling houdt in dat deze zogeheten rechtsmiddelenclausule in het besluit moet worden opgenomen. Als pas beroep tegen de instructie kan worden ingesteld tijdens de beroepstermijn van het op de instructie volgende besluit, kan in de instructie slechts een globale omschrijving van de beroepstermijn worden gegeven. De termijn voor het indienen van een beroepschrift bedraagt zes weken[[9]](#footnote-460). De termijn begint op de dag na die waarop de instructie dan wel het op de instructie volgende besluit is bekendgemaakt[[10]](#footnote-461).

Een instructie treedt in werking op de dag na de bekendmaking, tenzij in het besluit daarvoor een ander tijdstip is aangewezen.

1. Artikel 2.33 lid 1 respectievelijk 2.34 lid 1 Ow [↑](#footnote-ref-452)
2. Artikel 3:46 en 3:47 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-453)
3. Artikel 3:41 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-454)
4. Artikel 10.6a Ob [↑](#footnote-ref-455)
5. Artikel 12 Bekendmakingswet [↑](#footnote-ref-456)
6. Artikel 2.2 onderdeel A onder 2 onder e en onderdeel B onder 2 onder g onderdeel c Invoeringswet Omgevingswet [↑](#footnote-ref-457)
7. Kamerstukken II, 2013-2014, 33962 nr. 3, artikel 16.83 (nummering ontwerp) [↑](#footnote-ref-458)
8. Artikel 3:45 Awb [↑](#footnote-ref-459)
9. Artikel 6:7 Awb [↑](#footnote-ref-460)
10. Artikel 6:8 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-461)