

*Handelingen 1979
der Nederlandse
Juristen-Vereniging
deel 1, tweede stuk*

W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle

ISBN 90 271 1573 7

Lay-out en omslag Evelien de Vries Robbé

ALGEMENE INHOUD

VOORWOORD, 5

*Dient verandering te worden gebracht in de wijze van
voorbereiding en totstandkoming van wetgeving?*

PREADVIES MR. J.M. POLAK, 7

Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?

PREADVIES MR. M. SCHELTEMA, 63

Bij een omvangrijk onderwerp als de voorbereiding en totstandkoming van wetgeving dat nog in het stadium van verkennende studies verkeert, ligt het voor de hand de preadviezen niet overeenkomstig een uniform schema in te richten. Wij hebben daarom afgesproken de stof op een verschillende manier te benaderen. De eerste preadviseur beschrijft de fasen die in de voorbereiding en totstandkoming moeten worden doorlopen. De tweede ontwikkelt een aantal algemene gezichtspunten en trekt daar conclusies uit.

Wij hebben de vraag welk preadvies het eerst moest worden opgenomen simpel opgelost door de alfabetische volgorde in acht te nemen.

J.M. Polak
M. Scheltema

PREADVIES MR. J. M. POLAK

Dient verandering te worden gebracht in de wijze van voorbereiding en totstandkoming van wetgeving?

Inleiding, 9

1. *De voorbereiding van formele wetgeving, 11*
 - 1.1. De aanleidingen, 11
 - 1.2. De departementale voorbereiding en organisatie, 20
 - 1.3. De steun van buitenaf, 31
 - 1.4. Een voorlopig oordeel, 33
2. *De totstandkoming van formele wetgeving, 35*
 - 2.1. De Raad van State, 35
 - 2.2. De Tweede Kamer, 38
 - 2.3. De Eerste Kamer, 42
 - 2.4. De bekrachtiging, afkondiging en inwerkingtreding, 44
 - 2.5. Een voorlopig oordeel, 47
3. *De voorbereiding en totstandkoming van andere wetgeving, 51*
 - 3.1. Initiatief wetgeving, 51
 - 3.2. Algemene maatregelen van bestuur en ministeriële verordeningen, 53
 - 3.3. Wetgeving van lagere lichamen, 60
4. *Enkele slotconclusies, 62*

Dient verandering te worden gebracht in de wijze van voorbereiding en totstandkoming van wetgeving?

INLEIDING

Hulp voor de wetgever. Met een rede onder deze titel heeft op 18 juni 1976 C.H.F. Polak de vergadering van onze vereniging in Leeuwarden geopend¹. Zelden zal een N.J.V. rede zoveel succes hebben gehad. Weliswaar was ook al eerder gesignaleerd dat de nederlandse juristen in overwegende mate hun aandacht op de rechtspraak richten en te weinig zich met de problemen van wetgeving bezighouden², maar het betoog van de oud-Minister van Justitie heeft meer dan andere publikaties invloed uitgeoefend. Het wordt veelvuldig geciteerd. En het besluit van het bestuur van de N.J.V. om in 1979 te beraadslagen over voorbereiding en totstandkoming van wetgeving is ongetwijfeld aan deze rede toe te schrijven.

Er is in de verstreken twee en een half jaar veel over de wetgeving gesproken en geschreven³. Zie ik goed dan begint zich een zekere overeenstemming over de aanpak van de diverse problemen van wetgeving af te tekenen. Globaal gezegd komt die hierop neer dat er van wordt uitgegaan dat een samenhangende wetgevingsleer ont-

(1) Opgenomen in *N.J.B.* 1976, p. 909.

(2) Ik denk dan o.a. aan de bijdrage van T. Koopmans, De rol van de wetgever, 1970 en het betoog van H. Drion, gehouden op 19 oktober 1973 in Amsterdam bij de viering van het zestig jarig bestaan van de Nederlandse Jurisprudentie (zie *N.J.B.* 1973, p. 1185). De stellingen van Drion zijn later gepubliceerd (*N.J.B.* 1975, p. 1035).

(3) O.m. De 14 wetsfamilies. Verslag van de op 18 februari 1977 gehouden studiedag aangeboden aan dr. S.O. van Poelje, publikatie van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, met als bijlage 6 een lijst van literatuur.

breekt⁴. Het zal nodig zijn de wetenschappelijke aandacht daarop te richten. Maar daarnaast moet èn wetenschappelijk èn praktisch worden — verder — gewerkt aan deelproblemen. De gespreksgroep van deskundigen die op verzoek van de Minister van Algemene Zaken heeft gerapporteerd over de wetgeving heeft die deelproblemen aangegeven!⁵

Een daarvan is de organisatie van de wetgeving. Hoe is het bestaan-
de proces van wetgeving georganiseerd? Voldoet die organisatie als we er van uitgaan dat moet worden voldaan aan eisen van deugdelijkheid en snelheid? Welke verbeteringen kunnen worden aangebracht?

Met dit deelprobleem houd ik me in dit preadvies bezig. Het lijkt me wenselijk dit in de aanvang te onderstrepen en tevens nadrukkelijk vast te stellen - uiteraard niet limitatief - wat ik dus niet behandel. Ik onthoud mij van politicologische beschouwingen. In de visie van M.P.C.M. van Schendelen die een typische juristenkijk op de wetgeving signaleert en daar een politicologische naast stelt⁶, richt ik mij in hoofdzaak op wat hij noemt wetgeving als technisch proces.

In dit preadvies zal men ook niets vinden van de instrumentele benadering van de wetgeving zoals die in het originele boek van P. de Haan, Th. G. Drupsteen en R. Fernhout 'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat' (1978) is uitgewerkt. Hiermee is niet gezegd dat die instrumentele benadering - voor een deel van de wetgeving - mij niet aanspreekt. In de in dit preadvies gekozen benadering komt zij echter amper aan bod.

Eveneens blijft onbesproken de rangorde van beleidsinstrumenten die de overheid ten dienste staan. Naast wetgeving beschikt de overheid over andere middelen. Zij kan langs de weg van circulaire en richtlijnen haar doeleinden pogen te bereiken. Vergelijkt men deze pseudo-wetgeving⁷ met de echte wetgeving dan blijken daar-

(4) Zelfs de Nederlandse pendant van Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, 1973 ontbreekt. Zie over deze lacune ook D.W. P. Ruiter, *Kloven in het Bestuursrecht, Bestuurswetenschappen*, 1978, p. 352 e.v.

(5) Gepubliceerd in *Ned. Staatscourant* 9 maart 1979 nr. 49 en getiteld: *Verkenning van enige problemen rond wetgeving*.

(6) In zijn *N.J.B.*-artikel (1978, p. 833 e.v.) spreekt hij van de brave juristenkijk.

(7) In 1965 als term door J. van der Hoeven geïntroduceerd. Pseudo-wetgeving dient bij voortduring te worden getoetst op de mogelijkheid van omzetting in echte wetgeving. Meermalen zal dan blijken dat ten onrechte nog pseudo-wetgeving wordt getolereerd. Ik denk o.a. aan de paspoortinstructie van 1952.

aan voor- en nadelen verbonden te zijn. Een alternatief is verder de rechtspraak. Speciaal in het privaatrecht blijkt rechtsvorming door rechtspraak voor velen aantrekkelijker dan door wetgeving. De genoemde gespreksgroep heeft aanbevolen dat de overheid onderzoek van dit thema 'voorziening bij wet of op andere wijze' zal steunen.

Ook bij de behandeling van de organisatorische aspecten van het proces van wetgeving moet ik beperkingen in acht nemen. Het preadvies gaat bijna geheel over de wetgeving door de centrale overheid: de wetten in formele zin, de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële verordeningen. Aan de wetgeving van provincies, gemeenten, waterschappen en andere met verordenende bevoegdheid toegeruste lichamen besteed ik maar in één kleine paragraaf enige aandacht (3.3).

Al deze beperkingen behoeven voor een preadvies - zeker als de mede-preadviseur een andere benadering heeft gekozen - niet bezwaarlijk te zijn. De bedoeling is immers slechts de discussie op 8 juni 1979 voor te bereiden en voor verdere discussie en onderzoek een aanzet te geven. Op een aantal plaatsen heb ik bepaalde verschijnselen en eigen indrukken en opvattingen met voorbeelden gestaafd. Een zekere willekeur bij de verzameling⁸ en keuze geef ik bij voorbaat toe. Reeds daarom is er, dunkt mij, reden voor nadere uitwerkingen.

Tot slot nog dit. Het bestuur van de N.J.V. wilde de kopij voor 15 januari 1979 ontvangen. Aan een dergelijk verzoek behoort een preadviseur te voldoen. Als hij dan nog zich voornemt bij de correctie van de drukproeven niet in de tekst te veranderen, schieten alleen de voetnoten over om toe te voegen wat zich in de eerste maanden van 1979 heeft voorgedaan.

1. DE VOORBEREIDING VAN FORMELE WETGEVING

1.1. De aanleidingen

Hoewel ik mij in dit preadvies voornamelijk met de organisatie van het wetgevingsproces bezighoud, kan ik er niet onder uit ook iets te zeggen over de aanleidingen om tot wetgeving over te gaan. Wil men de organisatie kunnen beoordelen dan moet men niet alleen (8) Daarbij zijn mijn dochters Elsbeth en Saskia, juridische studenten in resp. Amsterdam en Groningen, mij behulpzaam geweest.

weten hoe de machine loopt maar tevens onder welke impulsen zij in werking treedt.

In aansluiting op mijn uiteenzetting in De 14 wetsfamilies toen ik een viertal aanleidingen onderscheidde, kom ik tot de volgende rubrieken. Ik geef telkens aan welke organisatorische vragen daarbij kunnen rijzen.

a. De wettelijke verplichtingen.

Het komt vrij veel voor dat een ontwerp van wet moet worden voorbereid omdat de bestaande wet daartoe verplicht. Men denke bijvoorbeeld aan de bezettingsmaatregelen die door reguliere wetgeving moesten worden vervangen⁹. Ook de wetten die een tijdelijke werkingsduur hebben gekregen omdat Regering en Staten-Generaal van oordeel waren dat geëxperimenteerd moest worden en pas na evaluatie mocht worden beslist of tot verlenging zou moeten worden overgegaan, horen hier thuis¹⁰.

Men kan tenminste twee organisatorische problemen signaleren. Het eerste is het ontbreken van een registratie van tijdelijke wetten. Ieder departement wordt geacht zijn eigen produktie te bewaken en tijdig aan het werk te gaan als verlenging nodig wordt gevonden. Meestal begint men te laat. Soms ontsnapt de tijdelijkheid aan de aandacht¹¹.

Wil een verantwoord oordeel over de verlenging kunnen worden gegeven dan zullen Regering en parlement moeten kunnen beschikken over deugdelijke gegevens betreffende de werking van de wet.

(9) Tot in de zestiger jaren zijn wetsontwerpen ingediend en aangenomen om bezettingsregelingen op te heffen of te vervangen. Deze verplichting tot toetsing heeft in het algemeen verfrissend op onze wetgeving ingewerkt.

(10) Een voorbeeld van een tijdelijke wet is de Wet op de vervreemding van landbouwgronden (eerst tot 1 januari 1959, vervolgens tot 1 januari 1963). Over experimentele wetgeving zie mijn artikel De Wet universitaire bestuurs-hervorming. Een begremsd experiment, Universiteit en Hogeschool januari 1974. Een wet kan ook een tijdelijke werking krijgen omdat de verwachting bestaat dat in die tussentijd een meer omvattende wet tot stand gebracht zal kunnen worden. Voorbeelden zijn de Wet tot wering van ongewenste handwapenen en de zgn. stopwetjes in afwachting van een herziening van de Politiewet.

(11) De wet houdende wijziging van de Wet Uitkeringen Wegen van 30 juni 1976 Stb. 429 had er voor 1 januari 1975 moeten zijn. Met terugwerkende kracht is het gat gedicht. Omdat de wet van 8-6-'56 Stb. 322 houdende een Tijdelijke regeling betreffende afbetalingsovereenkomsten m.i.v. 1-1-'61 was vervallen en een Tijdelijke regeling voorshands niet kon worden gemist, is op 18-1-'61 alsnog een wetsontwerp ingediend dat al op 25 januari het Staatsblad (no. 5) bereikte. Als het moet, kan het snel.

Ook wetten die niet nadrukkelijk onder termijn zijn gesteld, zouden aan een dergelijk onderzoek moeten worden onderworpen. Het komt nog al eens voor dat in de wet zelf daarvoor een organisatorische voorziening is getroffen in die zin dat rapportage is voorgeschreven. Die rapportage zal zich meestal beperken tot loutere informatie. Maar de wetgever kan ook verder gaan en verlangen dat een echte evaluatie wordt beproefd. Dat is gebeurd met de Wet universitaire bestuurshervorming (art. 56)¹². Of op die weg moet worden voortgegaan, is twijfelachtig. Aan dergelijke evaluaties zit zoveel vast, dat het middel voor uitzonderlijke situaties moet worden gereserveerd. Anders is het met de jaarverslagen¹³. Deze kunnen een nuttige functie vervullen, ook indien het niet om tijdelijke wetten gaat. Wel zal het nodig zijn deze jaarverslagen uit te brengen tegelijk met de begroting en zo mogelijk in bijlagen van de memorie van toelichting op te nemen. Dan kan worden bereikt dat van de verslagen ook behoorlijk wordt kennis genomen en dat zij in de beraadslagingen over beleid en begroting kunnen worden meegenomen¹⁴.

b. Verplichtingen na behandeling van nota's.

Het recente nota-verschijnsel verdient ook hier vermelding. Nota's worden door de Regering om verschillende redenen uitgebracht. Voorzover zij al niet zelf een aankondiging van wettelijke maatregelen bevatten, zullen tijdens de parlementaire behandeling wel toezeggingen in die richting worden gedaan. Hoewel vaak niet precies vaststaat wat nu, als de nota voor kennisgeving is aangenomen, in werkelijkheid is aangenomen¹⁵, staat meestal wel vast dat er wetgeving moet komen¹⁶.

(12) Het rapport is inmiddels door de commissie uitgebracht: Gewubd en gewogen.

(13) Voorbeelden: art. 43 Wet economische mededinging, art. 34 Wet S.I.R., art. 14 Wet gelijk loon voor vrouwen en mannen, art. 20 Wet voorlopige regeling schadefonds geweldsmisdrijven.

(14) Aldus ook de gespreksgroep. Het gehele wetgevend program zou een vast onderdeel van de jaarlijkse begrotingsdebatten moeten zijn. Zie art. 3 wetsontwerp Raad voor het binnenlands bestuur (15121): De Raad brengt Ons jaarlijks verslag uit van zijn werkzaamheden en bevindingen. Onze Minister zendt dit verslag ter gelegenheid van de aanbieding van de rijksbegroting aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Het verslag wordt gelijktijdig openbaar gemaakt.

(15) De gespreksgroep heeft voorgesteld daarin verbetering te brengen.

(16) Voorbeelden zijn de nota's inzake het grondwetherzieningsbeleid, de ombudsman en het specifiek welzijn.

c. Moties.

Zowel bij de behandeling van wetsontwerpen als van nota's kunnen moties worden aangenomen waarin de Regering wordt uitgenodigd na te gaan of een bepaald onderwerp wettelijk kan (moet) worden geregeld. Zo is bij de behandeling van de nieuwe Comptabiliteitswet in de Tweede Kamer een motie-Van Amelsvoort aangenomen waarin de Kamer vraagt te onderzoeken 'hoe krachtens een algemene regeling een onafhankelijke controle op ontvangsten en uitgaven van publieke aard effectief kan worden gewaarborgd'. Het zou interessant zijn te weten of al die uitnodigingen veel opleveren.

d. Internationale verplichtingen.

Veel wetgeving wordt ons van over de grenzen opgelegd. Met inachtneming van de artikelen 60-62 van de Grondwet dienen overeenkomsten te worden goedgekeurd en wetten te worden tot stand gebracht. Ook hier blijkt de organisatie nog al eens te falen. Zoals recent door H.H. Maas en C.W.J. Bentvelsen is aangetoond¹⁷, wordt niet de hand gehouden aan de termijnen die in de door de EEG vastgestelde en uitgevaardigde richtlijnen zijn opgenomen. Als men bedenkt dat meestal aan de voorbereiding van de richtlijn en van het wetsontwerp dezelfde deskundigen werken, kan men begrijpen dat de schrijvers de vraag stellen: Als tijdens die voorbereidingsperiode van de richtlijn alvast het nodige zou worden gedaan om ook de uitvoering in Nederland voor te bereiden, zou deze na het tot stand komen van de richtlijn toch niet meer zoveel tijd behoeven te kosten?¹⁸

e. Rechtspraak en terugkoppeling.

Wetten moeten worden toegepast door de rechter. Bij die toepassing kan blijken dat de wet niet deugt en wijziging of aanvulling behoeft. Met name arresten van de Hoge Raad zijn nog al eens aanleiding voor wetgeving. De memorie van toelichting bij het betreffende wetsontwerp vangt dan aan die aanleiding te vermelden¹⁹. Het

(17) Bestuurswetenschappen 1978, p. 443. Een bekend voorbeeld van vertraging waardoor moeilijkheden zijn ontstaan, is de uitvoering van de richtlijn inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Zie de wetsontwerpen 15400 en 15545.

(18) Mutatis mutandis gelden de bezwaren ook voor de uitvoering door algemene maatregelen van bestuur of ministeriële verordeningen. Zie p. 59.

(19) Zie o.a. wetten van 2 juni 1965 Stb. 238; 2 juni 1976 Stb. 322; 10 oktober 1978 Stb. 528. De wet van 24 maart 1976 Stb. 221 is een leemtetwet van Sociale Zaken. Vergelijkbaar is wat Financiën sinds kort reparatiewetgeving noemt.

kan ook zijn dat de gevallen worden opgezameld en dat zij met elkaar in een gemeenschappelijk wetsontwerp worden verwerkt. Men pleegt dan wel van leemtewetjes te spreken. Vooral het Departement van Justitie komt regelmatig met dergelijke ontwerpen. Het kan zelfs gebeuren dat het rechterlijk college in de uitspraak zelf een hint geeft. In de bekende arresten van de Hoge Raad waarbij verzoeken van transsexisten om wijziging van de geboorteakte te verkrijgen, zijn afgewezen, wordt overwogen dat alleen de wetgever uitkomst kan bieden²⁰. In die gevallen beïnvloedt de rechtspraak de wetgeving. De vraag is echter of die beïnvloeding wel optimaal plaats vindt. Moeten geen organisatorische voorzieningen worden getroffen voor terugkoppeling (feed-back) van rechtspraak naar wetgeving?

Het onderwerp heeft de aandacht. De Vereniging voor Rechtspraak en het Departement van Justitie hebben de afspraak gemaakt dat suggesties bij het Departement kunnen worden gemeld. De resultaten stellen niet veel voor²¹. Daarom mag nog wel eens in herinnering worden gebracht en met klem aanbevolen het o.m. door C.H.F. Polak in zijn N.J.V.rede gelanceerde voorstel dat de Hoge Raad, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep jaarverslagen uitbrengen. 'Hoe nuttig zouden die verslagen niet zijn als de rechtscollages daarin aangaven welke aanvullingen en wijzigingen in de wetten hun nodig of wenselijk zijn gebleken. Ze zouden zodoende het gehalte van onze wetgeving aanmerkelijk kunnen verhogen²².

(20) H.R. 13 december 1973, *N.J.* 1975 no. 130 en 3 januari 1975 *N.J.* 1975 no. 187.

(21) Zie het in mineur gestelde verslag van H. Luyken in *Trema*, tijdschrift voor de rechterlijke macht, 1978, p. 42 eindigend met 'de opwekking om als men in het dagelijks werk op een hiaat of onvolkomenheid in de wet stuit, niet alleen maar te mopperen maar ook even een briefje te zenden aan de Commissie Terugkoppeling, p/a het secretariaat der Vereniging'.

(22) Zie ook mijn opstel in *Speculum Langemeijer* (1973) 'De conclusies van Langemeijer', p. 418 en 419 en mijn bijdrage 'Adviseren en rechtspreken. Enkele beschouwingen over functionele en organisatorische combinaties' in de publikatie 'Adviseren aan de overheid' (serie Voorstudies en Achtergronden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), 1977, p. 373. Ik meen dat rechters er goed aan doen deze suggesties niet in hun uitspraken op te nemen - zie curiositeitshalve het in de *N.J.* 1946 no. 243 opgenomen vonnis - maar los daarvan in adviezen (zie mijn artikel in *N.J.B.* 1978, p. 943) al kan de constatering in de uitspraak dat niet de rechter maar de wetgever de oplossing moet bieden onder omstandigheden nuttig werken.

f. De rechtswetenschap.

Ook van de rechtswetenschap gaan stimulansen uit. Het ligt voor de hand in dit preadvies in de eerste plaats iets te zeggen over de pre-adviezen en beraadslagingen van de N.J.V. Hoewel nog al eens de indruk wordt gewekt dat de invloed op de wetgeving niet groot is en dat speciaal de antwoorden op de vraagpunten weinig of niets betekenen, ben ik tot een optimistischer oordeel geneigd. Er zijn zonder veel moeite voorbeelden te vinden van een duidelijke beïnvloeding. Recent en spectaculair is het voorbeeld van de preadviezen van C.J. van Zeben en W. Heuff over Inkomens- en vermogensbeheer van bejaarden, uitgebracht voor de 100e vergadering van 21 juni 1974. De vergadering sprak met bijna algemene stemmen uit dat de bestaande wettelijke mogelijkheden om in dat beheer te voorzien niet afdoende zijn en dat aanvulling met een bewindregeling gewenst is. In het op 24 oktober 1978 ingediende wetsontwerp onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen (15350) wordt aan die wens tegemoet gekomen. In de memorie van toelichting wordt de verdienste van het N.J.V.werk nadrukkelijk uitgesproken.

Er zijn in de geschiedenis van onze vereniging wel meer successen te vinden. Bij het doornemen van de lijst 100 jaar preadviezen, 1870-1970, samengesteld door mevrouw W.M. Peletier noteerde ik o.m. de preadviezen 1961 over de rekestprocedure die mede hebben bijgedragen tot de totstandkoming van de wet van 16 mei 1969, Stb. 200 (o.m. invoeging artt. 429a e.v. Wetboek Burg. Rv. en de preadviezen 1966 over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen (zie de wet van 30 juni 1976 Stb. 377)²³. Ook andere verenigingen dragen met preadviezen tot de wetgeving bij. En uiteraard kunnen ook andere wetenschappelijke publikaties de wetgever in beweging brengen. Het is overigens nodig hierbij te bedenken dat meestentijds wetenschappelijke geschriften met aan-

(23) Het persoonlijke element in de wetgeving ontbreekt ook hier niet. P.J.M. Aalberse lanceerde in 1897 de gedachte van een algemene strafbepaling voor oneerlijke concurrentie, herhaalde dit denkbeeld en werkte het verder uit in een N.J.V.-preadvies van 1903. Als lid van de Tweede Kamer bewerkstelligde hij de totstandkoming van het huidige art. 328bis W.v.S. Zie mijn bijdrage Middenstand en ontoelaatbare mededinging, Gedenkboek Middenstand en Maatschappij, uitgegeven ter gelegenheid van het zestigjarig bestaan van de Koninklijke Nederlandse Middenstandsbond, 1962.

bevelingen voor de wetgever niet uit de lucht komen vallen maar veeleer uitdrukking geven aan wat al leeft. In zoverre is de rechtswetenschap reproducerend.

Mede door een groeiend aantal tijdschriften is de rechtwetenschappelijke productie voor een klein land als Nederland kwantitatief indrukwekkend²⁴. De sterke gerichtheid op de toepassing van de wet, speciaal die door rechterlijke colleges, blijkt ook in die kwantiteit. Wie van oordeel is dat de accenten wat moeten worden verlegd en dat de wetgeving meer aandacht moet krijgen, zal met mij bepleiten dat auteurs van juridische geschriften, voor zover zij zich met het bestaande recht bezighouden, in elk geval ook de blik op de toekomst richten en aangeven of andere wetgeving gewenst is. En ter wille van de effectiviteit doen zij er dan goed aan hun gedachten te concretiseren, bij voorkeur in de vorm van wetsteksten. Pas door zich zelf met het ontwerpen van wetsteksten te belasten, wordt duidelijk of de wens reëel en uitvoerbaar is²⁵. Trouwens ook de kritiek op bestaande wetsontwerpen krijgt pas overtuigende kracht als wordt aangegeven hoe het dan wel moet²⁶.

Voor de rechtswetenschap valt meer te doen. Ik zie tenminste nog een viertal taken.

— Het herijken van gestrande wetsontwerpen. Het komt nog al eens voor dat wetsontwerpen worden ingetrokken of door Tweede of Eerste Kamer worden verworpen. Een enkele maal blijken de ontwerpers te vroeg te zijn geweest. In het licht van gewijzigde omstandigheden zijn voor het ontwerp argumenten aan te voeren die er destijds niet of niet in die mate waren²⁷. Wel zou gesteld kunnen worden dat het tot de verantwoordelijkheid van Regering en parlement behoort deze wijzigingen te signaleren en eventueel de draad weer op te nemen, maar daar komt het vaak niet van. Aan de aanvullende steun van de rechtswetenschap bestaat behoefte.

— Het signaleren van antiquiteiten. Onze wetgeving zit vol met ver-

(24) Zie mijn Wageningse afscheidsrede *Herkenning en erkenning van juristen* (1977), p. 11.

(25) Een goed voorbeeld is de door N.J. Polak ontworpen nieuwe regeling van de beledigde partij (*T.v.S.* 1957, p. 289 e.v.). Zie daarover Stolwijk, *Delikt en Delinkwent*, 1977, p. 634 e.v. Voorts J.B.M. Huijbers, *Naar een eenvoudige wettelijke algehele huwelijksgemeenschap*, *W.P.N.R.* 5461.

(26) Zoals C.A.J.M. Kortmann, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 1978, p. 379 t.a.v. de artikelen 5.1.1 t/m 5.1.7 van wetsontwerp 15047.

(27) Ik denk dan aan de wetsontwerpen voor het architectenberoep (1949) en de praktizijns (1958), resp. in 1960 en 1963 ingetrokken.

ouderde voorschriften. Het komt maar weinig voor dat de wetgever dergelijke voorschriften opruimt²⁸. Er moeten echt problemen zijn gerezen wil daartoe het initiatief genomen worden. De rechtswetenschap kan de behulpzame hand bieden door - al²⁹ dan niet²⁹ gericht - deze antiquiteiten op te sporen. Tevens zal dan moeten worden aangegeven of de geïncrimineerde bepaling nog enige praktische uitwerking heeft en of die bezwaarlijk is.

— Het doorlichten van de wetgeving op disharmonicen. Sinds enige tijd is er - weer - belangstelling voor de grote verscheidenheid in terminologie, begrippen en constructies die onze wetgeving kenmerkt. Om deze verscheidenheid waarvoor vaak geen deugdelijke motivering kan worden gegeven en die slechts verklaard kan worden door het verschil in herkomst (de veertien wetsfamilies) terug te dringen, zal moeten worden geïnventariseerd en geanalyseerd. De departementen zullen weer de steun van de rechtswetenschap moeten hebben³¹.

— Het ontwerpen van samenhangende wetten. Wie zich niet tevreden stelt met het ontwerpen van op zichzelf staande teksten of het doen van voorstellen om meer eenheid in de wetgeving te bereiken, kan hoger mikken en zich aan het ontwerpen van (deel)codificaties wagen³².

(28) Zoals de Landarbeiderswet.

(29) Een gericht onderzoek is de vorige eeuw gedaan door de commissie van onderzoek aangaande de alsnog hier te lande vigerende wetten en verordeningen van franschen en anderen oorsprong, benoemd bij Koninklijk Besluit van 5 februari 1849 (Staatsblad no. 5) Het zou, dunkt mij, de moeite lonen in kaart te brengen welke wetten en besluiten van vóór 1900 nog gelden - en ook nog praktische toepassing vinden. Is dit niet een aantrekkelijk project voor rechtshistorici? De samenwerking tussen de betreffende vakgroepen van de juridische faculteiten is zo goed dat een gezamenlijke onderneming mogelijk moet zijn.

(30) In de recente literatuur zijn de volgende voorbeelden te vinden: W.H. Heemskerk en P.L. Nève, Een schadelijk en overbodig Koninklijk Besluit: intrekken! (K.B. van 11 maart 1840, Stb. nr. 6), *W.P.N.R.* 5430. J.H.M. van Erp, *W.P.N.R.* 5454 over Besluiten betreffende vicariën van 1818, 1823 en 1829.

(31) Het I.B.W. heeft in een rapport Onderzoek harmonisatie milieuwetgeving het vergunningstelsel en de normstelling onderzocht in opdracht van het Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Zie daarover T.H.J. Waterbolk, *Milieu en Recht*, 1978, p. 133 e.v.

(32) Ook hier (zie noot 29) werk voor vakgroepen van juridische faculteiten, bij voorkeur in samenwerking met andere binnen en buiten de eigen universiteit.

g. Begrotingsdebatten en kamervragen

Uitnodigingen om te reageren op jurisprudentie en rechtswetenschappelijke publikaties bereiken de Regering veelal tijdens de jaarlijkse behandelingen van de begroting en voorts door kamervragen³³. De leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer geven door wat zij in de juridische vakpers aantreffen. Maar zij doen meer. Ook wat nog niet in de juridische voorportalen is aangeland, maar slechts als krantebericht of uitsluiting voor radio of televisie bekendheid heeft gekregen, kan als suggestie voor wetgeving worden aangemeld. Speciaal de kamervragen dienen nog al eens als doorgeefluik.

Wie regelmatig van de wassende stroom van kamervragen kennis neemt, kan, meen ik, het volgende vaststellen. Voor zover zij betrekking hebben op wetgeving gaan zij merendeels over de stand van zaken. Wanneer kan de indiening van een bepaald, eerder toegezegd, wetsontwerp worden tegemoet gezien? Wanneer komt de bewindsman met een memorie van antwoord? Maar een niet onbelangrijk gedeelte signaleert nieuwe problemen. Doorgaans is de Minister niet scheutig met toezeggingen, op zijn best wordt onderzoek beloofd. Of dat inderdaad plaats vindt, mag zo nu en dan betwijfeld worden. Er zijn in elk geval vragen gesteld en onderzoeken toegezegd over onderwerpen die later volledig in het vergeetboek zijn geraakt³⁴. Ook op dit punt is de organisatie voor verbetering vatbaar. Een voortgangscntrole lijkt geen overbodige luxe. Nu is men afhankelijk van de toevallige interesse en activiteit van het kamerlid dat de vragen heeft gesteld.

h. De commissies voor de verzoekschriften.

Hoewel de commissies voor de verzoekschriften van Tweede en Eerste Kamer zich bezig houden met verzoekschriften betreffende de wijze waarop de overheid haar taak vervult of betreffende de vraag of de overheid al dan niet een taak zal moeten gaan vervullen en derhalve primair de aandacht is gericht op individuele gevallen, kan het onderzoek toch ook tot aanbevelingen aan de wetgever leiden³⁵. In de richtlijnen voor de commissie voor de verzoekschrif-

(33) De arresten van de Hoge Raad vermeld in noot 20 hebben het Tweede Kamerlid Roethof enkele malen tot kamervragen gebracht (o.m. Zitting 1974-1975 no. 1715, laatstelijk 1978-1979 no. 876).

(34) Zie de hierna te bespreken vraag van het lid van de Eerste Kamer Rang.

(35) Laatstelijk daarover B.J. van der Net, *T.v.O.* 1978, nrs. 2, 3, 4 en 5.

ten van de Tweede Kamer is vermeld dat de Kamer niet moet treden in verzoeken indien blijkt dat 'inwilliging in strijd zou zijn met algemene verbindende regelingen, tenzij het verzoekschrift de commissie tot de conclusie leidt, dat wijziging van de bedoelde regelingen - waardoor de bedoelde strijdigheid wordt opgeheven - wenselijk is'³⁶.

i. De Rekenkamer.

Voortgangscontrolé is er wel bij de Rekenkamer. De vragen die van die zijde worden gesteld, kunnen de wetgeving betreffen. Worden toezeggingen niet nagekomen dan wordt een volgend jaar weer aan de bel getrokken. Zo zit de Rekenkamer er al jaren achterheen dat er een regeling komt voor octrooi- en auteursrechten voor universiteiten en hogescholen³⁷.

1.2. De departementale voorbereiding en organisatie

In de vorige paragraaf is uiteengezet welke aanleidingen er kunnen zijn om een wetsontwerp te gaan voorbereiden en wat er allemaal moet gebeuren om deze signalen zo goed mogelijk op te vangen. Dat veronderstelt een deugdelijke organisatie. Of we daarover beschikken, mag betwijfeld worden.

In de eerste plaats valt het op dat de departementen van algemeen bestuur de wetgeving niet alle op dezelfde wijze in hun organisatie-schema hebben opgenomen. Bij het Departement van Justitie is de wetgeving aan een drietal zelfstandige stafafdelingen - wetgeving privaatrecht, wetgeving publiekrecht, wetgeving nieuw Burgerlijk Wetboek - toevertrouwd. Ook de departementen van Landbouw en Visserij en van Economische Zaken kennen centrale wetgevendé afdelingen (directies). Een blik in de Staatsalmanak wijst uit dat bij enkele andere departementen de wetgeving is uitgesplitst over verschillende directoraten³⁸. Omdat die directoraten in de praktijk

(36) Aldus ook art. 7 lid 1 onder a van het Reglement voor de Commissie voor de Verzoekschriften van de Eerste Kamer.

(37) Zie mijn rede De universitaire onderzoeker, 1972.

(38) Zo kent Verkeer en Waterstaat afzonderlijke (hoofd)afdelingen voor wetgeving en juridische zaken bij het directoraat-generaal van het Verkeer, de Scheepvaart, de Rijksluchtvaartdienst, de Rijkswaterstaat en de P.T.T.. Ook Binnenlandse Zaken mist een centrale wetsgevingsafdeling, er zijn zelfstandige bureaus voor grondwetszaken en binnenlands bestuur en er is een juridisch adviseur die o.m. is belast met 'de coördinatie van departementale en interdepar-

een grote zelfstandigheid ten toon spreiden, loopt ook hun wetgeving daarin mee. We spreken wel van 14 wetsfamilies, maar het is erger. Het zijn er meer.

Deze versplintering van de wetgeving heeft nadelige gevolgen voor de recrutering, de opleiding en vorming alsmede de status van wetgevingsambtenaren. Wil men op die onderdelen tot verbeteringen komen dan zal men naar mijn mening tevens de departementale organisatie moeten herzien. Ik neem aan dat de commissie die voorstellen moet doen die de hoofdstructuur van de rijksdienst kunnen verbeteren, ook hieraan aandacht zal besteden³⁹.

Dit vertrouwen is hierop gebaseerd dat in het rapport Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (uitgebracht 17 augustus 1977 door een ministeriële commissie, Zitting 1977, 14649, nrs. 1-2) met zoveel woorden op dit knelpunt is gewezen. Ik citeer:

Het euvel van een onvoldoend bemand ambtelijk wetgevingsapparaat zou uiteraard kunnen worden bestreden door zorg te dragen voor meer bekwame wetgevingsambtenaren. Een probleem daarbij is dat belangrijke wetgevingsarbeid slechts kan worden verricht door personen, die niet slechts ervaren juristen zijn maar die zich tevens de specifieke 'ambachtelijke' techniek van het wetgeven hebben eigen gemaakt. Versterking van de wetgevingsonderdelen van de ministeries heeft een aantal organisatorische, personeels- en vormingsaspecten, die slechts voor de rijksoverheid als geheel en niet per departement afzonderlijk kunnen worden gezien.

De organisatie moet worden verbeterd. Daarnaast zullen maatregelen moeten worden getroffen om bekwame wetgevingsambtenaren te krijgen. De initiatieven zullen, meen ik, van de departementen moeten uitgaan, al moeten activiteiten van de juridische faculteiten in het onderwijs aan studenten en in post academische cursussen natuurlijk worden toegejuicht⁴⁰. Ook de recrutering kan worden verbeterd. C.H.F. Polak heeft in zijn N.J.V. rede gewezen op tementale juridische aangelegenheden, een en ander voor zover niet in het bijzonder verband houdende met, respectievelijk behorende tot de taak van de directies/afdelingen'. Onderwijs en Wetenschappen heeft eveneens de voorbereiding van de wetgeving gescheiden (basisonderwijs en voortgezet onderwijs, hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).

(39) De commissie is inmiddels ingesteld.

(40) C.H.F. Polak, t.a.p., heeft bepleit studenten te oefenen in het opstellen van een wetsontwerp. 'Enkele proefnemingen daarbij bleken een succes'.

'kleine praktische maatregelen zoals grotere verplaatsingsmogelijkheden van ambtenaren met wetgevend talent, ruimere detachering van bekwame leden van de rechterlijke macht voor wetgevende arbeid bij de departementen'. Ik onderschrijf die suggesties van harte. Al is de mobiliteit bij ambtenaren - ook jonge - vaak niet groot, het moet mogelijk zijn daar doorheen te breken⁴¹.

Overigens moet wel het voorbehoud worden gemaakt dat niet alle goede juristen tevens steeds voor wetgevende arbeid geschikt zijn. Zonder in dit preadvies in te gaan op de specifieke eisen waaraan een goede wetgevingsambtenaar moet voldoen⁴², kan toch wel worden vastgesteld dat de abstractie van wetgeven drastisch verschilt van de concretie van rechtspraak en dat lang niet altijd de belangstelling en deskundigheid voor beide in één persoon verenigd zijn.

Is het moeilijk precies aan te geven over welke eigenschappen een jurist moet beschikken om als wetgevend ambtenaar te slagen, ook de eisen waaraan een wet moet voldoen om een goede beoordeling te krijgen, zijn niet gemakkelijk aan te geven. Al gauw komt men met weinig zeggende wensen aan als duidelijkheid, eenvoud en innerlijke samenhang. Dat het niettemin mogelijk is de wensen te concretiseren, bewijzen de Aanwijzingen inzake de Wetgevings-techniek⁴³. De 84 aanwijzingen die in het Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 13 september 1972, no. 203143, Stcrt. 1973 nos. 2 en 4 in overeenstemming met het

(41) F.C.J. Ketelaar poneert in stelling X behorende bij zijn proefschrift 'Oude zakelijke rechten - vroeger, nu en in de toekomst' (Leiden, 1978): Regelmatige uitwisseling door part-time detachering van ambtenaren van de stafafdelingen wetgeving publiek- en privaatrecht van het ministerie van Justitie met ambtenaren van de afdelingen wetgeving van de andere ministeries zouden kunnen bijdragen tot de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van de wetgeving.

(42) Zie daarvoor o.a. W.J. van Eijkern in de Bundel opstellen opgedragen aan mr. J.M. Kan (1977, p. 39 e.v.).

(43) De voorgeschiedenis is deze: nadat een door de Vereniging voor Administratief Recht ingestelde commissie Fockema Andreae in 1948 had gerapporteerd (het zgn. rode boekje) kwam een interdepartementale contact-commissie voor de wetgevingstechniek tot ontwerp-richtlijnen die door de Minister-President zijn vastgesteld (laatstelijk bij besluit van 21 juni 1954 dat in 1972, bij de vaststelling van de nieuwe, is ingetrokken). Zie A.J.M. van Nispen tot Pannerden, *T.v.O.* 1953, p. 171 en J. Groenendaal, *Inleiding tot de wetgevingstechniek* (1956).

gevoelen van de Ministerraad zijn vastgesteld⁴⁴, verdienen meer bekendheid en waardering dan naar mijn indruk het geval is. Trouwens ook bij de departementen is het enthousiasme en de wil om er wat aan te doen, niet groot. Tekenend in dit verband is het lot van vragen van het toenmalige lid van de Eerste Kamer Rang om bij de indiening van wetsontwerpen die beogen wijzigingen aan te brengen in bestaande wetten, de tekst van die gedeelten van de wet - en eventueel de volledige tekst - bij te voegen die voor het beoordelen van de voorgestelde wijzigingen relevant zijn. De vraag is van 11 maart 1975, verwezen wordt naar een toezegging van 21 februari 1974. Op 8 april 1975 deelt de Minister van Algemene Zaken na informatie bij de Minister van Justitie mede dat na de totstandkoming van de laatste tekst van de Aanwijzingen inzake de Wetgevingstechniek de Contactcommissie voor de Wetgevingstechniek niet meer bijeen is geweest. In het algemeen wordt een aantal nieuw te bestuderen onderwerpen verzameld alvorens de commissie een nieuwe ronde van beraadslagingen start. De suggestie is bij de commissie genoteerd. Deze zomer zal aan de commissie een aantal nieuwe onderwerpen worden voorgelegd waaronder het hier bedoelde. Einde citaat. En einde van het incident?⁴⁵

De aanwijzingen bevatten meer dan wel eens wordt gesuggereerd⁴⁶. Om enkele niet onbelangrijke, in de praktijk van de wetgeving nog al eens overtreden, richtlijnen te noemen: indien in een regeling aan een orgaan de bevoegdheid wordt toegekend om vergunningen te verlenen, en het gewenst is dat aan die vergunningen verplichtingen kunnen worden verbonden, dient de sanctie op het niet-nakomen van die verplichtingen te worden geregeld (no. 42); de nota van toelichting op een algemene maatregel van bestuur wordt gepubliceerd, wanneer algemene kennisneming daarvan van belang is (no. 71)⁴⁷.

Overeenkomstig het voorstel van de gespreksgroep die gerapporteerd heeft over problemen rond wetgeving, dienen de Aanwijzingen (44) de tekst is o.m. opgenomen in de Schuurman & Jordens editie van de Grondwet, deel II, 1977, p. 275-295.

(45) De meergenoemde gespreksgroep heeft de draad weer opgenomen. Aanbevolen wordt 'meer systematisch dan thans het geval is bij de indiening van wetsontwerpen, die beogen een ingrijpende wijziging aan te brengen in een bestaande wet de teksten van de wet zoals deze luidt en, na de voorgestelde wijzigingen zal luiden, bij te voegen'.

(46) Men wijst dan bij voorbeeld slechts op de aanhalingen (nos 35-40).

(47) De Raad van State moet nog al eens aandringen op publicatie.

zingen te worden uitgebreid. Er zijn nogal wat onderwerpen die in de wetgeving op sterk uiteenlopende manieren zijn geregeld zonder dat daar een andere verklaring voor kan worden gegeven dan dat de herkomst verschillend is. De discussies over de 14 wetsfamilies die zijn aangevangen op 18 februari 1977 tijdens de aan S.O. van Poelje aangeboden studiedag, hebben langzamerhand het inzicht gebracht dat meer eenheid in terminologie⁴⁸, begrippen en constructie moet en kan worden bereikt. Maar dan moet men wel ernst maken met de naleving van de Aanwijzingen. Terecht bepleit de gespreksgroep aan die naleving aandacht te besteden. Eerst bij de voorbereiding door de stafafdelingen wetgeving. Vervolgens door een op te richten interdepartementale commissie met een bureau ressorterend onder de minister die verantwoordelijk wordt gesteld voor de harmonisatie van het wetgevingsbeleid⁴⁹. Daarna zal de Raad van State die reeds thans werk maakt van de controle op de toepassing van de Aanwijzingen er op toezien. Worden de adviezen openbaar dan krijgt ook de Staten-Generaal gelegenheid er zich mee bezig te houden.

Het zijn ook deze instanties die tot de aanvulling van de Aanwijzingen (48) Uniformering van de terminologie wordt belemmerd door het ontbreken van een computersysteem; zie het automatiseringsplan van de parlementaire informatieverzorging (Zitting 1977-1978, 14987, nr. 5). Illustratief is wat in de toelichting bij wetsontwerp 15012 (Wet vermogenssancties) is vermeld als motivering om niet overal 'geldboete' te vervangen door 'boete': 'Het woord geldboete komt op een ontelbaar aantal plaatsen voor, niet alleen in de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering, maar ook in vele bijzondere wetten, Koninklijke besluiten en verordeningen van lagere organen. Zolang niet de integrale wetgeving in een computersysteem is opgenomen, dat de complete lijst zal kunnen produceren van alle bepalingen, waarin de uitdrukking voorkomt, is de voorgestelde wijziging praktisch onuitvoerbaar'. Ook wat volgt is interessant. 'Onafhankelijk daarvan moet ik er op wijzen dat een dergelijke wijziging zou noodzaken tot het herzien van ook honderden bladzijden losbladige tekstuitgaven. Dit zou de gebruikers (de overheid zelf niet in de laatste plaats) dwingen tot het maken van grote en nutteloze kosten.'

(49) Dit komt ten naaste bij overeen met wat A.D. Belinfante in 1950 (*Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1950, p. 48) voorstelde: 'Wil men eenheid van gedachte in de wetgeving dan zal men er toe moeten overgaan een centrale instantie met de leiding van alle legislatief werk te belasten. De taak van deze centrale instantie zal niet het ontwerpen van alle wetten zijn Maar wel zal de centrale instantie systematiek en beginsel van de te ontwerpen regelingen moeten bezien en in overleg met de betrokken departementen moeten aanpassen aan het bestaande gecodificeerde en ongecodificeerde recht'. Voor Belinfante is die centrale instantie de Minister van Justitie. Ik heb een lichte voorkeur voor de Minister van Algemene Zaken.

zingen bijdragen kunnen leveren. Bij de Raad van State wordt al in die richting gewerkt. Als in de plenaire Raad bij de behandeling van een wetgevingsadvies een discrepantie in de wetgeving die van meer dan incidentele aard is, wordt gesignaleerd, wordt aan de commissie wetgeving verzocht een nader onderzoek te verrichten en aanbevelingen te formuleren. Deze aanbevelingen die thans slechts deze betekenis hebben dat zij het eigen advieswerk ondersteunen, zouden kunnen worden verwerkt in de Aanwijzingen.

De Aanwijzingen zeggen ook iets over de terminologie. In no. 20 wordt aanbevolen geen termen te gebruiken waarvan de betekenis te weinig bepaald of in het zinsverband onduidelijk is. De terminologie dient voorts zoveel mogelijk in overeenstemming te zijn met het spraakgebruik. No. 23 raadt aan te vermijden dat in één regeling hetzelfde begrip wordt aangeduid met verschillende termen en - omgekeerd - dat dezelfde term voor verschillende begrippen wordt gebezigd. In aanwijzing 29 lezen we: wees zuinig met verwijzingen, vermijd zoveel mogelijk verwijzing naar bepalingen die op hùn beurt een verwijzing inhouden.

Hebben dergelijke aanwijzingen reële betekenis of trappen zij een open deur in?⁵⁰ Heeft het zin ze te verfijnen en uit te breiden? Die vragen moet men stellen omdat op gezette tijden geklaagd wordt over de taal van onze wetgeving. Er is over dit onderwerp vrij veel geschreven⁵¹. We moeten ons afvragen of het mogelijk is bij de voorbereiding van wetten, al dan niet met behulp van Aanwijzingen inzake de Wetgevingstechniek, in dit opzicht tot verbetering te komen.

M.i. dient het uitgangspunt van beschouwingen over de taal in de wetgeving te zijn dat het niet mogelijk en niet nodig is wetten zo (50) H.L. Drucker, *De kunst van wetgeven*, *Vragen des Tijds* 1914, p. 139: Het opstellen van eenige regels als leidraad is niet zonder betekenis, doch het is op zichzelf niet voldoende. Over die regels wordt men het vrij gemakkelijk eens. Dat wetsartikelen kort en krachtig, liever dan langdradig en soepelig moeten zijn, voelt en weet iedereen. Dat het voor de toepassing der wet van het hoogste belang is, hetzelfde rechtsbegrip steeds door hetzelfde woord uit te drukken en anderzijds hetzelfde woord steeds in dezelfde betekenis te gebruiken, is tegenwoordig algemeen erkend. Dat ieder overtoollig woord gevaar kan doen ontstaan en dus uit den boeze is, staat vast. Dat men spaarzaam ermede te werk moet gaan in het eene wetsartikel naar het andere te verwijzen - geheel ontberen kan men die verwijzingen niet - wordt niet betwist.

(51) Laatstelijk de informatieve rede van Van Honsté, Procureur-Generaal bij het Hof van Beroep te Brussel, gehouden op 1 september 1978, *Rechtskundig Weekblad*, 14 oktober 1978.

te redigeren dat zij aan dezelfde eisen van algemene en directe verstaanbaarheid voldoen als andere geschriften van de overheid die voor de burger bestemd zijn. Wil de wetgever bereiken dat zijn uitingen met een minimum aan onzekerheid over de bedoelingen gepaard gaan dan moet hij zich in woordkeus en zinsbouw sterke beperkingen opleggen. Hij kan veel minder dan een ander. Het is ook niet nodig dat wetsteksten voor leken steeds direct verstaanbaar zijn. Naast wetten plegen populaire uiteenzettingen te verschijnen die zich richten op de doorsnee-burger. Vond A.L. de Block in 1935 de publikatie van boekjes waarin de tekst van wetten 'meer verstaanbaar gemaakt voor allen die met haar in aanraking komen' een bewijs van het onvermogen van de wetgever⁵², ik denk dat wij daar tegenwoordig anders over denken.

Moet dus de wetgever niet te veel willen bereiken met zijn gebruik van de taal, dat neemt niet weg dat er nog veel te wensen over blijft. Er zijn naast wetten die op dit onderdeel een hoog cijfer krijgen⁵³, ook wetten met een onvoldoende. Soms is dit hieraan toe te schrijven dat in plaats van nieuwbouw aan verbouw de voorkeur is gegeven. De Ruilverkavelingswet 1954 zit slecht in elkaar omdat na twee eerdere wetten (1924 en 1938) de regeling niet geheel nieuw is opgebouwd⁵⁴. Soms ook is de verklaring dat de tijd ontbroken heeft aan de taal de nodige aandacht te besteden. Een voorbeeld is de Wet universitaire bestuurs hervorming 1970.

Tijdgebrek kan een belemmering zijn om taalkundig goede wetten tot stand te brengen. Realiseert men zich dat, dan doet men er verstandig aan al in een zo vroeg mogelijk stadium van de voorbereiding de aandacht op de taal te richten. Ik meen dat daarvoor geen bijzondere voorzieningen getroffen behoeven te worden. Met name de interdepartementale commissie waarvan hierboven sprake was, kan en moet op dit aspect van de wetgeving toezien. Aan het bureau dat aan deze commissie wordt toegedacht zou een taalkundige kunnen worden toegevoegd⁵⁵. Een dergelijke organisatie

(52) Opmerkingen over wetsredactie, Rechtskundige opstellen aangeboden aan E.M. Meijers, 1935, p. 442.

(53) Zoals de Pachtwet.

(54) Een euvel dat zich meer voordoet.

(55) Bij het ontwerp voor een nieuw B.W. is door Meijers 'van opmerkingen van Prof. Dr. N.J.H. Royen omtrent taal en interpunctie een dankbaar gebruik gemaakt' (aanbiedingsbrief 6 april 1954). Naderhand is geen taalkundige meer ingeschakeld.

maakt de taal niet los van de andere aspecten van de wet.

Organisatorisch zal men niet veel meer kunnen doen. Wel zou overwogen kunnen worden wetten die taalkundig de toets der kritiek niet kunnen doorstaan, louter op dat punt - dus enkel wetstechnisch - aan herziening te onderwerpen. Pogingen in die richting zijn nog al eens gedaan. In 1912 heeft de zgn. commissie-Limburg een redactionele herziening van de burgerrechtelijke kindervetten tot stand gebracht. Er is verder niets mee gebeurd. Een hoge prioriteit heeft als puntje bij paaltje komt dit soort werk toch niet. De inhoud spreekt meer aan dan de vorm.

Zoals uit de vorige paragraaf is gebleken, komt er aan wensen om tot wetgeving over te gaan, veel op de departementen af. Het is meer dan de wetgever aan kan. Daarom zijn de departementen verplicht prioriteiten te stellen. Er is behoefte aan planning van de wetgeving⁵⁶.

Bij de toelichting op de begroting plegen sinds enige tijd de departementen overzichten te verstrekken van aanhangige en in voorbereiding zijn de wetsontwerpen. Daardoor wordt het mogelijk bij de behandeling van de begroting het wetgevingsprogramma te bespreken. Dit gebeurt ook, maar slechts bij uitzondering wordt ook ingegaan op de vraag van de prioriteiten. Bij de begroting van Justitie over 1975 heeft Minister van Agt gewezen op de noodzaak keuzen te doen. Hij had kort daarvoor zich ook al in die zin uitgelaten. Bij het mondeling overleg over boek 2 nieuw B.W. wees hij voorstellen om een onderzoek in te stellen naar een eigen regime van grote verenigingen en grote stichtingen af. 'De Minister merkt op dat dit een kwestie van prioriteit is: zijn departement is zodanig overladen met wetgevende arbeid, dat een keuze naar de mate van dringendheid moet worden gemaakt'. 'De mogelijkheden van het departement zijn beperkt; het verlenen van prioriteit aan één onderwerp betekent vertragen van andere'⁵⁷.

Op prioriteiten wordt een beroep gedaan om nieuw werk af te wijzen. Laatstelijk heeft Minister de Ruiter op die grond bezwaar gemaakt tegen nader onderzoek van het denkbeeld van het lid van de Tweede Kamer Tripels om de civiele procedure grotendeels te concentreren op een comparitie van partijen in een zo vroeg mogelijk

(56) De Haan, Drupsteen en Fernhout, a.w. p. 182 e.v.

(57) Zie mijn artikel De wetgeving van het Departement van Justitie in *N.J.B.* 1975, p. 1 e.v.

stadium. 'Ik wijs er wel op dat wij met een zeer groot wetgevend werk bezig zijn, namelijk het werk aan het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Ik vraag mij af of het een verstandige wetgevingspolitiek zou zijn, om daarnaast als prioriteit te zetten een integrale herziening van het burgerlijk procesrecht'⁵⁸.

Het nieuwe B.W. zou een obstakel zijn. In de jarenlange discussies of Regering en Parlement er goed aan gedaan hebben te besluiten om een nieuw Burgerlijk Wetboek tot stand te brengen en vervolgens om daarmee door te gaan, is meermalen ter sprake gebracht dat de daaraan verbonden werkzaamheden de totstandkoming van andere, urgentere, wetgeving ophouden. Mijn eigen standpunt is dat dit bezwaar, zeker vandaag de dag, niet opgaat. De organisatie van dit werk is namelijk zo opgezet dat de rest van de wetgeving er amper door kan worden belemmerd. Er is - zoals hierboven al is vermeld - een eigen stafafdeling wetgeving nieuw Burgerlijk Wetboek. In zoverre snijdt de opmerking van Minister de Ruiter geen hout. Met de vaste commissie voor Justitie zijn - zoals we nog zullen zien - afspraken gemaakt om een vlotte behandeling in de Tweede Kamer te bewerkstelligen⁵⁹.

Dit neemt niet weg dat een codificatie beslag legt op de departementale mankracht. Het is dan ook te begrijpen dat op voorstellen om codificaties of deelcodificaties tot stand te brengen, met een zekere reserve wordt gereageerd. Er zijn nog al wat van dergelijke voorstellen. Ik denk dan in de eerste plaats aan het preadvies voor onze vereniging van P. de Haan over Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed (1973) dat de stoot heeft gegeven tot het rapport Coördinatie Administratieve Wetgeving Onroerend Goed (1976). Dan zijn er de werkzaamheden van dr. G.M.J. Veldkamp met betrekking tot de vereenvoudiging en codificatie der sociale zekerheidswetgeving waarover op gezette tijden vragen worden gesteld⁶⁰.

Bij deze en andere voorstellen⁶¹ is het niet steeds duidelijk wat de ontwerpers precies voor ogen staat. Ook de terminologie staat niet vast⁶². We spreken van codificatie, deelcodificatie, coördinatie en

(58) Hand. Tweede Kamer, 18 oktober 1978, p. 582. Zie ook *N.J.B.* 1979, p. 5.

(59) Zie noot 96.

(60) O.m. Vragen en uitvoerig antwoord, Aanhangsel no. 541, Tweede Kamer, zitting 1977-1978.

(61) Zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het milieurecht.

(62) Daarover De Haan, Drupsteen en Fernhout, a.w., p. 155 en het in januari

harmonisatie. Nemen we het nieuwe B.W. als uitgangspunt omdat we daarvan aard en omvang ten naaste bij kennen dan blijkt dat in onze moderne wetgeving een zodanige codificatie wel uniek is en zal blijven. Het is dan ook begrijpelijk dat als al aan codificeren wordt gedacht, niet meer dan deelcodificaties worden bedoeld⁶³. Het rapport over een wet houdende algemene bepalingen van administratiefrecht dat de commissie-Van Maarseveen in 1974 aan de Vereniging voor Administratief Recht heeft uitgebracht, wordt door de ontwerpers als een deelcodificatie aangemerkt.

Het verschil tussen codificatie en deelcodificatie komt goed naar voren in wetsontwerp 15046 dat het codificatieartikel van de huidige Grondwet (art. 164) wil vervangen door een nieuwe bepaling (art. 5.2.8). In de toelichting wordt uiteengezet dat het niet alleen nog steeds zinvol is in de Grondwet een grondwettelijke opdracht aan de wetgever op te nemen om het burgerlijk recht, het strafrecht en het procesrecht bij de wet te regelen, maar dat ook behouden moet blijven het vereiste van algemene wetboeken (zulks ter wille van de rechtseenheid en de rechtszekerheid). Vandaar lid 1: De wet regelt het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten.

Lid 2 is wat minder ambitieus door te bepalen: De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast. Met verwijzing naar het werk van de commissie-Van Maarseveen motiveert de toelichting de bepaling als volgt. 'De overtuiging dat een dergelijke wettelijke regeling niet alleen wenselijk, doch ook - zij het aanvankelijk wellicht broksgewijs - mogelijk is, is zodanig gegroeid, dat een opdracht aan de wetgever tot vaststelling van algemene regels van bestuursrecht gerechtvaardigd en ook geboden lijkt'. Maar niet is bedoeld een 'uitputtende en exclusieve regeling'. Beoogd is slechts 'waar dat mogelijk is, voor het gehele land en voor verschillende takken van 1978 door de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid uitgebrachte Interimadvies over het ontwerp Kaderwet specifiek welzijn, speciaal par. 12: Het ontwerp Kaderwet in een proces van harmonisatie.

(63) Aldus ook Van Eijkern, a.w., p. 48: Onder codificaties versta ik hier niet slechts de traditioneel daartoe gerekende wetboeken en dergelijke wetten, doch ook wetten, die beogen zeer brede rechtsgebieden te omvatten of die andere wetten tot algemeen deel strekken, dan wel een algemene regeling geven voor een onderwerp, dat anders in veel afzonderlijke wetten apart zou moeten worden geregeld.

bestuur algemeen geldende bepalingen van bestuursrecht te maken. Met het tweede lid is niet in strijd dat lagere lichamen met betrekking tot hun eigen bestuur autonoom algemene bestuursrechtelijke regels opstellen'.

Harmoniseren en coördineren gaat minder ver. Bij harmonisatie denk ik aan het brengen van eenheid waar die eerder nog niet was. Bij coördinatie laat de wetgever de verscheidenheid bestaan maar geeft hij voorzieningen ter voorkoming of oplossing van moeilijkheden die uit de verscheidenheid kunnen voortvloeien.

Een voorbeeld van harmonisatie is de wet van 30 juni 1976 Stb. 377 waarbij eenheid is gebracht in de bepalingen omtrent de strafbaarheid van rechtspersonen⁶⁴. Een coördinatievoorziening is te vinden in de Coördinatiewet sociale verzekering. Om te voorkomen dat de verschillende rechterlijke colleges die zich met de uitlegging en toepassing van het loonbegrip moeten bezighouden tot uiteenlopende oplossingen komen, is beroep in cassatie bij de Hoge Raad opengesteld. Coördinatie is ook voorzien in het wetsontwerp algemene bepalingen milieuhygiëne door Gedeputeerde Staten ten aanzien van de voorbereiding en behandeling van aanvragen tot het geven van bepaalde beschikkingen daarmee te belasten⁶⁵.

In elk geval blijkt uit deze voorstellen en pogingen dat zich in de wetgeving ontwikkelingen aftekenen die gaan in de richting van meer eenheid en systematiek. Omdat de verwezenlijking een werk van lange adem is, bestaat - als gezegd - de neiging de boot af te houden. Als al een toezegging is gedaan of een begin is gemaakt, wordt de voortgang belemmerd door werkzaamheden aan tussentijdse wetsontwerpen die vanwege de urgentie vóór moeten gaan. Zo gaat een deel van de aan de hercodificatie van het burgerlijk recht bestede tijd zitten in het voorbereiden en tot stand brengen van vooruitlopende wetten. Men pleegt deze als voortreinen aan te

(64) Verder de wet van 22 mei 1958 Stb. 296 houdende wijziging van de bepalingen betreffende verbeurdverklaring en inbeslagneming en de wet van 30 juni 1967 Stb. 377 tot vaststelling van algemene bepalingen omtrent de bestraffing van geheimen.

(65) Tot de coördinatiewetgeving kan men ook rekenen minder ver gaande bepalingen die overleg voorschrijven. Voor zover dit overleg overheden van verschillende bestuursniveaus betreft, spreken we sinds kort van complementair bestuur. De werkgroep complementair bestuur die einde 1977 rapport uitbracht, heeft ook een wettelijke regeling bepleit. Zie het themanummer van *Bestuurswetenschappen* 1978, p. 225 e.v.

duiden⁶⁶. Ook elders in de wetgeving kennen we dit verschijnsel. Zo moet wetsontwerp 15027 tot wijziging van de Hinderwet blijkens de memorie van toelichting als een tussenfase, in afwachting van de algehele herziening van de Hinderwet, worden gezien⁶⁷. Ondanks deze belemmeringen zijn in de loop der tijden toch heel wat deelcodificaties tot stand gebracht, als men tenminste de concentraties van een aantal verspreide wetten of wetbepalingen daartoe rekenen wil. Vooral in de vijftiger jaren is veel werk verzet. Ik denk dan o.a. aan de Algemene Wet Rijksbelastingen en de Wet op de Economische Delicten⁶⁸.

1.3. De steun van buitenaf

De voorbereiding van de wetgeving speelt zich niet geheel en al binnen de departementen af. Op verschillende manieren wordt steun van buitenaf geboden. Afgezien van de voorontwerpen die uit particulier initiatief zijn ontsproten - zie hiervoor par. 1.1. - kunnen voorontwerpen ingevolge ministeriële opdracht door buiten de departementale organisatie staande personen of commissies zijn vervaardigd. Zij worden aan de Minister aangeboden en gaan daarna door de departementale molen. Een andere mogelijkheid is dat de voorbereiding binnen de departementen plaatsvindt met dien verstande dat enkele buitenstaanders daarbij worden ingeschakeld zonder dat daarmee het intern-departementale karakter verloren gaat. In de derde plaats kan steun worden geboden door externe adviesorganen aan welke het voorontwerp wordt voorgelegd alvorens het rijp is voor behandeling door de ministerraad. En dan is er nog de mogelijkheid dat een voorontwerp of een nota, al dan niet voorzien van vraagpunten, wordt gepubliceerd om de meningsvorming op gang te brengen.

Voorontwerpen die door buitenstaanders zijn opgesteld, zijn in de geschiedenis van onze wetgeving welbekend. De Faillissementswet (66) Zie de memorie van toelichting bij het in 1965 ingediende wetsontwerp tot vervroegde invoering van boek 1 nieuw B.W.

(67) Een ander voorbeeld is de grootscheepse reorganisatie van het binnenlands bestuur die reeds geruime tijd onderwerp is van plannen en wetsontwerpen zonder dat daarmee alle verkeer met voortreinen is lamgelegd. Zo zijn bij wet van 16 juni 1976 Stb. 344 voorschriften met betrekking tot de agglomeratie Eindhoven vastgesteld.

(68) Voorts de Landbouwwet en de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken.

en het zeerecht zijn van de hand van Molengraaff. Het nieuwe Burgerlijk Wetboek is ontworpen door Meijers. Na zijn overlijden in 1954 hebben andere gerenommeerde juristen het werk voortgezet. Maar ook buiten het privaatrecht zijn voorbeelden te vinden van wetgeving die in oorsprong afkomstig is van buiten de departementale organisatie staande personen en commissies. Ik geef enkele bekende voorbeelden.

- de commissie Cals-Donner voor de Grondwet
- de commissie Van den Bergh voor Woningwet en Ruimtetwet (Wet Ruimtelijke Ordening)
- de commissie-Simons voor de Comptabiliteitswet
- de commissie(s) -Kan voor de Wet op de lijkbezorging⁶⁹.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in 1977 een overzicht van interne adviesorganen van de centrale overheid gepubliceerd⁷⁰. Onder deze 298 organen bevinden er zich nog al wat die de opdracht hebben een wetsontwerp voor te bereiden en die externe adviserende leden kennen. Ik doe een greep. De Commissie van advies militair straf- en tuchtrecht; de werkgroep voorbereiding regeling ex artikel 100 lid 2 Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs; de commissie vergoedingen dienstplichtige militairen; de commissie tot herziening van de Loodswet 1957; de commissie 3 x 2⁷¹; de interdepartementale commissie partiële herziening Archiefwet 1962 en Archiefbesluit;

De W.R.R. heeft zich ook met de externe adviesorganen bezig gehouden. Nadat in 1976 een overzicht was gepubliceerd, is in 1977 een rapport uitgebracht, inhoudende een beschrijving, ontwikkelingen en aanbevelingen⁷². De meeste adviesorganen worden geraadpleegd over voorontwerpen van wet. Er zijn zoveel adviesorganen dat het vaak voorkomt dat een voorontwerp aan twee of meer

(69) De voormalige voorzitter die ook van andere commissies lid is geweest, schreef in het themanummer van *Bestuurswetenschappen* (1975, p. 385 e.v.) over de externe advisering van de rijksoverheid 'A view from the inside'.

(70) Rapporten aan de Regering, 1977 no. 14.

(71) Deze op 13 mei 1970 door de staatssecretaris van Marine, de burgemeester van Rotterdam en de minister van Verkeer en Waterstaat ingestelde commissie heeft tot taak een ontwerp te maken voor een organisatie die ten doel heeft de samenwerking en de coördinatie te bevorderen tussen de instanties die bij de bewegingen van de zeescheepvaart in het gebied van de Nieuwe Rotterdamsche Waterweg en de Nieuwe Maas zijn betrokken in het belang van de veiligheid, de doelmatigheid en de economische belangen.

(72) Rapporten aan de Regering, nos. 11 en 12.

organen moet worden voorgelegd. Zo is - om een enkel recent voorbeeld te noemen - blijkens de toelichting het ontwerp-wet rampenplannen (14873) toegezonden aan 'onder meer de colleges van gedeputeerde staten, de Raad voor de Territoriale Decentralisatie, de Brandweerraad en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten'. De aanbevelingen van de W.R.R. dat in die gevallen 'steeds wordt aangegeven, binnen welke termijn⁷⁴ en in welke volgorde moet worden geadviseerd, of de adviesorganen met elkaars activiteiten rekening dienen te houden, en welke taakverdeling eventueel aangehouden moet worden' is dan ook verstandig⁷⁵.

De hulp van buitenaf moge organisatorische maatregelen noodzakelijk maken, het oordeel daarover moet positief zijn. Zij dient zoveel mogelijk te worden gestimuleerd. Immers de binnen de departementen voor wetgeving beschikbare mankracht is schaars en daarom is iedere aanvulling welkom. Bovendien is het goed dat het ambtelijk apparaat niet alleen tegenspel krijgt van het parlement maar dat ook anderen aan het proces van wetgeving deelnemen⁷⁶.

1.4. Een voorlopig oordeel

Aan de wijze van voorbereiding van de wetgeving kleven nog al wat gebreken. In de voorgaande paragrafen zijn ze vermeld en is aange-(73) En dan zijn er altijd nog wel adviesorganen die zich gepasseerd voelen. Zo blijkt uit kamervraag 1637 van de Zitting 1974-1975 verontrusting over de 'selectieve toezending' van het voorontwerp tot wijziging van de Wet ziekenhuistarieven. De Nationale Ziekenhuisraad was niet om advies gevraagd. In dit verband ook nog de opmerking dat niet iedere landelijke organisatie als adviesorgaan door de overheid aanvaard behoeft te worden. De V.N.G. heeft die erkenning terecht wel verworven. Onze N.J.V. terecht niet. Zij is niet representatief voor een bepaalde groep met eigen functies en belangen. Enkele jaren geleden is door enkele leden bepleit als adviesorgaan te gaan optreden (zie o.m. *N.J.B.* 1972, p. 742).

(74) In het algemeen dienen aan adviesorganen termijnen te worden gesteld. Als er maar tevens voor wordt gezorgd, dat de stukken tijdig worden toegezonden. Ook op dit punt faalt de organisatie nog wel eens.

(75) De Raad van State stelt zich op het standpunt de laatste adviesinstantie te zijn. Dit kan meebrengen dat de Raad wacht met het uitbrengen van zijn advies totdat het advies van andere colleges is uitgebracht, tenzij wegens een bijzondere reden geen uitstel kan worden toegelaten.

(76) Hierop heeft voor wat het civiele wetgevingsproces betreft gewezen M. Scheltema in de bundel *De jurist-ambtenaar*, opgedragen aan mr. J.M. Kan, p. 82.

geven wat er zou moeten gebeuren om ze te verhelpen. Het komt hierop neer dat de verantwoordelijke ministers de wetgeving van het eigen departement beter moeten organiseren, meer moeten gaan samenwerken en gericht hulp van buitenaf moeten zoeken.

De mogelijkheden tot verbetering zijn aanwezig. Afgezien van de instelling van 'een interdepartementale commissie met een eigen bureau ressorterend onder de minister die verantwoordelijk wordt gesteld voor de harmonisatie van het wetgevingsbeleid' waarin vertegenwoordigd zijn de departementale stafafdelingen⁷⁷, zijn geen bijzondere organisatorische voorzieningen nodig. Ik meen dat men de samenhang tussen beleid en wetgeving - die van het beleid een onderdeel moet zijn en blijven - zou verstoren door de wetgeving af te zonderen en onder te brengen bij een zelfstandig orgaan.

Ik zie daarom ook geen plaats voor een Raad voor de Wetgeving, zoals door Van Maarseveen voorgesteld⁷⁸. Natuurlijk is er geen bezwaar tegen bundeling van onderzoek. Nu er een groeiende belangstelling voor het verschijnsel wetgeving te bespeuren valt, is te verwachten dat binnen de juridische faculteiten het onderwijs zich ook daarop meer zal gaan richten en dat - als er al tijd is - ook onderzoek naar aspecten van wetgeving zal worden verricht. Ook buiten de universiteiten wordt onderzoek gedaan⁷⁹. Onderlinge uitwisseling van gegevens en andere vormen van samenwerking lijken mij uitermate wenselijk. Steun van de zijde van Regering en Staten-Generaal, zoals door de gespreksgroep bepleit, is daarbij onontbeerlijk. Maar met een Raad voor de Wetgeving wordt meer beoogd. De bevoegdheden die aan een dergelijk orgaan in Roemenië en Polen zijn toegekend, gaan veel verder dan onderzoek. De Raad adviseert niet alleen over alle nieuwe wetsontwerpen maar mag zich ook uitspreken over de bestaande wetgeving. Met deze algemene advisering die veel verder gaat dan die van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, immers rechtstreeks in concurrentie treedt met de advisering door gespecialiseerde organen en

(77) Aldus de gespreksgroep.

(78) *N.J.B.* 1978, p. 1. e.v. Zie ook Włodzimierz Berutowicz, The role of the Legislative Council in improving law in the Polish People's Republic, met aantekening van Van Maarseveen, *N.J.B.* 1978, p. 193 e.v.

(79) Zo verricht het Instituut voor Bestuurswetenschappen onderzoek voor het Departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Dit onderzoek dient bouwstenen op te leveren voor de wetsontwerpen Algemene bepalingen milieuhygiëne. O.m. is in onderzoek het verschijnsel van de gedelegeerde wetgeving (zie par. 3.2.). Zie ook noot 31.

de wetgeving verzelfstandigt, heb ik wel enige moeite. In elk geval mogen we pas overgaan tot de instelling van een dergelijk orgaan als is komen vast te staan dat andere middelen falen. Zolang die nog niet serieus beproefd zijn, is het niet verstandig met iets geheel nieuws te beginnen. Wel moge de Regering in voorstellen als deze⁸⁰ een teken van de ernst van de situatie zien en ten spoedigste de maatregelen treffen die de gespreksgroep heeft aanbevolen.

2. DE TOTSTANDKOMING VAN FORMELE WETGEVING

2.1. *De Raad van State*

Als ik de Raad van State aan het begin van de totstandkoming en niet aan het slot van de voorbereiding plaats en bespreek, doe ik dat in het besef dat die keuze aanvechtbaar is. Men kan ook als scheidingslijn de indiening bij de Tweede Kamer kiezen. Mijn voorkeur is hierdoor ingegeven dat binnenkort, als de Wet openbaarheid van bestuur in werking treedt, de adviezen over wetsontwerpen openbaar gemaakt worden (art. 25a Wet op de Raad van State). Door deze openbaarmaking zullen de adviezen bij de totstandkoming een rol gaan spelen. Er is als het ware tussen Regering en Parlement een derde instantie geschoven⁸¹. Voor de plaatsing in het stadium van de totstandkoming pleit ook dat de Raad opnieuw moet worden gehoord indien tijdens de behandeling in de Tweede Kamer ingrijpende wijzigingen worden aangebracht⁸².

(80) T. Koopmans, *Iets over Britse wetgevingstechniek*, Bestuurswetenschappen, 1961, p. 149 e.v. heeft een speciaal bureau van wetsredacteurs, ressorterend onder de Minister-President voorgesteld. Daartegen J.M. Kan, *Bestuurswetenschappen*, 1961, p. 313 e.v. en J.M. Polak, *Bestuurswetenschappen*, 1963, p. 189 e.v.

(81) Anders dan A.M. Donner, Raad van Ministers en Raad van State, Duynstee-bundel, 1975, p. 73 e.v. lijkt mij de volgorde: eerst Ministerraad, dan pas de Raad van State, beter dan de omgekeerde.

(82) De Raad heeft enkele malen, met beroep op art. 84 lid 1 Grondwet, op de naleving van deze verplichting moeten wijzen. In verschillende gevallen is aan de Kamers mededeling gedaan van het opnieuw horen: ontwerp regeling hoger onderwijs (2597), ontwerp-wet op de Raad van State (5378), ontwerp vrachtprijzen vervoer kolen en staal (6766), ontwerp accountantswezen (9935), ontwerpen Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en wijziging Wet op de Raad van State (11279 en 11280). Toen in de Eerste

Dat is nu nog anders. De adviezen zijn, enkele uitzonderingen daargelaten⁸³, niet openbaar. Zoals de vice-president dr. M. Ruppert het op 1 juli 1976 bij de inwerkingtreding van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikking zei: Naast de Koningin en de betrokken bewindslieden, kan thans alleen de Raad zelf het resultaat van zijn arbeid op het terrein van de wetgeving beoordelen. Immers de Raad kent het oorspronkelijke ontwerp, 's Raads advies, het nader rapport aan de Koningin en het uiteindelijke ontwerp van wet of de algemene maatregel van bestuur⁸⁴.

We moeten het dus doen met mededelingen van insiders. Die zijn er genoeg geweest⁸⁵. Doorgaans waren zij positief in die zin dat niet getwijfeld werd aan een reële beïnvloeding. Maar helemaal overtuigend kunnen deze uitlatingen van personen die merendeels over eigen werk oordelen niet zijn⁸⁶. Sinds enige tijd wordt door het bureau bijgehouden wat het resultaat van de adviezen is. De indrukken kunnen daardoor worden hard gemaakt.

Wat zijn de specifieke taken van de Raad? Ruppert heeft in zijn rede in herinnering gebracht dat de Raad in een gepubliceerd advies van 9 september 1970⁸⁷ heeft onderstreept dat het niet op de weg van de Raad ligt zelf beleid te voeren, c.q. een ander beleid dan dat van het Kabinet te presenteren. Wegens zijn staatsrechtelijke

Kamer de verwerping van het ontwerp-Comptabiliteitswet dreigde, is met toepassing van art. 18 lid 2 van de Wet op de Raad van State advies gevraagd over het al dan niet grondwettigheid van art. 20 lid 2 van het ontwerp. De derde afdeling achtte geen strijd aanwezig, de vierde eveneens met uitzondering van één lid. De Eerste Kamer kwam tot verwerping (zie noot 109).

(83) Zoals die over de voorstellen ter herziening van de Grondwet. Voorts het in noot 87 vermelde advies, de in noot 82 vermelde adviezen van twee afdelingen, de adviezen over de Wet A.R.O.B. en de wijziging van de Wet op de Raad van State, een advies betreffende de aan de Raad voorgelegde vraag of het indienen van een novelle tot wijziging van art. 23 van de Machtigingswet in de door de Eerste Kamer gewenste zin uit staatsrechtelijk oogpunt toelaatbaar is (zie noot 110) en laatstelijk over het ontwerp afbreking zwangerschap.

(84) *N.J.B.* 1976, p. 918.

(85) G.A. van Poelje, *Bestuurswetenschappen* 1961, p. 1 e.v. en *T.v.O.* 1961, nr. 835. Zie voorts in het Belgische tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht van 1968 S.J. Baron van Tuyl van Serooskerken.

(86) De opmerkingen kunnen ook van regeringszijde komen. Bij de totstandkoming van de Wet op de Raad van State van 9 maart 1962 Stb. 88 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken Toxopeus waardering uitgesproken.

(87) Over het rapport van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting (Zitting 1970-1971, 10946, nr. 3, p. 21 linker kolom).

lijke positie wordt politieke terughoudendheid in acht genomen. De aandacht wordt gericht op 'de toetsing aan Grondwet en Statuut, vraagstukken als rechtsbescherming, delegatie, overgangsrecht en schaderegelingen en niet in de laatste plaats aan structuur, harmonisatie en techniek van de wetgeving⁸⁸. In het gepubliceerde advies over het ontwerp afbreking zwangerschap⁸⁹ kan men van een dergelijke taakopvatting een goede toepassing vinden. Geen eigen principiële beschouwingen, beoordeling van het wetsontwerp op zijn eigen merites. Nagegaan is of de uitwerking van de grondgedachte van de voorgestelde regeling - de afweging tussen de bescherming van het ongeboren menselijk leven en de hulp aan de vrouwen die zich ten gevolge van een ongewenste zwangerschap in een noodsituatie bevinden - gelet op alle ter zake relevante omstandigheden, aanvaardbaar kan worden geacht, zomede of zij voldoet aan de eisen, die daaraan uit een oogpunt van algemene beginselen van behoorlijke wetgeving, praktische uitvoerbaarheid en behoorlijk bestuur dienen te worden gesteld.

Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving⁹⁰. Anders dan over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de algemene beginselen van behoorlijke rechtspraak is over deze categorie nog bijna niets geschreven. Dat is een leemte die spoedig moet worden aangevuld. Ik meen dat er in elk geval al twee zijn waarover geen noemenswaardig verschil van mening behoeft te rijzen⁹¹. Zij komen beide hierna nog ter sprake. Het eerste is dat terugwerkende kracht dient te worden vermeden tenzij zwaarwegende argumenten tot een uitzondering nopen (par. 2.4). In par. 3.2 heb ik een tweede gesignaleerd: regeling door formele wetgeving behoort voorrang te hebben boven regeling door andere wetgeving.

De organisatie van de advisering door de Raad over ontwerpen van wetten en algemene maatregelen van bestuur is zo ingericht, dat de adviezen op korte termijn kunnen worden uitgebracht. De onderhavige fase in het proces van wetgeving mag geen merkbaar oponthoud opleveren. De voorbereiding van de behandeling in de ple-

(88) Aldus luidt ook de taakomschrijving van de commissie wetgeving van de Raad.

(89) Wetsontwerp 15475.

(90) Een aanzet bij J.J. Oostenbrink, *Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving?*, rede 1973. Zie ook van Maarseveen en Stout, *N.J.B.* 1979, p. 193.

(91) Een ander beginsel is dat er een adequate voorziening voor de rechtsbescherming is getroffen.

naire Raad geschiedt door afdelingen. Voor elk departement is een afdeling (artt. 17 en 18 Wet op de Raad van State). De afdelingen worden bijgestaan door het bureau van de Raad (de stafafdeling en de secretarie wetgeving). Naast de afdelingen functioneert een commissie wetgeving van de Raad waarin algemene vraagstukken worden behandeld.

De praktijk wijst uit dat de organisatie in dit opzicht voldoet. Er kan met de vereiste spoed worden gewerkt. Toch zullen er veranderingen moeten worden aangebracht. De openbaarmaking van de adviezen zal meer werk geven. Daarnaast zijn - zoals bekend - de werkzaamheden van de leden van de Raad van State sterk toegenomen ten gevolge van de invoering van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen in 1976 en de wassende stroom van Kroonberoepen⁹². Daarom zou de oprichting van een afdeling wetgeving naast de afdeling rechtspraak en de afdeling voor de geschillen van bestuur wenselijk zijn. Dan behoeven niet alle staatsraden deel te nemen aan de advisering over wetgeving en kan rekening gehouden worden met het verschil in eisen die aan het lidmaatschap van deze drie afdelingen gesteld moeten worden. Omdat wel wordt beweerd dat een zelfstandige afdeling niet kan worden opgericht omdat de Grondwet zich daartegen verzet⁹³, zal van de aan de gang zijnde herziening van de Grondwet moeten worden gebruik gemaakt die onzekerheid op te heffen.

2.2. De Tweede Kamer

De Koning zendt zijn voorstel van wet aan de Tweede Kamer bij een schriftelijke boodschap of door een commissie. Aan de openbare beraadslaging gaat altijd een onderzoek van dat voorstel vooraf. In het Reglement van Orde bepaalt de Kamer de wijze waarop dit onderzoek zal worden ingesteld. Aldus de Grondwet in de artikelen 120 en 121.

Over de werkwijze van de Tweede Kamer is bij voortduring discussie (92) Zie de gegevens in het Jaarverslag over 1978.

(93) Op grond van een door de Stafafdeling Grondwetszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uitgebrachte nota waarin wordt gesteld dat nog steeds de opvatting van Buys - de Grondwet eist advisering door de volle Raad - als de heersende moet worden aangemerkt komen de Ministers Wiegel, Van Agt en de Ruiter tot die mening (Zitting 1978-1979, 15300, hoofdstuk 11, nr. 10).

sie⁹⁴. Uit het onderzoek van Van Maarseveen van Van Schendelen is duidelijk gebleken dat met de behandeling van wetsontwerpen in de Tweede Kamer meer tijd gemoeid is dan eigenlijk verantwoord is⁹⁵. De Tweede Kamer blijkt gemiddeld 270 dagen nodig te hebben waarvan er 237 zitten in de schriftelijke voorbereiding. Aan de andere kant zijn er toch ook gunstige uitzonderingen. De behandeling van de ontwerpen voor de boeken 3, 5 en 6 van het nieuwe B.W. heeft laten zien dat door goede afspraken en de medewerking van alle betrokkenen op korte termijn resultaten kunnen worden bereikt zonder dat aan de deugdelijkheid afbreuk wordt gedaan⁹⁶. Er zijn wel meer van deze voorbeelden te vinden⁹⁷.

Voor de lange duur zijn overigens wel plausibele verklaringen te geven. Een daarvan⁹⁸ is de behoefte aan inspraak van anderen dan parlementariërs. Nog niet zo lang behoren hoorzittingen tot het normale beeld⁹⁹. Van de in de Staatscourant geplaatste oproepingen wordt veelvuldig gebruik gemaakt. De verslagen kunnen heel uitvoerig zijn. Dat van de hoorzitting over het ontwerp van wet geluidshinder beslaat 161 bladzijden¹⁰⁰.

Afgezien van moties culmineert het parlementaire werk aan het wetsontwerp in het gebruik maken van het recht van amendement

(94) O.m. E.L. Berg, Wanneer bepaalt het parlement nu eigenlijk het overheidsbeleid? *Bestuurswetenschappen* 1977, p. 230 e.v. Een geruchtmakende publikatie van oudere datum is van H.J. Hofstra, De ondoeltreffendheid van ons wetgevend apparaat, *De Naamloze Venmoetschap* 1952, p. 161 e.v.

(95) Proces van wetgeving, 1976.

(96) Zie A. Geurtsen, voorzitter van de vaste commissie voor justitie uit de Tweede Kamer in *N.J.B.* 1976, p. 1356.

(97) Ik denk dan aan de eerder genoemde leemtewetjes.

(98) Andere zijn het aantal ondertekenaren waardoor voor het vaststellen van de memorie van antwoord tijdrovend interdepartementaal overleg nodig is. De vertraging wordt ook in de hand gewerkt door vragen van de kant van de Kamer die onderzoek vergen. Zo wordt nog al eens gevraagd hoe het recht in andere landen is. Terecht heeft de Minister-President op vragen van de leden van de Eerste Kamer Van Tets en Heijne Makkreel medegedeeld niet bereid te zijn steeds bij voorstellen in een bijlage een overzicht op te nemen van overeenkomstige regelingen in vergelijkbare andere Westeuropese landen. 'Het vergaren van inlichtingen en het bewerken daarvan is een tijdrovende bezigheid die veelal niet bijdraagt aan bespoediging van de wetgeving' (Eerste Kamer Zitting 1977-1978, Aanhangsel 36). En ook lang niet altijd bijdraagt aan de kwaliteit van de wetgeving voeg ik er aan toe.

(99) Over dit onderwerp schreef W. Veenstra, openbare hoorzittingen in het parlement (1 jan. 1967 - 1 jan. 1975), *Acta Politica*, 1976, p. 383 e.v.

(100) Zitting 1975-1976, 13639 nr. 5 (6 februari 1976).

dat in art. 122 Grondwet aan de Tweede Kamer is toegekend. Art. 5.1.4 van het aanhangige wetsontwerp 15047 tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht voegt daar terecht de bepaling aan toe dat de Regering - overeenkomstig de bestaande praktijk - door haar ingediende wetsvoorstellen ook zelf kan wijzigen. Veelal zullen deze wijzigingen van regeringszijde door betogen van leden van de Tweede Kamer zijn ingegeven.

In dit preadvies waarin de nadruk valt op de organisatie van het wetgevingsproces ga ik voorbij aan het vraagstuk van de toelaatbaarheid van amendementen (zie art. 83 van het Reglement van Orde). Ik stel slechts vast dat door het recht van amendement de Tweede Kamer een belangrijke invloed heeft op de inhoud van het wetsontwerp. Het is niet moeilijk voorbeelden te vinden van belangrijke wetsbepalingen die haar ontstaan te danken hebben aan amendementen¹⁰¹. Ik vermeld de volgende:

- art. 159 oud B.W.: De man is het hoofd van de echtvereniging (amendement-Verkerk c.s.)¹⁰²
- art. 160 boek 1 B.W.: de verplichting om uit hoofde van echtscheiding levensonderhoud te verschaffen aan de wederpartij eindigt wanneer deze opnieuw in het huwelijk treedt *dan wel is gaan samenleven met een ander als waren zij gehuwd* (amendement-Geurtsen)
- art. 2 lid 5 Politiewet: In afwijking van het bepaalde in de voorgaande leden kan bij de wet worden bepaald, dat in twee of meer gemeenten een gemeenschappelijk korps van gemeentelijke politie is; daarbij worden regelen over de samenwerking terzake van de politie gegeven (amendement-Van Doorn)
- art. 43a lid 17 Wegenverkeerswet: ingeval aantoonbaar is, dat tijdens de overbrenging en bewaring schade aan het voertuig is toegebracht, is de gemeente gehouden deze schade te vergoeden

(101) Aanvaarding van een amendement kan ook ongelukken veroorzaken en zo tot de indiening van een novelle leiden. Aldus het amendement van Kuijlen waarbij in strijd met art. 188 Grondwet in het ontwerp Grondwaterwet een heffing werd geïntroduceerd. Zie J.C. Snee, *T.v.O.* p. 9 e.v.

(102) Dit bij de wet van 16 juni 1956, Stb. 343 tot opheffing van de handelingsonbekwaamheid van de gehuwde vrouw aangenomen amendement is interessant en omdat het laat zien hoe in betrekkelijk korte tijd de meningen ingrijpend zich wijzigden - de bepaling is vervallen bij de invoering van boek 1 in 1970 - en omdat de discussies inzicht geven in de verschillende functies van de wet.

(amendement-De Beer, wijziging Wegenverkeerswet, wegslepen van voertuigen, 30 juni 1976, Stb. 412)

- art. 10 lid 1 Wet op de ruimtelijke ordening: Voor het gebied van de gemeente, dat niet tot een bebouwde kom behoort, stelt de gemeenteraad een bestemmingsplan vast, waarbij, voorzover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met de bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. *Deze voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven.* Onder grond wordt water mede begrepen (amendement-Brouwer)
- art. 2 lid 2 Wet op het wetenschappelijk onderwijs: De universiteiten en hogescholen beogen in ieder geval, naast het geven van onderwijs, de beoefening van de wetenschap; *zij schenken mede aandacht aan de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef.* (amendement-Tans)

De Tweede Kamer kan meer dan de Regering tot wijziging brengen of zelf amenderen. De kritiek kan aanleiding geven tot intrekking van het wetsontwerp. Mogelijk is ook dat het ontwerp wordt verworpen¹⁰³.

Al deze mogelijkheden doen de vraag rijzen of de invloed van de Tweede Kamer op de wetgeving groot is. Deze vraag waarbij eigenlijk ook de nog te bespreken initiatiefwetgeving zou moeten worden betrokken, kan natuurlijk niet alleen maar aan de hand van cijfermateriaal worden beantwoord. Zou men daar op afgaan dan zou de conclusie moeten zijn dat die invloed niet groot is. Intrekkingen, verwerpingen, aangenomen amendementen komen maar in kleine aantallen voor zoals uit het onderzoek van Van Maarseveen en Van Schendelen blijkt.

(103) Enkele ingetrokken wetsontwerpen: regeling betreffende de titel en het beroep van architect (1124), Praktizijnswet (5166), eenvormige wet internationaal privaatrecht (2339), wijziging Waterleidingwet met het oog op fluoridering van het drinkwater (12738), statiegeld motorrijtuigen (12642), erkenning rijtscholen (10214).

Verworpen zijn o.m. Ziektekostenvoorziening ambtenaren (8336), wijziging Politiewet, zgn. stopwetje (12707), goederenvervoer binnenscheepvaart (10429), de opheffing van Beverwijk (9676), onderwijs geneeskunde (8508).

Hoe reëel die invloed dan wel is, zal moeilijk zijn vast te stellen. Men zal om deze te meten in elk geval mede moeten letten op de door de Kamer geïnspireerde wijzigingen door de Regering aangebracht. Voorts spreekt mee de preventieve werking: de verwachting bij de betreffende departementen dat de Kamer op een bepaalde manier zal reageren en de verwerking daarvan in het wetsvoorstel. Ook dienen in de beoordeling te worden betrokken de in par. 1.1. besproken middelen als kamervragen, moties e.d. En bij dit alles kan men dan nog zich afvragen of die invloed afwijkt van die van vroeger.

Van Maarseveen en Van Schendelen zijn van mening dat de parlementaire bijdrage maar van betrekkelijk geringe betekenis is. Met C.H.F. Polak¹⁰⁴ betwijfel ik dat. Als ik af ga op eigen indrukken, sla ik die betekenis hoger aan. Zonder nader onderzoek zal het echter wel moeilijk zijn elkaar te overtuigen.

2.3. De Eerste Kamer

Wanneer de Tweede Kamer tot aanneming van het voorstel, hetzij onveranderd, hetzij gewijzigd, besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer (art. 123 Grondwet¹⁰⁵). In het Reglement van Orde van de Eerste Kamer, vastgesteld bij besluit van 14 november 1967 (laastelijk gewijzigd bij besluit van 26 februari 1974) is de werkwijze geregeld.

Door de verwerping van de motie-de Vries ter gelegenheid van de behandeling in de Tweede Kamer van de Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid op 28 januari 1975 is 'het tweekamerstelsel voorlopig weer buiten discussie. Reden om dit te betreuren is er niet'¹⁰⁶. Beperkt men zich tot de taak van de Eerste Kamer bij de totstandkoming van wetten dan is er zeker geen plaats voor een negatief oordeel. Ik ben zelfs geneigd de pluspunten te beklemtonen. Vat ik mijn mening samen, om die vervolgens nader te adstrueren, dan stel ik dat de behandeling in de Eerste Kamer amper tijdverlies meebrengt, dat zo nu en dan terecht ontwerpen worden tegengehouden die op essentiële punten te kort schieten en dat de door de Eerste Kamer aangenomen ontwerpen vaak tijdens de behandeling aldaar een voor de praktijk weldadige verduidelijking meekrijgen.

(104) In zijn bespreking van hun boek in *R.M. Themis*, 1977, p. 599.

(105) Hiermee komt overeen art. 5.1.5. van wetsontwerp 15047.

(106) Aldus terecht Van der Pot-Donner, p. 258-260.

Het tijdverlies valt mee. Evenals de Raad van State beseft de Eerste Kamer dat in het proces van wetgeving het zwaartepunt in de behandeling in de Tweede Kamer is gelegen. Dit besef brengt mee dat de organisatie er op gericht is de totstandkoming nietodeloos op te houden. Het onderzoek van Van Schendelen en Van Maarseveen bevestigt dit. 'De Tweede Kamer doet gemiddeld ongeveer vijfmaal zo lang over de wetgevende behandeling als de Eerste Kamer'¹⁰⁷. Uit het onderzoekje dat ik zelf heb laten verrichten, komen geen andere resultaten¹⁰⁸.

In de loop van haar bestaan heeft de Eerste Kamer nog al eens een wetsontwerp verworpen. Met die verwerpingen mogen op één lijn worden gesteld de intrekkingen door de Regering omdat verwerping werd gevreesd¹⁰⁹. Een derde rubriek die in dit verband de aandacht verdient, wordt gevormd door de afgedwongen novellen. De Eerste Kamer aanvaardt het ontwerp wel maar weet van de Regering de toezegging los te krijgen dat op korte termijn een wijzigingsontwerp wordt ingediend. De Machtigingswet 1974 die legislatief in allerlei opzichten interessant is, heeft een voorbeeld opgeleverd dat ook daarom vermelding verdient omdat de Regering niet het bezwaar heeft opgeworpen dat op die manier verkapt een recht van amendement werd uitgeoefend¹¹⁰.

Wie de moeite neemt de parlementaire behandeling van de tot deze drie rubrieken behorende wetsontwerpen door te nemen, zal kunnen vaststellen dat het steeds om belangrijke zaken ging. De Eerste Kamer maakt een spaarzaam gebruik van deze mogelijkheden. Maar als het gebeurt, zijn er gegronde redenen voor. Evenals bij de toetsing door de Raad van State zijn het vooral inbreuken op de Grondwet en algemene beginselen van behoorlijke wetgeving die de Eerste Kamer tot ingrijpen brengen¹¹¹.

(107) Proces van wetgeving, p. 63.

(108) De Regering betuigt ook nog al eens uitdrukkelijk dank voor de medewerking aan een snelle afhandeling.

(109) In het proefschrift van J. Th. De Ruwe, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Nijmegen, 1957, zijn chronologische overzichten van beide opgenomen. Bekende verwerpingen na 1957 zijn de Comptabiliteitswet (7760) en de Archiefwet (4549) die beide daarna door verbeterde exemplaren zijn vervangen. Vers in het geheugen ligt de verwerping van het initiatief-ontwerp voor de abortus (13909).

(110) Zie J.A. Borman, *De Eerste Kamer en de Machtigingswet*, *Ars Aequi* 1975, p. 132 e.v. Voorts J.C. Sneep, *T.v.O.* 1978, p. 9 over de novelle-Grondwaterwet (zie noot 101).

(111) Ook als het oordeel uiteindelijk niet negatief is, kunnen belangwekkende kritische opmerkingen worden gemaakt. Zie o.a. noot 126.

De debatten in de Tweede Kamer kunnen verwarring geven, vooral aan het slot als amendementen worden besproken en stemmingen plaatsvinden. Reeds daarom is het goed dat er nog een behandeling in de Eerste Kamer op volgt waarbij misverstanden kunnen worden weggenomen en verduidelijkingen kunnen worden gegeven¹¹². Maar ook afgezien daarvan is het een voordeel dat nog eens in alle rust over de bedoelingen van de wet kan worden gesproken alvorens deze in werking gaat treden. Omdat nog al wat leden van de Eerste Kamer over specifieke deskundigheden beschikken, c.q. zich de moeite geven hun licht bij anderen op te steken, zijn veelal hun betogen niet alleen interessanter dan die van hun collega's aan de overzijde, maar dragen deze met de ministeriële antwoorden ook wezenlijk bij tot de uitlegging en toepassing van de wetsebepalingen. Het is niet moeilijk in de doctrine¹¹³ en de jurisprudentie¹¹⁴ voor die stelling de bewijzen te vinden.

2.4. De bekrachtiging, afkondiging en inwerkingtreding

Alle voorstellen van wet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning goedgekeurd, verkrijgen kracht van wet en worden door de Koning afgekondigd. Aldus art. 131 lid 1 Grondwet. Men is het er over eens dat in plaats van goedkeuring beter van bekrachtiging of sanctie kan worden gesproken¹¹⁵. In dit preadvies mag ik, dunkt mij, aan het karakter en de betekenis van de bekrachtiging voorbijgaan.

De afkondiging vindt plaats in het Staatsblad. Krachtens K.B. van 22 december 1863, Stb. 149 is de zorg voor de uitgave van het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, en in het bijzonder voor de plaatsing daarin van wetten en algemene maatregelen

(112) Zoals over het door het amendement- de Beer ingevoegde lid 17 van art. 43 Wegenverkeerswet (zie hierboven p. 40).

(113) Bij het schrijven van een commentaar op de Wet op stichtingen van 31 mei 1956 Stb. 327 heb ik aan de parlementaire stukken van de Eerste Kamer veel kunnen ontleen dat voor de uitleg van belang was.

(114) Als in arresten van de Hoge Raad beroep wordt gedaan op de wordingsgeschiedenis, bevat meestal de O.M. conclusie de vindplaatsen (zie de opmerking van F.H. van der Burg in A.B. 1978 no. 380). Recente voorbeelden van beroep op betogen in de Eerste Kamer in N.J. 1978 nos. 157, 466 en 506.

(115) Art. 5.1.7. van wetsontwerp 15047 bepaalt dan ook: Een voorstel wordt wet zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd.

van bestuur, opgedragen aan de Minister van Justitie. Deze plaatsing is noodzakelijk om de inwerkingtreding te bereiken. In de artikelen 1 en 2 van de Wet houdende algemene bepalingen der wetgeving van 1829 is dit vastgelegd en uitgewerkt. Geen wet is verbindend zolang zij niet is afgekondigd. Na de afkondiging werken de wetten terstond nadat die afkondiging bekend zal kunnen zijn. Is bij de wet geen ander tijdstip vastgelegd dan wordt de afkondiging gerekend bekend te zijn op de twintigste dag na die der dagtekening van het Staatsblad waarin de wet geplaatst is.

In de Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek worden sub 53 voor de inwerkingtreding 10 formuleringen met subvarianten geëtaleerd. Onderzoek van de Staatsbladen wijst uit dat van al die mogelijkheden gebruik wordt gemaakt en dat er een grote verscheidenheid bestaat¹¹⁶. Iets meer uniformiteit lijkt mij wenselijk en mogelijk.

De inwerkingtreding kan soms lang op zich laten wachten. Als de wet bepaalt dat deze wet in werking treedt op een door ons te bepalen tijdstip, kan dat goede zin hebben omdat nog het nodige moet gebeuren, zoals bijvoorbeeld het totstandbrengen van nadere regels. Maar voor trainen moet worden gewaakt. Het is daarom goed dat de leden van de Staten-Generaal door kamervragen er achterheen zitten. Nuttig is ook een signalering als J.R. Stellinga heeft gegeven¹¹⁷.

De inwerkingtreding kan met terugwerkende kracht gepaard gaan. De Aanwijzingen besteden daaraan enige aandacht sub 54. De daar gegeven aanbeveling om de formule 'Deze wet treedt in werking... en werkt terug tot....' te gebruiken als andere redacties te ingewikkeld worden, heeft succes gehad. Veel meer wil ik er in dit preadvies dat zich op de organisatie van het wetgevingsproces is gericht, niet over zeggen. In het recente preadvies van H. Prast over Terugwerkende kracht op het gebied van belastingwetgeving¹¹⁸ zijn de voorbeelden en de problemen te vinden. Met instemming vermeld ik zijn slotconclusie dat in de belastingwetgeving terugwerkende kracht ten nadele van belastingplichtigen dient te worden vermeden. Een stelling die zich laat veralgemenen. Terugwerkende (116) Dit was al zo in 1933 blijkens het door A.L. de Block in het Staatsblad van dat jaar verrichte onderzoek (a.w. p. 447).

(117) 'Unvollendete' wetgeving, *T.v.O.* 8.3. 1977.

(118) Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, no. 150 (Kluwer, 1978).

kracht is, uitzonderingen daargelaten, strijdig met algemene beginselen van behoorlijke wetgeving. En moet zij om bijzondere redenen worden toegepast dan dient in elk geval in de memorie van toelichting een deugdelijke motivering te worden gegeven¹¹⁹.

Is de bekendmaking in het Staatsblad een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding, voor het bereiken van bekendheid is dit middel niet voldoende¹²⁰. Het is daarom goed dat de departementen van algemeen bestuur het zich tot taak rekenen de wetten en algemene maatregelen van bestuur in folders en brochures, soms ook via radio en televisie, bekendheid te geven. Zo is bij de inwerkingtreding van de Wet selectieve investeringsregeling op ruime schaal een voorlichtingsbrochure verspreid. Toen dat niet voldoende hielp, is een tweede voorlichtingscampagne gestart waarbij de betrokkenen zelf zijn benaderd. We kunnen dit lezen in het antwoord van Minister Lubbers op kamervragen over een verzuimde melding (Zitting 1976-1977 no. 311).

Aan deze uitlatingen zal uiteraard niet dezelfde kracht kunnen worden¹²¹. Men moet aannemen dat de voorlichtingsactiviteiten van de departementen onder dit voorbehoud worden verricht. wettelijke regeling, niet alleen te horen krijgen dat uiteraard de wettelijke regeling voorgaat, maar ook dat vertrouwen op de folder niet een verwachting is die op enigerlei wijze gehonoreerd moet worden¹²¹. Men moet aannemen dat de voorlichtingsactiviteiten van de departementen onder dit voorbehoud worden verricht.

(119) Door aanneming van een amendement-Van Schaik is de terugwerkende kracht van een salarisverhoging voor de president en de auditur-militair van de krijgsmacht, toegekend bij de wet van 2 juni 1976 Stb. 322 teruggebracht tot 1 januari 1975. De motivering luidde: 'Ook om precedentwerking te voorkomen, dient het toekennen van salarisverhoging met bijna 5 jaar terugwerkende kracht niet plaats te vinden, tenzij er zeer exceptionele omstandigheden zijn. Daarvan is echter niet, althans niet voldoende, gebleken' De V.V.D. stemde tegen omdat de fractie de indruk had gekregen dat beloften waren gedaan.

(120) Zie het amendement van het lid van de Tweede Kamer mevrouw Lambers-Hacquebard om aan de Wet geluidhinder een nieuw artikel 174a toe te voegen, luidende: Aan alle krachtens deze wet ter inzage te leggen, te publiceren of aan belanghebbenden toe te zenden stukken wordt toegevoegd een samenvatting van de voornaamste inhoud van deze stukken, gesteld in voor niet-deskundigen begrijpelijke bewoordingen. Onze Minister kan nadere regels geven over de wijze waarop deze samenvatting dient te worden opgesteld. Het amendement is aangenomen. Zie hierboven p. 26.

(121) Verg. Afd. rechtspraak Raad van State, A. 1.0646 (1978) dd. 18-12-1978.

Voor de voorlichting door anderen - organisaties, uitgeversmaatschappijen, particulieren - zal mutatis mutandis wel meestal het zelfde gelden.

2.5. Een voorlopig oordeel

Uit een oogpunt van organisatie en efficiency is op de wijze van totstandkoming van wetten wel het een en ander aan te merken. Op een aantal punten dienen verbeteringen te worden aangebracht. Aan de andere kant zijn er ook voorbeelden van wetten die goed en snel het Staatsblad hebben bereikt. In totaal is de situatie niet zodanig dat er reden is overstag te gaan en in de Grondwet voorzieningen op te nemen die een andere procedure van wetgeving mogelijk maken. Ik onderschrijf dan ook geheel het betoog van de Regering in de memorie van toelichting bij wetsontwerp 15047, tot verandering in de Grondwet betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur:

Evenmin als de opstellers van de Proeve en de staatscommissie voelen wij behoefte aan het openen van de mogelijkheid tot een stelsel van vereenvoudigde wetgeving. In het algemeen kan niet worden gesteld dat een normale procedure van wetgeving aanleiding geeft om naar een vereenvoudiging te verlangen¹²². De ervaring bewijst, dat als regel de Staten-Generaal in daarvoor in aanmerking komende gevallen van de noodzaak van snelle wetgeving overtuigd zijn en met grote voortvarendheid kunnen beraadslagen en beslissen. Is het niettemin noodzakelijk in bepaalde gevallen naar een vereenvoudigde of snellere procedure om te zien, dan kan daaraan worden tegemoet gekomen door - in navolging van reeds meermalen aanvaarde constructies - bij de wet bepaalde zaken aan de algemene maatregel van bestuur of andere regeling te delegeren onder enig voorbehoud ter versteviging van de controlemogelijkheden van de Staten-Generaal.

Dergelijke constructies behoeven uit staatsrechtelijk oogpunt niet ontoelaatbaar te worden geacht. Het voordeel is, dat van geval tot geval door de wetgever kan worden gezien of aan zulke constructies behoefte bestaat, maar dat niet door het opnemen in de Grondwet van de nieuwe figuur ener vereen-

(122) Er is meermalen aangedrongen op vereenvoudiging voor kleine onvolkomenheden. Zie reeds C.A.J. Hartzfeld, *W.v.h.R.* 23 mei 1931.

voudigde procedure van wetgeving de mogelijkheid ontstaat van een toepassing ook op terreinen waar zij niet strikt noodzakelijk is. Die mogelijkheid zou slechts zijn te voorkomen wanneer de Grondwet nauwkeurig en in abstracto kon aangeven in welke gevallen van de vereenvoudigde procedure gebruik kan worden gemaakt. Dit zou evenwel moeilijk te verwezenlijken zijn. Daarom doen wij op dit punt geen voorstellen.

Er worden ook geen voorstellen gedaan tot invoering van een wetgevingsreferendum of vormen van volksinitiatief en evenmin tot wijziging van de positie van de Eerste Kamer bij de algemene wetgeving. Dit is in overeenstemming met de standpuntbepaling in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 12944), die door de kamers in meerderheid werd gedeeld¹²³.

Bij dit betoog passen nog wel enkele kanttekeningen. Dat in bepaalde gevallen door delegatie aan algemene maatregel van bestuur of andere regeling de slagvaardigheid en snelheid kan worden opgevoerd, is juist. De in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden zoals art. 12 lid 4 Mijnewet continentaal plat en art. 23 Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid 1974, laten overigens ook onaantrekkelijke kanten zien. Hierna - bij de bespreking van de algemene maatregel van bestuur en de ministeriële verordening, par. 3.2. - ga ik daar nader op in. Te dezer plaatse mag ik al vast de uitzonderlijkheid van dergelijke constructies beklemtonen¹²⁴.

Voor een wetgevingsreferendum of vormen van volksinitiatief wordt op gezette tijden gepleit. Nog niet lang geleden heeft Lange-
(123) Een motie-Jurgens - overwegende, dat een rechtstreekse betrokkenheid van de burger bij de vorming van het overheidsbeleid wenselijk is; van oordeel, dat hiertoe de mogelijkheid van een *bestissend referendum*, op initiatief van een bepaald aantal kiezers, over wetsontwerpen welke door de Staten-Generaal zijn aangenomen, een bijdrage kan vormen; nodigt de Regering uit, om - op basis van de tekst voorgesteld door een grote minderheid van de Staatscommissie-Cals-Donner (eindrapport) - een grondwetswijziging te bevorderen, welke de gewone wetgever in de gelegenheid stelt om een dergelijke volksraadpleging mogelijk te maken - is verworpen.

(124) In zijn Leidse proefschrift *Standaardvoorwaarden* (1978) bepleit E.H. Hondius het verbod van bepaalde standaardvoorwaarden te regelen bij a.m.v.b. die dan - in navolging van art. 12 lid 4 Mijnewet continentaal plat - door de wet zou kunnen worden bekrachtigd (no. 361).

meijer als remedie tegen het achterlopen van de wetgever het volksinitiatief aanbevolen¹²⁵. Ik citeer:

Ik zou mij goed kunnen voorstellen dat indien een halve eeuw geleden een volksinitiatief mogelijk was geweest met ons nieuwe echtscheidingsrecht als inhoud dit zou zijn aangenomen! Men zou geloof ik gerust voorzieningen kunnen treffen om het instituut tot gevallen te beperken die om een oplossing schreeuwen. Laat het vereiste aantal handtekeningen gerust hoog zijn! Trouwens de noodzaak om een compleet en verdedigbaar wetsontwerp te formuleren zal op zichzelf al maken dat men daar alleen toe komt waar een groot aantal ernstige mensen zich tot het voortbestaan van de hervorming gedrongen voelt.

Ondanks al dit voorbehoud kan ik voor het voorstel geen enthousiasme opbrengen. De simplificaties die aan dit middel onvermijdelijk zijn verbonden, zijn voor mij een onoverkomelijk beletsel. Regering en parlement dienen over de gehele linie het uiteindelijke oordeel en de uiteindelijke beslissing te houden¹²⁶. Zij krijgen genoeg signalen uit de samenleving. Heeft men daar onvoldoende vertrouwen in dan kan langs wetenschappelijk verantwoorde weg de mening worden gepeild. Dat is gebeurd met betrekking tot het abintestaat erfrecht. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Departement van Justitie heeft de meningen van de bevolking gepeild en heeft kunnen vaststellen dat de bevolking in grote meerderheid de huidige wetgeving, en met name de zwakke positie van de langstlevende echtgenoot daarin, afwijst. Hoewel onderzoek als dit nog in de kinderschoenen staat en de resultaten maar betrekkelijke betekenis hebben¹²⁷, verwacht ik wel dat rechtssociologisch onderzoek in toenemende mate een bijdrage

(125) In de aan F.J.F.M. Duynstee aangeboden bundel opstellen Politiek-Parlement-Democratie, 1975, p. 122.

(126) Daarom zou ik tegen een in bijzondere omstandigheden toegepast consultatief referendum geen bezwaar hebben. Daarbij rijst dan de vraag of van dit middel zonder basis in de Grondwet gebruik kan worden gemaakt. Daarover is in de Eerste Kamer bij de behandeling van de nota inzake het Grondwetsherzinningsbeleid gedebatteerd.

mijn rede Verwetenschappelijking van de rechtspraak, *Rechtskundig Weekblad* 24 juni 1978 en de kritische opmerkingen van Gr. van der Burght, *N.J.B.* 1978, p. 745 e.v. (tegengesproken door de samensteller van het rapport C. Cozijn, *N.J.B.* 1978, p. 883).

tot de wetgeving zal kunnen leveren¹²⁸.

Wijziging van de positie van de Eerste Kamer bij de wetgeving is door P. de Haan aanbevolen in zijn preadvies voor onze vereniging¹²⁹. Gelet op de overbelasting van de Tweede Kamer die tussen alle politieke bedrijvigheid van elke dag door ook nog eens de wetgeving op lange termijn moet tot stand brengen, vraagt hij zich af 'of een zekere taakverdeling tussen de beide kamers geen uitkomst zou kunnen bieden, bijv. in deze zin dat de Eerste Kamer primair als *kamer voor de wetgeving* wordt aangewezen, tenzij de Tweede Kamer een bepaald onderwerp als eerste wil behandelen'. Ik geef dit voorstel weinig kans. De Eerste Kamer heeft, zoals we hebben gezien, nog niet zo lang geleden de zoveelste aanslag op haar bestaan overleefd. Zij moet op de bestaande weg voortgaan.

Ook de suggestie van J.F.M. Giele tot oprichting van een instituut dat de rechter bindende uitspraken zou kunnen doen en daarmee een deel van de taak van de wetgever zou overnemen, is niet levensvatbaar. Ik ben het geheel eens met de bestrijding door Staatssecretaris Nooteboom die in antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Notenboom over die suggestie o.m. opmerkte (Zitting 1977-1978, Aanhangsel 1042)¹³⁰: Voor de uitoefening van de bevoegdheden van het instituut op het gebied van wetgeving en uitvoering zou geen politieke verantwoordelijkheid tegenover het parlement bestaan. Beperking van de functie van de wetgever betekent tevens een terugdringing van de positie van de Staten-Generaal als medewetgever. Voor het parlement zou het recht tot blokade van beslissingen van het instituut dat door prof. Giele aan de (Tweede?) Kamer is toegedacht, een naar mijn mening te beperkte vervanging zijn van de controlemogelijkheden die het parlement

(128) Andere voorbeelden zijn het ITS-onderzoek over de rechtspositie van minderjarigen (verg. K.J. Kraan en A. Rutten - Roos, *N.J.B.* 1978, p. 325), het onderzoek van het Raadgevend Bureau Twijnstra en Gudde over de werking van de Hinderwet en het steekproefonderzoek dat ten grondslag ligt aan de wijziging van de Liquidatiewet Ouderdomswet 1919. Onderzoek naar de werking van wetten en de opvattingen van de betrokkenen komt overigens al lang voor, al ontbraken destijds de methoden en technieken waarover we nu beschikken. Zie de enquêtes vermeld in bijlage IV bij het preadvies van A. Kappeijne van de Coppello over De parlementaire enquête (1977).

(129) Hand. N.J.V. 1973, preadvies Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed, p. 139.

(130) Zie ook J.J. Kerndörfer, Belastingrechtspraak aan de leiband: een koekeksjong in ons rechtsbestel, *W.P.N.R.* 5442.

thans heeft door de ministeriële verantwoordelijkheid en van zijn positie als medewetgever.

Dit neemt niet weg dat de werkwijze wel op een aantal punten verbeterd moet en kan worden. Zo is, dunkt mij, nog steeds actueel de suggestie van K. van Rijckevorsel om deskundige buitenstaanders tot lid van kamercommissies te benoemen¹³¹. Ook door het aantrekken van (meer) gekwalificeerde medewerkers kan de bijdrage van de Tweede Kamer worden vergroot¹³². In het algemeen zal de remedie hierin moeten worden gevonden dat de leden van de Tweede Kamer veel overlaten en zich slechts met de grote lijnen bezighouden. En verder zullen zij weerstand moeten bieden aan de waan van de dag die meebrengt dat telkens voorrang wordt gegeven aan de bespreking van actuele gebeurtenissen ook als die eigenlijk niet belangrijk zijn.

3. DE VOORBEREIDING EN TOTSTANDKOMING VAN ANDERE WETGEVING

3.1. *Initiatief wetgeving*

De Tweede Kamer heeft niet alleen de rechten die in par. 2 zijn aangeduid. Haar komt ook het recht van initiatief toe (verg. artt. 126 en 127 Grondwet). Van dit recht is sinds 1814 een wisselend gebruik gemaakt. In 1973 kon mevrouw R.Ch.M. Jacobs een aanzienlijke toename van het aantal ontwerp-voorstellen van wet, afkomstig van een of meer Kamerleden gedurende de laatste jaren constateren¹³³. Van 1945 tot september 1972 zijn in totaal 39 initiatiefvoorstellen ingediend. Van deze 39 stammen er 31 van 1967 of later.

Wil deze trend¹³⁴ kunnen doorzetten dan zal wel de nodige steun (131) In zijn rede, uitgesproken bij de invoering van boek I nieuw B.W. (*N.J.B.* 1970, p. 94).

(132) H.J. Roethof, *N.J.B.* 1977, p. 341. Zie ook het themanummer van *Liberaal Reveil*, no. 3, 1979 over de toekomst van onze parlementaire democratie.

(133) *Bestuurswetenschappen* 1973, p. 38 e.v. Ik maakte ook gebruik van een doctoraal-scriptie (februari 1975) van L.J.J. Gravesteyn, Sanctie van initiatiefvoorstellen. Een onderzoek over de periode 1945 t/m 1974. Zie ook H. van der Sluijs, *Ars Aequi*, 1977, p. 539 e.v.

(134) Aanhangig zijn o.a. de nos. 14468 (deviezenbeschermingsbepalingen), 15030 (Leegstandswet), 15057 (medezeggenschap personeel, leerlingen en ouders bij voortgezet onderwijs en leerlingwezen), 15079 (wijziging In- en

geboden moeten worden. Want Kamerleden hebben een ernstige handicap. Hun bewerktuiging staat verre achter bij die van Ministers¹³⁵. Zulks moge al een bezwaar zijn bij de uitoefening van de controlerende en medewetgevende taken, bij de voorbereiding van eigen ontwerpen kan het prohibitief zijn.

In het rapport *Verkenningen van enige problemen rond wetgeving* wordt er dan ook op aangedrongen die steun te bieden, en wel 'in de voorbereidingsfase in de vorm van technische ambtelijke bijstand'¹³⁶ en tijdens de parlementaire procedure door intensiever gebruik te maken van artikel 104 Grondwet (de raadgevende stem van de minister). Voorts zou met inachtneming van de bestaande grondwettelijke bepalingen overwogen kunnen worden reeds bij de indiening van de ontwerpen de benodigde adviezen, onder meer van de Raad van State, in te winnen'.

Wijziging van de wetgeving is voor de verwezenlijking van deze voorstellen niet nodig. De gespreksgroep komt dan ook tot de conclusie dat regering en parlement niet op nader onderzoek behoeven te wachten maar terstond gezamenlijk het initiatief kunnen nemen om tot afspraken over de voorbereiding en parlementaire behandeling te komen.

De initiatief-wetgeving heeft enige minder aantrekkelijke bekendheid gekregen door de moeilijkheden rond de sanctionering. Aan de in art. 130 Grondwet neergelegde verplichting dat 'de Koning de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk doet kennis dragen, of hij een voorstel van wet, door hen aangenomen, al dan niet goedkeurt'

¹³⁷ is de laatste jaren enkele malen bij initiatief-wetten niet de hand gehouden. Met Van Maarseveen meen ik dat 'een Regering Uitvoerwet). Door de Staten-Generaal zijn sinds 1970 aangenomen initiatiefvoorstellen over o.m. de volgende onderwerpen: wijzigingen van de Grondwet (vervroeging van Prinsjesdag en verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd), veruiming van de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen, wijziging van de Wet op de kansspelen, wijziging van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst, invoering van cassatie in het militaire strafprocesrecht.

(135) Zie de in noot 132 vermelde literatuur.

(136) Dit gebeurt nu ook wel. Het Tweede Kamerlid Koning heeft in de memorie van toelichting bij zijn initiatief-ontwerp dat heeft geleid tot de Wet verbetering rechtspositie verzetsmilitairen (20 januari 1976, Sth. 19) dank gebracht aan het hoofd van de Afdeling Pensioenen en Wachtgelden van het Ministerie van Defensie die op verzoek van de Staatssecretaris bij de technische voorbereiding behulpzaam is geweest.

(137) Zoals gezegd, leze men 'bekrachtigt'.

mag weigeren een wetsvoorstel van het parlement te bekrachtigen, mits zij die weigering zorgvuldig, overlegend met het parlement, heeft voorbereid, een publieke verantwoording geeft van haar motieven en het legitimerende primaat van het parlement eerbiedigt¹³⁸. Ook als men die mening niet deelt, zal men een procedureafspraken als door de gespreksgroep gesuggereerd, wel kunnen aangaan. Het lijkt de gespreksgroep gewenst dat de Regering binnen korte termijn (te denken valt aan maximaal 2 maanden) na aanneming van een initiatiefvoorstel meedeelt welk standpunt de Regering inneemt.

3.2. Algemene maatregelen van bestuur en ministeriële verordeningen

Het is buiten kijf dat in de relatie van wet en algemene maatregel van bestuur aan de eerste de voorrang moet worden gegeven¹³⁹. Wordt door de centrale overheid overwogen een bepaald onderwerp aan regeling te onderwerpen dan komt de formele wet het eerst in aanmerking. Dit kan zijn omdat de Grondwet daartoe verplicht. Er zijn nog al wat bepalingen die zich verzetten tegen regeling bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële verordening. Ook als de Grondwet een zodanige belemmering niet expressis verbis tot uiting brengt, zal nog al eens de conclusie moeten zijn dat de weg van de formele wet moet worden gevolgd. Het is, dunkt mij, een algemeen beginsel van behoorlijke wetgeving dat regelgeving afkomstig moet zijn van Koning en Staten-Generaal en dat uitzonderingen op dit uitgangspunt van onze democratie en rechtsstaat slechts mogen worden toegelaten als duidelijk is gemaakt dat de directe medewerking van de Staten-Generaal niet nodig of niet mogelijk is.

Dit uitgangspunt verzet zich in het algemeen tegen zelfstandige algemene maatregelen van bestuur, tenzij deze louter interne werking binnen de bestuursorganisatie beogen¹⁴⁰. Daarom is het merk-

(138) *N.J.B.* 1976, p. 1294; enigszins ander Van der Sluijs, t.a.p.. Zie ook A. Vondeling, *Socialisme en Democratie*, 1977, p. 449 e.v.

(139) Verg. J.J. Oostenbrink, *Kanttekeningen bij de wetmatigheid van het bestuur*, rede V.U. 1978, die spreekt van het formaliteitspostulaat.

(140) Oprichting van voorlopige adviesorganen pleegt bij zelfstandige a.m.v.b. te geschieden. Deze wordt dan na zekere tijd door een wet vervangen. Zo is de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid opgericht als voorlopig college bij de K.B. van 6 november 1972, Stb. 590. Het K.B. is door de Instel-

waardig dat in de Tweede Kamer bij de behandeling van de ontwerp-a.m.v.b. houdende Rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten op 4 en 5 oktober 1978 geen bezwaar is gemaakt tegen deze wijze van regelgeving. Weliswaar zal de afhandeling van de ontwerp-kaderwet specifiek welzijn (14493) nog wel geruime tijd vergen en bestaat er inmiddels behoefte aan regeling van de rijksbijdragen, maar daarmee is niet gezegd dat niet een wetje, vooruitlopend op de grote wet, tot stand zou kunnen worden gebracht. De tijd die nu gestoken is in de voorbereiding en totstandkoming van de algemene maatregel had zonder veel extra moeite beter besteed kunnen worden aan het werk voor een wet. Dan zou ook vermeden zijn dat moties zijn aangenomen die niet als amendementen in de regeling zijn verwerkt maar die toch wel enige werking zullen hebben¹⁴¹.

Voor zelfstandige algemene maatregelen van bestuur zie ik maar een bescheiden plaats. Ook de redenering dat de a.m.v.b.-vorm aangewezen lijkt als nog ervaring moet worden opgedaan, spreekt mij niet erg aan. Experimentele wetgeving, gebonden aan een bepaalde tijdsduur, komt vandaag de dag veel voor¹⁴². Er zijn geen deugdelijke argumenten daarvoor niet de Koninklijke weg van art. 119 Gw. - samenwerking van Kroon en Staten-Generaal - te kiezen. Want dat bij behandeling in de Staten-Generaal langdurig openthoude en moeilijkheden worden gevreesd, moge een realistische verwachting zijn, een deugdelijk argument mag er toch niet aan ontleend worden. Wel laat het zien dat de Staten-Generaal - en met name de Tweede Kamer - er verstandig aan doen dit soort wetten voortvarend te behandelen.

Een substituut voor formele wetgeving kan de - zelfstandige - a.m.v.b. niet zijn. Voor de a.m.v.b. die op de formele wet berust, is dat natuurlijk anders. Wij zijn er lang mee vertrouwd dat wetten veel overlaten aan de a.m.v.b. of de ministeriële verordening. Tegen lingswet W.R.R. van 30 juni 1976, Stb. 413 vervangen. Onaanvaardbaar is dat de positie van de deurwaarder nog steeds bij a.m.v.b. en niet bij de wet is geregeld. Vooral omdat alle hulp van buitenaf aan Justitie geboden is. Er ligt sinds november 1973 een voorontwerp, opgesteld door de Koninklijke Vereniging van Gerechtsdeurwaarders (zie P. Meyjes en M. Teekens in *De Gerechtsdeurwaarder*, april en november 1978).

(141) Hier doet zich een soortgelijke uitwas voor als bij de behandeling van nota's. Bij de beleidsnota's kennen we de amenderingsmoties (zie De Haan-Drupsteen en Fernhout, a.w. p. 170).

(142) Zie hierboven p. 12.

deze delegatie kan in beginsel geen bezwaar bestaan. Uit een oogpunt van een doelmatige arbeidsverdeling tussen departementen enerzijds en Tweede en Eerste Kamer anderzijds is zij zelfs toe te juichen.

Maar ook hier dienen grenzen te worden gesteld. De delegatie is - als gezegd - beperkt door de Grondwet die op een aantal plaatsen regeling door de wet in formele zin voorschrijft. De wetsebepaling die de delegatie toestaat, zal doorgaans in haar formulering beperkingen aanleggen. Naast deze inhoudelijke staan procedurele waarborgen dat op de delegatie in enigerlei vorm parlementair controle kan worden uitgeoefend. Men kan daarbij onderscheiden tussen controle vooraf en controle achteraf¹⁴³.

Bij de tweede categorie gaat het meestal om regelingen die snel moeten totstandkomen. Parlementaire behandeling zou de slagvaardigheid beletten. Daarom wordt aan de a.m.v.b. de voorkeur gegeven en wordt daaraan een procedure voor controle achteraf gekoppeld. Een voorbeeld is in art. 23 Machtigingswet Inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid in 1974 te vinden. Ik geef de bepaling verkort weer:

1. Indien een besluit ... wordt vastgesteld, wordt onverwijld een voorstel van wet tot goedkeuring van dat besluit aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal gezonden. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de Kamers van de Staten-Generaal tot het niet aannemen van het voorstel besluit, wordt het besluit uiterlijk binnen zes weken ingetrokken.
2. Indien een besluit ... wordt voorbereid, wordt de zakelijke inhoud van het voorgenomen besluit schriftelijk medege-deeld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het besluit wordt niet eerder tot stand gebracht dan nadat 10 dagen zijn verstreken na die mededeling. Het besluit kan binnen de termijn van 10 dagen tot stand worden gebracht, wanneer de Tweede Kamer van de Staten-Generaal binnen die termijn vaststelt, dat geen of minder dan dertig leden verdere inlichtingen verlangen.
3. De mededeling aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal, als bedoeld in het tweede lid, blijft achterwege, indien Onze Minister van Sociale Zaken van oordeel is dat onver-

(143) Ik maakte gebruik van een rapport over dit onderwerp van mr. G.P.I.M. Wuisman, werkzaam bij de stafafdeling wetgeving van de Raad van State.

wijld de vaststelling van een besluit noodzakelijk is. Indien van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, vindt vervolgens het eerste lid toepassing.

4. Een ... besluit ... wordt medegedeeld aan de Staten-Generaal.

5.

6. Telkens voor het eind van een kalenderkwartaal wordt aan de Staten-Generaal een nota uitgebracht houdende verslag van het beleid ingevolge deze wet.

In deze bepaling zijn verschillende modaliteiten samengebracht¹⁴⁴.

De eerste die in lid 1 is te vinden, komt al lang voor. Krachtens de Plantenziektenwet van 17 juli 1911 Stb. 212 konden bij a.m.v.b. voorschriften worden gegeven tot wering en bestrijding van plantenziekten en schadelijke dieren. Tegelijk met de afkondiging van een dergelijke a.m.v.b. moest dan een voorstel van wet bij de Tweede Kamer worden ingediend. Van deze wettelijke bekrachtiging die heeft geleid tot een aantal wetten - o.a. Aardappelwet 1935, Bloembollenziektenwet 1937, Coloradokeverwet 1947, Aspergevliegwet 1948, Wet Bestrijding Aardappelmoeheid 1949 - is in de Plantenziektenwet 1951, Stb. 96 afgezien. 'Zodanige bekrachtiging - aldus Minister Mansholt - zou namelijk weer voor een goed deel de met dit ontwerp beoogde vereenvoudiging van de wetgeving op het gebied der bestrijding van plantenziekten tenietdoen en het in de Memorie van Toelichting gesignaleerde, ook in de Staten-Generaal geuite bezwaar van afzonderlijke, zeer gespecialiseerde, doch onderling nauw verwante wetten bestendigen.' Zijn er dus ook bezwaren aan deze controlemogelijkheid verbonden, zij heeft toch ook wel een zekere populariteit¹⁴⁵. Zoals in par. 2.5 is gebleken, beroept de Regering zich o.m. op dit middel om aanneemelijk te maken dat wijziging van de normale procedure van wetgeving niet nodig is.

In die passage en de daarbij behorende voetnoot wordt ook op andere constructies gedoeld. De aldaar genoemde Wet op de Bedrijfsorganisatie (art. 67, lid 4) en de Wet Economische Mededinging (art. 10, lid 3) kennen het systeem dat algemene maatregelen (144) J.A.M. van Angeren, De parlementaire inbreng bij gedelegeerde wetgeving, *N.J.B.* 1978, p. 351.

(145) Art. 33 Wet selectieve investeringsregeling: na het inwerkingtreden van het besluit wordt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee maanden, een voorstel van wet tot goedkeuring van dat besluit aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden.

len van bestuur niet eerder in werking treden dan twee maanden na de dag van dagtekening (c.q. uitgifte) van het Staatsblad waarin zij zijn geplaatst. Wordt op die manier de volksvertegenwoordiging een zekere controle geboden, in art. 12, lid 4 Mijnwet Continentaal Plat van 1965 - ook in de betreffende voetnoot vermeld - wordt het systeem verfijnd: de a.m.v.b. wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd; de maatregel treedt in werking met ingang van de dag na die, waarop dertig dagen na de overlegging zijn verstreken, indien gedurende die termijn niet door of namens een der Kamers of door tenminste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens wordt te kennen gegeven, dat de inwerkingtreding van de maatregel bij de wet zal worden geregeld; indien zodanige wens is te kennen gegeven, wordt zo spoedig mogelijk een desbetreffend wetsontwerp ingediend¹⁴⁶. Lid 2 van art. 23 Machtigingswet is door die bepaling geïnspireerd.

Met deze modaliteit bevinden we ons op het terrein van de controle vooraf. Daartegen kunnen bezwaren van staatsrechtelijke en praktische aard worden ingebracht. Ik laat de staatsrechtelijke die er o.a. op neerkomen dat een parlementaire controle vooraf een uitholling betekent van de normale controle achteraf, hier onbesproken. De praktische doemen vooral op indien wordt overwogen aan een of meer van de hier bedoelde modaliteiten een ruimere toepassing te geven dan enkel bij noodsituaties als zich vooral in de sociaal-economische sector kunnen voordoen.

Aan die ruimere toepassing wordt gedacht¹⁴⁷. Bij de behandeling van het ontwerp van wet openbaarheid van bestuur in de Tweede Kamer in februari 1977 is door mevrouw Kappeyne van de Coppello c.s. een amendement ingediend, luidende:

Artikel 3 nieuw

1. Onze Minister die het rechtstreeks aangaat draagt zorg voor het openbaar maken, zo nodig met toelichting, van ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur. Afkondiging van deze maatregelen heeft niet plaats dan nadat twee maanden zijn verlopen na het tijdstip van openbaarmaking.
2. De openbaarmaking heeft plaats in de Nederlandse Staatscourant.

(146) Aldus ook art. 4 lid 2 Wet op de omroepbijdragen.

(147) Verg. het in noot 124 vermelde voorstel van Hondius alsmede W. Konijnenbelt en P.L.G. van Velzen, Gemeentestem no. 6497 die spreken van gedelegeerde wetgeving onderworpen aan een parlementaire naprocedure.

Dit amendement is ingetrokken nadat Minister-President Den Uyl nader beraad had toegezegd. De gespreksgroep die aan Minister-President Van Agt het rapport *Verkenning van enige problemen rond wetgeving* heeft uitgebracht, is mede vanwege deze toezegging ingesteld. In het rapport worden enkele groepen van regelingen onderscheiden en wordt vervolgens voorgesteld dat in een commissie van gemengde samenstelling o.m. systematisch zal worden onderzocht welke richtlijnen mogelijk zijn voor de nadere waarborgen bij de voorbereiding en inwerkingtreding van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

Die waarborgen worden niet alleen verlangd door het parlement. In het rapport wordt ook gewezen op de inspraak van (groepen van) burgers. De samenloop is duidelijk neergelegd in het ook door de gespreksgroep genoemde art. 27 lid 8 van de Afvalstoffenwet van 23 juni 1977, Stb. 455:

De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur krachtens bepalingen, vervat in dit artikel, wordt Ons niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Nederlandse Staatscourant is bekend gemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden binnen een termijn van twee maanden wensen en bezwaren ter kennis van Onze Minister te brengen. Van de bekendmaking wordt onverwijld aan de Staten-Generaal mededeling gedaan.

Ik wil bepaald niet beweren dat een dergelijk voorschrift voor alle algemene maatregelen van bestuur zou moeten kunnen gelden. Daarvoor zijn er teveel maatregelen waarbij die eis veel te zwaar en ondoelmatig zou zijn¹⁴⁸. Maar wel vind ik dat niet te gauw moet worden aangenomen dat met een dergelijke constructie niet te werken valt. Zij betekent wel enig tijdverlies maar daar staat tegenover dat door de geboden inspraak de inhoud van de maatregel zal

(148) Met J.M. Kan in zijn onderschrift bij het artikel van C.A.J.M. Kortmann *Het eeuwfeest van Meerenberg*, *N.J.B.* 1974, p. 1277 e.v. meen ik dat 'wie de staatsbladen uit de laatste jaren op de voet volgt, zich niet aan de indruk kan onttrekken, dat de Algemene maatregelen van bestuur die *belangrijke*, de burgers bindende bepalingen bevatten, verre in de minderheid zijn'. Ook deel ik zijn mening dat het toe te juichen zou zijn indien eens een onderzoek zou worden ingesteld naar de feitelijke situatie. In zijn boekje *Terugtrek van de wetgever* (1976) toont M.C.P.M. van Schendelen wel aan dat de delegatie van wetgeving in kwantiteit toeneemt maar niet is onderzocht of ook naar de inhoud gezien het zwaartepunt verschuift. De schrijver wijst overigens zelf uitdrukkelijk op deze beperking (p. 69).

kunnen worden verbeterd en de aanvaardbaarheid groter zal kunnen worden. Die voordelen zullen in betekenis toenemen indien op het betreffende terrein een adviesorgaan werkzaam is dat aan de wensen en bezwaren nog eigen commentaar na zo nodig nog een hoorzitting te hebben gehouden, verbindt. Een dergelijke situatie treffen we aan in de Wet inzake de luchtverontreiniging (verg. art. 88).

Aantrekkelijk is deze mogelijkheid van inspraak vooraf ook omdat zij de ontwerpers van de wet er toe zal brengen met het ontwerpen van de a.m.v.b. spoed te betrachten. Men zal immers willen vermijden dat het tijdstip van inwerkingtreding dat vaak afhankelijk is van het gereedkomen van de a.m.v.b. te ver weg komt te liggen. Hoe eerder met het ontwerpen van de algemene maatregelen en de ministeriële verordeningen wordt begonnen, hoe beter dat is¹⁴⁹. Het ideaal is dat tijdens de parlementaire behandeling deze nadere regelen al in concept gereed en kenbaar zijn. Een enkele maal is het gelukt dit bewijs van een goede organisatie van de wetgeving te leveren¹⁵⁰.

Tot slot nog iets over de verhouding van a.m.v.b. en ministeriële verordening¹⁵¹. Omdat de a.m.v.b. aan een aantal beperkingen is onderworpen die voor de ministeriële verordening niet gelden, geniet de laatste bij de departementen een zekere populariteit. Het aantal van deze regelingen die nog steeds met een zekere hardnekkigheid door bepaalde departementen met de verwarrende naam beschikking worden belast¹⁵², is niet gering.

In wetsontwerp 15047 tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht worden de ministeriële verordeningen niet met zoveel woorden genoemd. 'De Grondwet hoeft niet alle regelingen die denkbaar zijn, uitdrukkelijk te vermelden. Naast de wet noemt zij voor wat de centrale overheid betreft slechts de belangrijkste: de algemene maatregel van bestuur'.

(149) Zie hierboven par. 1.1 ad d t.a.v. de voorbereiding van wetgeving, ter uitvoering van E.E.G. richtlijnen.

(150) Bij de memorie van antwoord Tweede Kamer van het wetsontwerp openbaarheid van bestuur (13418) is als bijlage een voorontwerp van artikelen van een a.m.v.b. gevoegd.

(151) J.M.C. van Driel, De ministeriële verordening, diss. 1956.

(152) Verwarrend omdat aan appellanten die tegen dergelijke 'beschikkingen' bij de afdeling rechtspraak van de Raad van State opkomen, moeilijk valt duidelijk te maken dat het geen beschikkingen (in de zin van de wet A.R.O.B.) zijn maar besluiten van algemene strekking. Zie noot v.d. Veen, *A.B.* 1979 no. 16.

Maar wel vinden de ontwerpers het nodig de in de artikelen 57 (strafbepalingen moeten op de wet berusten) en 81 (bekendmaking en inwerkingtreding moeten bij de wet geregeld worden) neergelegde waarborgen tot de ministeriële verordening uit te strekken. Vandaar in het a.m.v.b.-artikel 5.1.9 een vierde lid, bepallende dat het tweede en derde lid van overeenkomstige toepassing zijn op andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.

3.3. Wetgeving van lagere lichamen

De terminologie is taalkundig wellicht niet fraai, maar zij brengt wel goed tot uitdrukking waarom het gaat. Er zijn in ons staatsbestel verscheidene met verordenende (wetgevende) macht toegerustte lichamen die verordeningen (wetten in materiële zin) kunnen tot stand brengen die lager staan dan de wetten die in de vorige paragrafen zijn besproken.

Zoals in de inleiding al is opgemerkt, kan het niet de bedoeling zijn in dit preadvies de voorbereiding en totstandkoming van al die regelingen van lagere lichamen op soortgelijke wijze te behandelen als is geschied met de wetgeving van de centrale overheid. Meer nog dan in de voorgaande paragrafen heeft het betoog hier een verkennend karakter. Het gaat er mij slechts om enkele ontwikkelingen te signaleren.

De eerste is dat in toenemende mate wordt ingezien dat de autonomie van de lagere lichamen niet betekent dat ieder het maar op eigen wijze moet doen zonder na te gaan wat anderen die in dezelfde positie verkeren, er van maken. De gemeentelijke strafverordeningen laten die ontwikkeling duidelijk zien. Al zal wel bijna nooit een A.P.V. geheel zelfstandig zijn ontworpen en vastgesteld, de particulariteiten waren vroeger talrijker dan nu. Wie van het proefschrift van M. Troostwijk over gemeentelijk strafrecht van 1947 kennis neemt¹⁵³, zal kunnen vaststellen dat de situatie thans geheel anders is. Het is vooral aan de Vereniging van Nederlandse Ge- (153) Zie o.a. p. 41 waar het resultaat van een toetsing aan een veertiental eisen waaraan de gemeentelijke strafverordening naar zijn mening moet voldoen als volgt wordt weergegeven: 'De toetsing van de bestaande strafverordeningen geeft een weinig bevredigende uitkomst. Vigcerende bepalingen zijn niet zelden voor het publiek lachwekkend; de ernstige rechtsbeoefenaar betreurt de onvoldoende resultaten, waartoe menig gemeentelijk strafwetgever het slechts heeft weten te brengen'.

meenten en haar model-verordeningen te danken dat er nu een grote mate van uniformiteit is. Langs vrijwillige weg is zo de autonomie gehandhaafd en een willekeurige en onwenselijke diversiteit voorkomen. De gemeentelijke bouwverordening is wel het succesrijkste voorbeeld. Wat voor de gemeenten geldt, kan mutatis mutandis ook ten aanzien van verordeningen en keuren van provincies en waterschappen worden vastgesteld. Ook hier is de gunstige invloed van overkoepelende organisaties als het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen en van de onderlinge uitwisseling van gegevens merkbaar¹⁵⁴. De enige wens die ik heb is dat al die regelingen beter toegankelijk worden gemaakt. Een centrale registratie zou geen overbodige luxe zijn.

Die registratie is onder meer wenselijk om de gevolgen van nadelige jurisprudentie te kunnen nagaan en zo nodig daartegen maatregelen te nemen. Het komt nog al eens voor dat strafrechter, burgerlijke rechter of administratieve rechter een verordening onverbindend verklaren dan wel anderszins zich kritisch uitspreken over de verordening. Bij organisaties als de V.N.G. worden deze uitspraken gesignaleerd en in de modellen verwerkt. Zo hebben enkele arresten van de Hoge Raad over gemeentelijke parkeerexcesbepalingen de V.N.G. er toe gebracht de model-bepalingen van 1968 te vervangen door nieuwe van 1977¹⁵⁵. In de commissie voor de strafverordeningen die dit werk heeft verricht, is een plaats ingeruimd voor een vertegenwoordiger van het openbaar ministerie - mr. H. Niemeijer advocaat-generaal bij het gerechtshof te Leeuwarden - en van de politie - W.A.C. Vos, Commissaris van politie te Zwolle. Uitstekende voorzieningen. Maar in welke gemeenten de bepalingen niet deugen en herziening behoeven, is niet in Den Haag vast te stellen. Signaleren en waarschuwen moet dus steeds algemeen blijven.

Ook de lagere wetgeving ondergaat de invloed van veranderde opvattingen over democratie en inspraak. Er mag dan, zoals we zagen, meer dan vroeger hulp van buitenaf worden ingeroepen, binnen de eigen publiekrechtelijke organisatie is een ruimere kring van participanten geïnteresseerd en werkzaam. In de wettelijke procedure-regelingen vindt men deze nieuwe gedachten maar ten

(154) Zo heeft de Unie naar aanleiding van de totstandkoming van de Bevoegdhedenwet tijdig een tweetal model-verordeningen vastgesteld.

(155) Opgenomen in de Blauwe reeks nr. 59.

dele terug. Enkele zijn dan ook al van oude datum¹⁵⁶. Als men zich dit realiseert, valt te meer art. 7 van de Keurenwet van 1895 op: een keur wordt niet vastgesteld dan nadat het ontwerp op de bij het reglement omschreven wijze aan de belanghebbenden is bekend gemaakt en dezen gelegenheid hebben gehad hun bezwaren schriftelijk aan het bestuur in te zenden gedurende een mede bij het reglement te bepalen termijn.

4. ENKELE SLOTCONCLUSIES

In dit preadvies heb ik onderzocht of de organisatie van de voorbereiding en totstandkoming van wetgeving aan eisen van deugdelijkheid en snelheid voldoet. Ik heb aan de hand van voorbeelden aangegeven welke fasen formele wetten en algemene maatregelen van bestuur moeten doorlopen alvorens in werking te kunnen treden en welke problemen zich daarbij voordoen.

Mijn eindoordeel is een enerzijds/anderzijds. Enerzijds heb ik een aantal tekortkomingen gesignaleerd. De departementale voorbereiding is lang niet optimaal. Zowel binnen de departementen als in de interdepartementale contacten is de werkwijze vaak stroef waardoor veel tijd verloren gaat. Er is een tekort aan goede voor wetgeving gekwalificeerde juristen. Hulp van buitenaf zou beter kunnen worden georganiseerd dan nu vaak gebeurt. Ook op de wijze van behandeling in de Tweede Kamer is kritiek mogelijk. In het algemeen gaat er met deze fase in het proces van wetgeving meer tijd heen dan verantwoord is. Ook hier kampt men met gebrek aan deskundige mankracht.

Anderzijds is de situatie niet zodanig dat met het in de Grondwet en de daarop aansluitende wetgeving neergelegde stelsel geheel of gedeeltelijk moet worden gebroken. Dit stelsel is in essentie deugdelijk. De in de praktijk gebleken gebreken moeten en kunnen binnen dit stelsel worden verholpen. Terecht worden dan ook door de Regering in de ontwerpen tot verandering van de Grondwet ten aanzien van de voorbereiding en de totstandkoming van wetgeving geen andere dan louter technisch juridische voorstellen gedaan.

(156) Zo de artikelen 195 e.v. van de Gemeentewet.

PREADVIES MR. M. SCHELTEMA

Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?

Par. 1. Inleiding, 65

Par. 2. Gezichtspunten van waaruit wetgeving beoordeeld kan worden, 67

- 2.1. Aspect van de democratie, 68
- 2.2. Aspect van de rechtszekerheid, 72
- 2.3. Aspect van de coördinatie, 75
- 2.4. Aspect van de effectiviteit, 79

Par. 3. De inhoud van wetten, 82

- 3.1. Starheid en flexibiliteit van de wet, 84
- 3.2. Consequenties van dit standpunt voor regelgeving bij de wet, 93
- 3.3. De wet en besluiten van niet-regelgevend karakter, 93
- 3.4. Andere besluitvormingsprocedures met parlementaire betrokkenheid, 97
- 3.5. De planologische kernbeslissing nader beschouwd, 100
- 3.6. Regeringsnota's aan het parlement, 105
- 3.7. Welke onderwerpen bij de formele wet te regelen, 109
- 3.8. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Kroon of minister, 115

3.9. Codificatie, 117

Par. 4. Procedure van wetgeving, 121

4.1. De Raad voor de Wetgeving, 122

4.2. Parlementaire afdeling voor de wetgeving, 128

4.3. Vereenvoudigde wetgevingsprocedure, 130

Slotopmerking, 133

Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving?

Perfekte wetten zijn het ideaal, maar ook een illusie, een horizont waarop het oog zich richt, maar die niet bereikt kan worden¹.

O.W. van Ewijk.

PAR. 1. INLEIDING

1. Bovenstaande woorden, neergeschreven bij de behandeling van het nieuwe Burgerlijke Wetboek, zijn geschikt om ons vanaf het begin te behoeden voor een te groot optimisme bij het zoeken naar verbeteringen op het terrein van de wetgeving. Tevreden zal de wetgever nimmer kunnen zijn.

Maar de horizon der perfectie moge dan onbereikbaar zijn, hij mag toch niet uit het oog worden verloren. Vergeten wij onze blik daarop te richten, dan kan de kwaliteit van de wetgeving dalen onder een niveau dat aanvaardbaar is. De effecten van wetgeving in de samenleving, bedoeld of onbedoeld, zijn wel zo groot dat gebreken tot ernstige consequenties kunnen leiden. En wetgeven is zo moeilijk, dat zonder inspanning en denkwerk van velen geen goede resultaten te verwachten zijn.

Te weinig aandacht heeft het wetgeven gehad. C.H.F. Polak heeft als voorzitter van onze vereniging daarop in 1975 scherp de aandacht gevestigd². Wetgeven heeft lange tijd niet in het centrum van de belangstelling gestaan. De rol van de rechter bij de rechtsvorming, de wijze waarop hij de wet interpreteert, en ook de rechterlijke uitspraken zelf vormen veelmeer de onderwerpen van discussie dan de arbeid van de wetgever. Zo ook bij de juridische opleiding. Uit mijn studietijd herinner ik mij, grof gezegd, dat men van de

(1) Memorie van Antwoord Invoeringswet Boek 1 nieuw B.W. Zitting 1966/1967, 8436, no. 5, te vinden in Van Zeben, *Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek*, Deventer 1969, p. 1005. De aangehaalde woorden kwamen voor de politieke verantwoordelijkheid van Minister Struysen.

(2) *Nederlands Juristenblad* 1976, p. 909-913.

wetsartikelen slechts de nummers, maar van de arresten de inhoud moest kennen.

Op die wijze ontstaat een vicieuze cirkel. Geen jong jurist droomt zich een toekomst als groot wetgever: hij zou niet weten wat hij moest dromen. Daarom zijn er goede wetgevers te weinig.

2. Het is niet nodig in te gaan op de vraag waardoor deze situatie is veroorzaakt: er zijn stellig tijden van grote wetgevers geweest. En het beeld is ook niet algemeen, zoals uit de hercodificatie van het burgerlijk recht blijkt.

Vast staat wel dat er sprake is van een toenemende belangstelling in binnen-³ en buitenland⁴ voor de wijze waarop de wetgever zijn taak vervult. Daaraan ligt mede een groeiend gevoel van onvrede ten grondslag. Onvrede bij juristen, die moeten werken met producten van wetgeving die als onvoldoende zijn te beschouwen. Maar misschien was dat niet het voornaamste: juristen zijn daaraan wel gewend en ontlene daarvoor een gedeelte hun onmisbaarheid aan. Maar onvrede ook bij politieke partijen en parlementsleden die menen dat zij onvoldoende invloed op de wetgeving kunnen uitoefenen, en bij vele andere mensen of groeperingen in de samenleving die bepaalde verwachtingen van wetgeving hebben en daarin worden teleurgesteld. Teleurstelling voelt men ook als men kennis neemt van de resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, dat duidelijk begint te maken dat wetten vaak heel anders werken dan wij dachten.

3. Het is voor de preadviseurs niet mogelijk de gehele problematiek rondom de wetgeving te behandelen. Dit preadvies wil daarom niet meer zijn dan een poging een aantal aspecten ervan in kaart te brengen en een enkele suggestie voor een oplossing te bieden.

De benadering van de beide preadviseurs is - zo hebben zij afgesproken - verschillend. Mijn mede-preadviseur zal het proces van

(3) Zo liet de Tilburgse juridische faculteit vorig jaar de bundel *Macht en Onmacht van de wetgever* verschijnen, en was de jubileum-dag van F.H.D. Tjeenk Willink aan het onderwerp wetgeving gewijd. Ook de studiedag, aangeboden aan S.O. van Poelje ging over wetgeving: *De 14 wetsfamilies* (IBW, Den Haag 1977) doet daarvan verslag en bevat een literatuuroverzicht.

(4) Bijdragen uit verschillende landen zijn te vinden in de bundel *Theorie der Gesetzgebung* verzorgd door J. Rüdiger (Berlijn 1976), met verdere ingangen, Van Maarseveen heeft regelmatig de aandacht op buitenlandse ontwikkelingen gevestigd. Zie ook de literatuurlijst in *De 14 wetsfamilies* (noot 3).

wetgeving in zijn verschillende stadia tot vertrekpunt nemen, en aan de hand daarvan zijn beschouwingen houden. Ik zal trachten vanuit een paar algemene gezichtspunten te vertrekken en daaraan een aantal gevolgtrekkingen te verbinden.

Daarmee is de opbouw van dit preadvies al enigszins aangegeven. Ik begin met een viertal gezichtspunten te onderscheiden van waaruit men wetgeving kan beoordelen. Dat zullen zijn het democratisch aspect, en de aspecten van de rechtszekerheid, van de coördinatie en van de effectiviteit. Vervolgens zullen aan de hand van hetgeen met betrekking tot die aspecten is gezegd enige gedachten worden ontwikkeld over de wijze waarop de wetgever zijn taak zou moeten vervullen. Die gedachten hebben zowel betrekking op de inhoud van de wetgeving als op de procedure.

PAR. 2. GEZICHTSPUNTEN VAN WAARUIT WETGEVING BEOORDEELD KAN WORDEN

4. Teneinde te kunnen nagaan welke eisen aan goede wetgeving zijn te stellen, moet men eerst weten wat men van wetgeving verwacht of welke functie men aan wetgeving wil toekennen.

Daar het om een complex verschijnsel gaat, is een veelheid van meningen en verwachtingen aanwezig. Afhankelijk van het onderwerp en van politieke en maatschappelijke instelling zullen de opvattingen ook wisselen. Teneinde toch verder te kunnen komen ben ik uitgegaan van een aantal aspecten van wetgeving die min of meer opgesloten liggen in onze staatsrechtelijke structuur.

5. Welke aspecten zijn dat?

Het gezichtspunt dat wellicht het eerste in de gedachten komt, is dat wij in het optreden van de wetgever één van de grondslagen van de democratie werkelijkheid zien worden. Doordat de basisbesluiten waaraan het bestuur en ook de rechter zijn gebonden, tot stand komen mede door het optreden van de volksvertegenwoordiging, wordt bereikt dat alle overheidshandelen op democratische grondslag berust. Het wetgevingsproces is daarom essentieel voor het *democratisch* gehalte van onze staatsvorm.

Wetgeving kan de burgers ook zekerheid verschaffen. Wanneer regels in de wet zijn neergelegd, en alle (andere) overheidsorganen moeten die regels volgen, dan wordt het overheidsoptreden voor-

spelbaar. Bestuur noch rechter kan de burger naar willekeur behandelen of de ene burger boven de andere bevoordelen. De wetgever heeft immers al vastgelegd hoe zij moeten beslissen. Wij verwachten *rechtszekerheid* van de wetgever.

Indien wetgeving het handelen van burger en overheid bepaalt, moet die wetgeving op goede en ondubbelzinnige wijze aangeven hoe gehandeld moet worden. Bij het toenemen van de omvang van de wetgeving kan het echter voorkomen dat verschillende voorschriften onderling slecht op elkaar aansluiten. Onduidelijkheid, tegenstrijdigheid en ondoelmatigheid kunnen daarvan het gevolg zijn. Er dient daarom gezorgd te worden voor voldoende *coördinatie* van wetgeving.

Tenslotte wil men met wetgeving bepaalde dingen bereiken. Verondersteld wordt dat wetten effecten in de samenleving teweeg brengen. Er moet daarom op gelet worden dat wetgeving inderdaad de beoogde *effecten* heeft, en geen ongewenste nevenverschijnselen met zich meebrengt.

De verschillende aspecten zijn niet altijd goed van elkaar te scheiden. Zo zal de effectiviteit van wetgeving mede bepaald kunnen worden door de mate van coördinatie. Het is ook niet nodig tot een scherpe afgrenzing te komen. Van belang is vooral dat de problemen die in verband met wetgeving worden gesignaleerd, gedeels tegen de achtergrond van één van deze gezichtspunten te plaatsen zijn.

Op ieder van de genoemde aspecten zal hieronder worden ingegaan. Daarbij zal worden aangegeven welke problemen in het bijzonder met dat aspect in verband gebracht kunnen worden.

Bepaalde conclusies kunnen eerst in de volgende paragrafen worden getrokken, omdat daarbij met alle facetten van wetgeving rekening moet worden gehouden.

2.1. Aspect van de democratie

6. De wetgevingsprocedure geldt als de meest democratische wijze van besluitvorming door de overheid.

Wetten worden mede door het parlement vastgesteld. Iedere burger heeft dank zij het algemeen kiesrecht een even grote invloed op de samenstelling van het parlement. Daardoor kan iedere burger in beginsel in dezelfde mate invloed uitoefenen op de inhoud van de wetgeving.

Voor de burgers ligt hier de beste waarborg dat met hun denkbeelden, hun belangen en hun vrijheden rekening wordt gehouden. De doeleinden die de overheid met wetgeving nastreeft, worden mede door het parlement bepaald. Zij moeten dus in overeenstemming zijn met hetgeen de meerderheid van de volksvertegenwoordiging wenst, of, anders gezegd, zij moeten een weerspiegeling zijn van hetgeen in de maatschappij leeft.

Het optreden van bestuursorganen wordt aanvaard indien deze zich houden aan de regels en de bevoegdheden die de wetgever heeft vastgesteld. Juist omdat die regels en bevoegdheden door de volksvertegenwoordiging zijn vastgesteld, valt aan te nemen dat de belangen van de burgers zo op de beste wijze worden gediend. Om dezelfde reden is naast de uitvoerende macht ook de rechterlijke macht gebonden aan de uitspraken van de wetgever.

Kortom, het is vanwege zijn democratische legitimatie dat de wetgever de grondslagen legt en de richting bepaalt van de werkzaamheden van eigenlijk alle overheidsorganen.

7. Min of meer in overeenstemming met deze gedachtengang regelt ons staatsrecht de procedure van wetgeving en de positie van de wet in het rechtssysteem.

De grondwet wijdt een groot aantal artikelen aan de totstandkoming van wetten⁵. Daarbij wordt met name veel aandacht besteed aan de bevoegdheden van het parlement. Hoewel nogal wat bepalingen ons weinig belangrijk voorkomen is uit de regeling af te leiden dat de grondwetgever aan deze materie groot belang heeft gehecht.

8. Natuurlijk kan men aarzelen over de vraag of de door de grondwet voorziene samenstelling van het parlement, en de door de grondwet geregelde samenwerking tussen parlement en regering bij de totstandkoming van wetten voldoende waarborgen voor een democratische besluitvorming inhouden. Is dit wel de beste methode om de inbreng vanuit de samenleving vorm te geven?

Er zijn nogal wat tekorten aan te wijzen. De invloed van iedere burger op de besluitvorming in het parlement is niet even groot. Sommige burgers bezitten meer belangstelling of deskundigheid dan andere, of hebben sterke pressiegroepen achter zich staan. Er (5) Artt. 119-131.

bestaan talloze machtsposities van individuen en misschien vooral van organisaties met als gevolg dat de besluitvorming over wetgeving anders verloopt dan het ideaalbeeld aangeeft. Soms lijkt het er zelfs op dat de wetgever nauwelijks over een eigen beslissingsruimte beschikt omdat de materiële inhoud van een wet al vastligt in besluiten die op andere plaatsen, buiten de overheid, zijn genomen. Het is dan ook bekend dat wetten tot stand worden gebracht waarvoor geen meerderheid in de samenleving te vinden is. De politieke verhoudingen tussen partijen en tussen regering en parlement kunnen zelfs resulteren in het aannemen van een wetsontwerp tegen de inhoud waarvan ook een meerderheid van de kamerleden gekant is. Men denke aan de dreiging met een ministers- of regeringscrisis voor het geval een wetsontwerp wordt verworpen.

9. Maar dit alles neemt niet weg dat er nu eenmaal een procedure moet zijn om de belangrijkste regels tot stand te brengen, en dat de bepalingen in de grondwet meer garanties voor een democratische besluitvorming bieden dan enige andere besluitvormingsprocedure die ons recht kent. Hoewel niet ideaal, aanvaarden wij haar als de beste die op het ogenblik voorhanden is. Wetten die deze procedure hebben doorlopen, ontleen hun legitimatie juist daaraan. En die legitimatie blijkt in het algemeen ook geaccepteerd te worden. Dit gegeven, en het feit dat een beter alternatief niet duidelijk voorhanden is, leidt ertoe om in dit preadvies uit te gaan van de grondwettelijke regels over de wetgeving. In die regels worden dan garanties gezien voor een democratische besluitvorming over de belangrijkste overheidsbeslissingen: de wetten.

Wijziging van die bepalingen zal dus niet worden voorgesteld. Wel zal op bepaalde punten een zekere aanvulling worden bepleit, maar die tast de hoofdregels niet aan.

10. Met betrekking tot het democratisch aspect is tegenwoordig het grote probleem dat de wetgever veelal niet meer doet wat van hem wordt verwacht. Hij zou de regels moeten geven waaraan de burger zich te houden heeft en hij zou aan het bestuur nauwkeurig moeten voorschrijven wat het moet doen. Maar in de praktijk volstaat hij vaak met het toedelen van bevoegdheden aan anderen. De wet stelt dan niet zelf regels vast, maar draagt aan een lagere wetgever op om regels te geven. Of de wet regelt niet zelf in welke gevallen bestuursorganen mogen optreden, maar kent bevoegdheden

aan die organen toe en laat het aan hen over daarvan gebruik te maken wanneer zij dat wenselijk vinden.

Kortom door veelvuldige delegatie van wetgeving en door het toekennen van een grote beleidsvrijheid aan de 'uitvoerende macht' worden de garanties die in het optreden van de wetgever besloten liggen, uitgehold. Het heeft weinig zin te zorgen voor een democratische wetgevingsprocedure, indien de wetgever zelf geen besluiten meer neemt, maar slechts anderen machtigt om te doen wat hij eigenlijk zelf had behoren te verrichten.

11. Daar komt nog een ander probleem bij. Wetten plegen algemeen geldende regels te bevatten. Juist het vaststellen van regels kan als één van de belangrijkste soorten van overheidsbesluiten worden beschouwd. Daardoor kan het gedrag van burgers worden beïnvloed, daardoor kan aan de regering en andere bestuursorganen nauwkeurig worden voorgeschreven hoe in concrete situaties moet worden opgetreden. In de verhouding van de wetgevende tot de uitvoerende macht werd veelal aangenomen dat het in beginsel mogelijk is door het geven van regels het gehele doen en laten van het bestuursapparaat te beheersen.

Deze gedachte kan bij de vroegere omvang van de overheidstaak een kern van waarheid hebben bevat, tegenwoordig blijkt steeds duidelijker dat de uitvoerende macht niet alleen door besluiten in de vorm van regels gestuurd kan worden. Het is daarnaast vaak nodig om algemene beleidsdoelstellingen te formuleren, en om in enigerlei vorm aan planning of programmering te doen. Omdat het hier niet gaat om het geven van regels, maar om anderssoortige besluiten, wordt veelal gedacht dat zij niet goed in de vorm van wetten genomen kunnen worden. Indien deze beslissingen echter als basis van het bestuursoptreden naast het vaststellen van regels een grote betekenis krijgen, dan verliezen de waarborgen van de wetgevingsprocedure veel aan betekenis indien die ook niet gelden voor het vaststellen van die andere besluiten.

In de praktijk blijkt dat inderdaad vaak een andere weg dan die van de wetgeving wordt gevolgd. Dit gebeurt ook indien men beseft dat het om beslissingen gaat die voor wat hun betekenis voor het handelen van de overheidsorganisatie betreft niet onderdoen voor belangrijke wettelijke regels. Te denken valt aan de planologische kernbeslissing, en aan de besluitvorming rond nota's.

12. Nu ligt gelukkig de basis van onze democratie niet alleen in de wijze van totstandkoming van wetgeving, en de regel dat bestuur en rechter aan die wet gebonden zijn. Er bestaan ook andere voorzieningen ter bevordering van het democratisch karakter van het bestuur. Men denke aan het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid, en meer in het algemeen aan de verantwoordingsplicht die bestuursorganen ten opzichte van vertegenwoordigende lichamen hebben. Daarnaast worden er nieuwe maatregelen getroffen die moeten zorgen dat bestuursorganen beslissingen nemen die niet zijn ingegeven door de persoonlijke visie of belangen van gezagsdragers, maar die zijn afgestemd op de denkbeelden en de belangen van de burgers. Een voorbeeld daarvan is de recente wetgeving op het terrein van de openbaarheid.

Uit deze ontwikkeling blijkt dat er een veelheid van voorzieningen nodig wordt geacht om te zorgen voor een democratisch overheidsbestel. Daardoor wordt de vraag wat de taak van de wetgever behoort te zijn ook een vraag van afweging. Indien er andere mogelijkheden voor beïnvloeding van het bestuur door de burger bestaan, dan zal men juist dan een taak voor de wetgever weggelegd zien, indien die andere mogelijkheden slecht functioneren. Anderzijds zal de wetgever eerder bepaalde beslissingen aan andere kunnen overlaten, indien te verwachten valt dat de daarbij betrokken burgers in voldoende mate invloed op de besluitvorming kunnen uitoefenen. Met de mogelijke alternatieven behoort dus bij het bepalen van hetgeen door de wetgever moet gebeuren, rekening gehouden te worden.

2.2. Aspect van de rechtszekerheid

13. Een belangrijke functie van wetgeving is het verschaffen van zekerheid. Doordat een ieder in de wet kan lezen welke regels voor hem gelden, weet men ook welk gedrag de overheid verlangt. Artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht geeft aan welk een waarde juist in verband met de rechtszekerheid aan het bestaan van een wetsbepaling wordt gehecht.

Het geven van zekerheid is in de verhouding van burger tot bestuur van grote betekenis geworden. De omvang van de taken die de overheid tot zich heeft getrokken brengt met zich mee dat ieders afhankelijkheid van overheidsbeslissingen enorm is toegenomen. Door die grote afhankelijkheid wordt het moeilijk allerlei activitei-

ten te ontwikkelen indien men niet weet welke houding het bestuur zal aannemen. Subsidies, vergunningen en heffingen zijn belangrijke factoren bij buitengewoon veel particuliere beslissingen geworden. Die beslissingen moeten daarom afgestemd zijn op de reactie van de overheid. En dit is alleen te doen indien die reactie voorspelbaar is.

De behoefte aan zekerheid speelt niet alleen in de verhouding van overheid tot burger. Ook in de verhouding van bestuursorganen tot elkaar vormt de behoefte aan zekerheid omtrent elkaars gedrag een groot probleem. Het is één van de kernpunten in de problematiek rond complementair bestuur. Indirect heeft dit weer gevolgen voor de opstelling van de verschillende overheden tegenover de burgers.

14. Het vastleggen van regels geeft zekerheid omtrent hetgeen zal gebeuren in de door die regels bestreken gevallen. Indien regels nauwkeurig aangeven in welke gevallen een vergunning of subsidie zal worden verleend, of hoe hoog een belastingaanslag zal uitval- len, dan kan men daarmee rekening houden.

Algemeen geldende regels betekenen daarom ook dat men niet is overgeleverd aan de willekeur van de toepasser van die regel: het bestuur of de rechter. Dat impliceert tevens gelijkheid. Het algeme- ne karakter dat aan regels eigen is moet tot een gelijke behandeling leiden van ieder die onder de regel valt.

Mede met het oog op die gelijkheid wordt er wel vanuit gegaan dat de wetgever verplicht is om uitsluitend bij wijze van algemene regel beslissingen te nemen⁶. Daardoor wordt tevens bereikt dat de wet- gever ook zelf de gelijkheid in acht neemt. Zo verbiedt de duitse grondwet uitdrukkelijk het vaststellen van wetgeving voor een con- creet geval⁷.

15. Het wetgevingsproces biedt uit een oogpunt van voorspelbaar- heid van overheidsgedrag nog het voordeel dat nieuwe wetgeving ruimschoots van te voren bekend kan zijn. Doordat in ieder geval het parlementaire gedeelte van de procedure openbaar is weet men welke wetten te verwachten zijn en kan men zich daarop tijdig in- stellen. Weliswaar zal dit niet altijd mogelijk zijn, onder meer door- dat aan wetten terugwerkende kracht kan worden verleend, maar

(6) Böhtlingk-Hogemann, *Het wetsbegrip in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1966, pp. 20-26.

(7) Artikel 19 lid 1.

in veel gevallen is dit punt zeker van belang. Bij de meeste andere vormen van besluitneming door de overheid ligt dit anders.

16. Ook vanuit de behoefte aan rechtszekerheid in verband met de grote afhankelijkheid van de overheid zijn de in nr. 10 genoemde verschijnselen van de delegatie van wetgeving en toekenning van vrije bestuursbevoegdheden zorgwekkend. Maar er bestaat in dit verband toch wel verschil tussen beide.

Bij delegatie van wetgevende bevoegdheid worden er, zij het door een ander orgaan, toch regels vastgesteld. Een nadeel kan zijn dat die regels moeilijker te vinden zijn. Bij regelgeving door de Kroon valt dit nogal mee, maar bij delegatie aan andere organen, hetgeen toch opmerkelijk veelvuldig blijkt voor te komen⁸, is dat vaak niet eenvoudig. Ook kan men, eerder dan bij formele wetgeving, door de regels worden overvallen omdat van de voorbereiding niets naar buiten bekend behoeft te zijn. Maar dat alles neemt niet weg dat er uiteindelijk toch regels zijn.

Indien echter aan het bestuur de bevoegdheid wordt toegekend om een eigen beleid te voeren, dan gaat de zekerheid, die het gevolg is van het bestaan van regels, geheel ontbreken. De beleidsvrijheid van het bestuur kan immers worden ingevuld zonder dat tevoren bekend is hoe dat zal gebeuren. Beschikt het bestuur over veel beleidsruimte, dan faalt de wet in het bieden van rechtszekerheid.

17. Vermindering van rechtszekerheid kan ook het gevolg zijn van het verschijnsel dat bestuursbeleid niet alleen zijn grondslag vindt in regels, maar ook in anderssoortige besluiten. Indien voor die besluiten niet de vorm van wetten wordt gekozen, maar die van een nota of een planologische kernbeslissing, dan kan dit ook voor de rechtszekerheid problemen opleveren. De mate waarin allerlei overheidsorganen aan dergelijke beslissingen zijn gebonden, is nogal onduidelijk, evenals de verhouding van die besluiten tot andere overheidsbesluiten, zoals formele en gedelegeerde wetgeving.

18. Hoe men deze ontwikkelingen ook beziet, vast staat wel dat het onbegonnen werk is om te bepleiten dat de wetgever zoveel mogelijk alles zelf regelt, zodat er weinig aan de lagere wetgever of het bestuur wordt overgelaten. Daarom moet ook hier worden na-
(8) M.P.C.M. van Schendelen, *Terugtrek van de Wetgever*, Alphen aan den Rijn 1978.

gegaan welke andere middelen er zijn om de burger inzicht in toekomstige bestuursdaden te verschaffen en hem te behoeden voor willekeur en ongelijkheid van de kant van het bestuur.

Die middelen zijn er stellig. Het voorschrijven van goede besluitvormingsprocedures en van openbaarheid, en het bieden van behoorlijke beroepsmogelijkheden kunnen de rechtszekerheid bevorderen. Dit kan ook gebeuren door het bestuur te verplichten om beleidsvoornemens tijdig bekend te maken en het bestuur te houden aan de verwachtingen die het met betrekking tot zijn toekomstige gedrag zelf heeft gewekt. De mate waarin men kan aangaarden dat de wetgever afziet van het bieden van zekerheid zal afhankelijk zijn van de mogelijkheden om langs andere weg daarvoor compensatie te krijgen.

2.3. Aspect van de coördinatie

19. Doordat in wetten regels worden gegeven die voor een reeks van gevallen zijn geschreven, kan de wetgever een veelheid van concrete handelingen of besluiten beheersen. Dat is juist ook de bedoeling van de wetgever.

Maar wil dit resultaat bereikt worden, dan moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

Nodig is dat in ieder concreet geval duidelijk is welke regel moet worden toegepast, en wat die regel precies voorschrijft. Indien gezorgd wordt voor goede wetsredacties - overigens een vaak onvervulde wens - is die duidelijkheid bij een niet te omvangrijke wetgeving wel te bereiken. Het rechtssysteem kent ook regels om mogelijke tegenstrijdigheden in het regelbestand op te heffen. Zo gaat een jongere wet boven een oudere, een bijzondere boven een algemene en een hogere boven een lagere. Indien de wetgever zich moeite geeft een zekere innerlijke samenhang binnen de wetgeving te handhaven, dan kan het systeem van wetgeving werken.

20. Bij een enigszins omvangrijke wetgeving zal dit punt snel moeilijkheden kunnen opleveren. Indien de eenheid van de wetgeving onvoldoende in het oog wordt gehouden ontstaan er overlappingen, tegenstrijdigheden en onduidelijkheden, die een sterk verstorend effect kunnen hebben.

De wetgeving wordt daardoor ontoegankelijk. Men kan het geheel van regels niet meer overzien, men is niet verdacht op het feit dat

eenzelfde term in verschillende wetten ook een geheel verschillende betekenis kan hebben en men doorziet niet meer welke verhouding tussen de ene en de andere regel bestaat.

Nu kan men denken dat de ontoegankelijkheid van de wetgeving vooral een probleem is voor juristen of studenten, die iets meer moeite moeten doen om achter de toepasselijke regels te komen. Maar dat is niet juist. Ontoegankelijkheid en slechte innerlijke samenhang van wetgeving betekent dat minder mensen precies weten hoe het zit, dat er meer onzekerheid bestaat wat in een bepaald geval rechtens is en dat er meer fouten worden gemaakt. Het rechtstreeks gevolg daarvan is dat de zekerheid die men van wetgeving verlangt illusoir dreigt te worden, en dat het doel dat de wetgever met een bepaalde regel voor ogen stond minder goed wordt bereikt doordat allerlei interferenties met andere rechtsregels ontstaan.

Het is om die redenen alleen al dat de laatste tijd regelmatig wordt aangedrongen op een betere coördinatie van wetgeving. De studiedag-Van Poelje met als thema de veertien (niet aan elkaar verwante) wetsfamilies, ieder van een ander departement afkomstig, is daarvan een duidelijk voorbeeld⁹.

21. Naast deze bezwaren kan onvoldoende eenheid in de wetgeving ook leiden tot op zichzelf duidelijke, maar onjuiste regels. Juist door het gebrek aan onderlinge afstemming kunnen gevallen ongeregeld blijven of onder een verkeerde regel worden gebracht, terwijl dat kennelijk door niemand gewild is. Een bekend voorbeeld daarvan is het ontbreken van verwijzingsplichten tussen verschillende administratieve rechters indien de klager een onbevoegde rechter heeft geaddieerd. Hoewel binnen ieder systeem van administratieve rechtspraak en binnen de gewone rechterlijke macht verwijzing naar de wel bevoegde rechter is voorgeschreven¹⁰, zodat de wetgever kennelijk meent dat men niet de dupe mag worden van het benaderen van een onbevoegde instantie, ontbreekt een verwijzingsplicht van de ene soort rechter naar de andere. Dit kan slechts verklaard worden uit een onvoldoende rekening houden met het geheel van de wetgeving bij het opstellen van iedere wet afzonderlijk. Dit voorbeeld, waarvan de consequenties voor de benadeelde zeer ernstig kunnen zijn, is stellig met vele aan te vullen.

(9) Zie noot 3.

(10) Bijv. art. 15 Arob, art. 91 Beroepswet.

22. Wetgeving is, zo heb ik hierboven gesteld, een middel om een veelheid van concrete handelingen of besluiten te beheersen. Naarmate de wetgeving zich uitbreidt, vallen een groter aantal activiteiten onder de door de wetgever opgestelde regels.

Daardoor wordt het voor de wetgever echter ook nodig rekening te houden met de verbanden die er tussen die activiteiten bestaan. Hij kan niet zomaar bevoegdheden verdelen of besluitvormingsprocedures inrichten, maar moet zich realiseren dat een bepaalde bevoegdheid in samenhang met een andere moet worden uitgeoefend, en dat een besluit over één onderwerp grote repercussies kan hebben op andere beslissingen. Voor een goede coördinatie van het handelen binnen de overheid is daarom een voorwaarde dat de wetgever zich verdiept in de onderlinge effecten van allerlei overheidshandelen.

Men kan het ook anders zeggen. Indien de wetgever deze coördinatieproblematiek onvoldoende in het oog houdt, bevordert hij dat allerlei organen en instanties langs elkaar heen gaan werken en bij hun beleidsvoering niet letten op hetgeen elders gebeurt. Het is de wetgever die óf de grondslag moet leggen voor een goede beleidscoördinatie, óf, door daar niet op te letten, het ontbreken van coördinatie bevordert.

23. Dat de wetgever in dit opzicht niet optimaal functioneert, is algemeen bekend. Ondanks de groeiende samenhang die tussen de beleidsgebieden van de verschillende departementen ontstaat geschiedt de voorbereiding van de wetgeving op de departementen afzonderlijk. Terwijl soms de wetgeving van één departement al onvoldoende innerlijke samenhang vertoont, is dat bij wetgeving van verschillende departementen nog sterker het geval. Daardoor wordt het voeren van een goed beleid op verschillende terreinen sterk belemmerd.

Dat dit in de praktijk tot ernstige problemen aanleiding kan geven blijkt wel uit de pogingen die de laatste tijd worden gedaan om tot een grotere eenheid te komen. In welhaast alle sectoren van de wetgeving ziet men dat. Men denke aan het werk van P. de Haan op het terrein van het onroerend goed recht, dat heel duidelijk tegen deze achtergrond moet worden geplaatst. Overtuigend is door hem aangetoond dat de ontwikkeling van een behoorlijk overheidsbeleid ten aanzien van onroerend goed vastloopt op onvoldoende coördinatie van de vele stukken wetgeving die betrekking hebben

op de grond¹¹.

Op andere gebieden is men om dezelfde reden aan het werk. Op het terrein van de belastingen zijn een tweetal algemene wetten tot stand gekomen¹². Ook op het terrein van de sociale zekerheid (Staatscommissie Veldkamp), van het welzijn (Harmonisatieraad) en van de milieuhygiëne (Commissie Duk) wordt de huidige wetgeving als zo gebrekkig ervaren dat ernstige pogingen tot betere coördinatie moeten worden ondernomen.

24. Slechte onderlinge afstemming van wetsbepalingen betekent, zoals gezegd, ongecoördineerd, en daardoor omslachtig, tegenstrijdig, en in ieder geval weinig doelmatig optreden van overheidsinstanties.

Maar wetgeving regelt uiteraard niet alleen het gedrag van de overheid, maar ook dat van personen en organisaties buiten de overheid. Daarom bestaat eveneens het gevaar dat er onvoldoende op gelet wordt of de wetsbepalingen als geheel wel een voldoende doelmatig gedrag van particulieren mogelijk maken. Wanneer men te maken krijgt met een steeds toenemend aantal voorschriften, dan is het van groot belang dat die voorschriften op elkaar aansluiten. Indien voor één activiteit verschillende vergunningen of subsidies nodig zijn, dan is het onhandig indien al die vergunningen op verschillende plaatsen aangevraagd moeten worden. Uiterst ondoelmatig wordt de situatie indien de ene vergunning pas kan worden aangevraagd wanneer een andere is verkregen, en hopeloos wordt het indien iedere instantie verlangt dat eerst de andere instantie een vergunning of subsidie heeft verstrekt, of de aan die beschikkingen verbonden voorschriften tegenstrijdig zijn.

Dit soort situaties geeft een gevoel van machteloosheid. Behandelende ambtenaren plegen ter verklaring van hun gedrag te verwijzen naar 'de voorschriften' waaraan zij zelf niets kunnen doen. In wezen hebben zij gelijk. Het is de opsteller van de voorschriften, veelal de wetgever, die schuldig is aan het ontstaan van de situatie.

Hoewel dit soort situaties veelvuldig worden opgemerkt, lijken zij nog minder dan de coördinatieproblematiek binnen de overheid tot aandacht van de wetgever te leiden. Dat ligt ook wel voor de

(11) P. de Haan, Coördinatie van administratieve wetgeving inzake onroerend goed, preadvies NJV 1973.

(12) De Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen.

hand. Overheidsorganen weten de weg naar de wetgever iets beter te vinden, en kunnen daarop meer invloed uitoefenen. Dit heeft tot gevolg dat bij de onderlinge afstemming van wetgeving, zo die al gebeurt, meer wordt gelet op een voor overheidsorganen goede regelgeving dan op een voor anderen aanvaardbaar resultaat.

25. De coördinatie van wetgeving vergt meer aandacht en is lastiger naarmate de omvang van de wetgeving toeneemt. Om die reden is een groeiende bezorgdheid over de onvoldoende coördinatie begrijpelijk. Het zal daarbij duidelijk zijn dat bevordering van samenhang en eenheid in de wetgeving niet alleen een kwestie is van juridische systematiek, hoe belangrijk die juist ook in dit verband is. Zorg voor eenheid en systematiek in de wetgeving is maatschappelijk gezien broodnodig. Burgers en overheid worden anders ernstig belemmerd bij het zinvol inrichten van hun bezigheden.

De formele wetgever schiet op dit punt ernstig tekort. Aan te nemen valt dat het delegatieverschijnsel de verbroekkeling in het regelbestand nog vergroot omdat de procedure voor totstandbrenging van lagere wetgeving nog minder aanknopingspunten voor coördinatie bevat dan die van de formele wet.

26. Uit deze aanduiding van de coördinatieproblematiek blijkt dat ik het begrip coördinatie van wetgeving ruim opvat. Het gaat om de gehele problematiek van de onderlinge aansluiting van wetgeving; om de vraag op welke wijze de ene wet rekening moet houden met de andere.

Naast punten van juridische techniek en dogmatiek komen daarbij kwesties van zinvolle, maatschappelijke wenselijke coördinatie van door de wetgeving beheerste handelingen aan de orde. Men zou dit ook onder het volgende aspect kunnen brengen. Ik behandel het echter bij voorkeur hier, omdat de problemen die met de eenheid van wetgeving te maken hebben erg nauw samenhangen, en bovendien op soortgelijke wijze opgelost moeten worden. Het zal immers steeds (mede) om een toetsing vanuit die eenheid gaan, hetgeen in ieder geval procedurele voorzieningen in het wetgevingsproces verlangt.

2.4. Aspect van de effectiviteit

27. De wetgever wil een bepaald doel bereiken. Hij wil dat straf-

baar gesteld gedrag minder voorkomt, hij wil een schoner milieu of wil dat de universitaire organisatie volgens een bepaald patroon functioneert.

Bereikt hij met zijn wetten de gewenste effecten? Helpt strafbaarstelling bij het voorkomen van ongewenst gedrag? Ontstaan er soms niet voorziene en wellicht schadelijke neveneffecten? Is er een beter werkend alternatief voorhanden?

Een antwoord op dergelijke vragen is bij heel veel wetgeving niet te geven: wij weten het niet. Sterker nog: wij stellen die vragen nauwelijks. Zij die zich met de wetgeving bezighouden zijn al lang blij wanneer hun produkten eindelijk het Staatsblad hebben bereikt. Het Staatsblad geldt als de lang niet altijd bereikbare bekroning van hun werk. Wat er verder met de wet gebeurt is een zorg voor anderen: nieuwe wetsontwerpen eisen de aandacht. En degenen die in de praktijk met een wet te maken hebben, accepteren die als een gegeven waaraan toch niets te veranderen valt. Zo is het boeiend om te zien hoe juristen zich intensief bezighouden met de vraag hoever men mag gaan met de interpretatie van wetgeving, met het afwijken van de woorden of de bedoeling van een wellicht verouderde wet. Maar waarom vraagt men zich zo weinig af hoe die wet veranderd zou moeten worden?

Kortom, er is heel weinig terugkoppeling van de praktijk naar de wetgever. De wetgever weet niet hoe zijn wetten werken, en leert niet van zijn fouten of zijn gelukkige invallen. Evaluatie van wetgeving vindt nauwelijks plaats.

28. Blijkbaar is de terugkoppeling van ervaring met wetgeving naar de wetgever erg moeilijk. Een goed inzicht van de wetgever in de resultaten van zijn eigen werk is ook daarom lastig, omdat goede gegevens over hoe een wet functioneert vaak moeilijk te verkrijgen zijn. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek is in dit opzicht nog weinig ontwikkeld. Gelukkig begint daarin verandering te komen.

Maar indien betere gegevens beschikbaar komen, zal daarvan ook gebruik gemaakt moeten worden. Het spaarzame materiaal dat voorhanden is wekt niet de indruk dat de wetgever altijd goed gokt. Integendeel. Daarom wordt het essentieel dat dit punt meer aandacht krijgt. Het vergt wel enig nadenken om te weten hoe dat goed georganiseerd kan worden.

29. Wanneer de effectiviteit ter sprake komt, behoort ook de doel-

treffendheid van de wetgevingsprocedure aan de orde te komen. Klachten daarover zijn er veelvuldig. Met name het feit dat de procedure veel tijd kost, vormt een bekend probleem. Dit betekent dat de wetgever niet snel iets kan regelen of kan wijzigen. Wetgeving kan daardoor star worden, niet flexibel genoeg om in snel veranderende omstandigheden te functioneren. Gevoegd bij het feit dat verandering van wetgeving als gevolg van ervaringen met het functioneren ervan moeizaam tot stand komt, leidt tot een sterke neiging niet te veel in wetten te willen vastleggen. Dit is stellig een belangrijk argument om veel over te laten aan het bestuur of aan de soepeler werkende lagere wetgever.

De doelmatigheid van wetgeving en het proces van wetgeving in een samenleving waarin veranderingen elkaar snel opvolgen, vereist daarom ook bezinning.

Wat met deze problemen te doen?

30. Vanuit ieder van de vier aspecten bezien kan met een gevoel van onvrede constateren met de huidige gang van zaken op het gebied van wetgeving. Ideaal is de situatie zeker niet. Kan zij echter ook verbeterd worden? Mijn mede-pretadviseur toont zich niet ontevreden met de huidige gang van zaken. Mijn ontevredenheid is bepaald groter. Niet omdat de deelnemers aan het wetgevingsproces zich onvoldoende inspannen of omdat ik van een te hoog gesteld ideaalbeeld wil uitgaan. Maar eenvoudig omdat ik op grond van hetgeen ik hierboven heb gezegd meen dat de wetgeving niet meer voldoet aan de minimum-eisen die daaraan gesteld mogen worden. Wij kunnen eenvoudig niet blijven doormodderen, omdat anders ernstige fricties in het functioneren van de overheid en van de samenleving als geheel ontstaan. Het is tenslotte niet omdat alles zo goed gaat dat onze vereniging dit onderwerp aan de orde heeft gesteld.

31. Ik zal, uitgaande van de vier aspecten die ik heb onderscheiden en de in verband daarmee gesignaleerde problemen voorstellen tot verbetering trachten te formuleren. Zij zullen geen wonderen verrichten. Voor een deel zijn zij ook meer het aangeven van een richting waarin gedacht kan worden dan het aanbieden van een pasklaar concept.

Men zal zowel over de inhoud van de wetgeving, het soort wetten

dat men wenst, moeten nadenken als over de procedure van wetgeving. Beide onderwerpen hangen nauw samen. Zo zal men voor het bepalen van een goede besluitvormingsprocedure willen weten tot welke soort besluiten die procedure moet leiden.

Teneinde enige systematiek te verkrijgen begin ik met de inhoudelijke kant, en ga daarna over op de procedure.

PAR. 3. DE INHOUD VAN WETTEN

32. Voorop zou ik willen stellen dat de belangrijkste overheidsbesluiten in de vorm van een wet in formele zin genomen behoren te worden (voor zover zij niet in de grondwet zijn opgenomen). De basis voor het opleggen van verplichtingen en toekennen van rechten aan burgers, en de basis voor het optreden van het bestuur behoren te worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van wetgeving.

Het fundamentele argument ten gunste hiervan is dat de procedure van wetgeving voor besluiten van dit gewicht als de meest democratische gezien moet worden. Zoals in no. 9 gezegd, wil ik er bij dit preadvies vanuit gaan dat een in dit opzicht betere procedure niet voorhanden is. Dit standpunt wordt ook bij de herziening van de grondwet ingenomen doordat geen wijzigingen in de procedure van wetgeving worden voorgesteld¹³.

Dit standpunt sluit niet uit dat men zou voorstellen de wetgevingsprocedure aan te vullen met onderdelen die een (nog) betere inbreng van de samenleving zou bewerkstelligen. Maar dergelijke onderdelen kunnen niet in de plaats komen van de essentiële elementen in de door de grondwet geregelde procedure.

33. Niet alleen voor de basisbesluiten, maar voor veel belangrijke beslissingen, met name indien die het vaststellen van algemene regels betreffen, heeft de formele wet veel voordelen. Argumenten van democratie, rechtszekerheid en coördinatie pleiten daarvoor.

Maar het is duidelijk, dat niet ieder belangrijk besluit, niet iedere regel, door de wetgever kan worden vastgesteld. De praktijk leert

(13) Zie wetsontwerp 15047.

dat dit bij lange na niet het geval is, en men kan niet de illussie hebben dat daarin een diepgaande verandering kan worden gebracht.

En misschien zou het niet zo ideaal zijn wanneer dat ging gebeuren. Wanneer gesproken wordt over de toeneming van het delegatieverschijnsel of de voortgaande terugtred van de wetgever, dan wordt vooral aan de negatieve kanten daarvan gedacht. Maar wetgeving heeft ook bezwaren. Zo kan de starheid, de geringe flexibiliteit die het gevolg is van een regeling bij de wet, een ernstig probleem vormen.

34. Teneinde vat op de materie te krijgen zou ik mijn betoog als volgt willen opbouwen.

Eerst zal ingegaan worden op enkele bezwaren van een te vergaand optreden van de wetgever. Die bezwaren worden soms zo sterk gevoeld dat ook fundamentele beslissingen om die reden niet meer via de wet tot stand komen. Juist met het oog op dat laatste gegeven wil ik bepleiten de wetgeving iets minder star te maken dan zij nu vaak nog is.

Dat neemt enkele belemmeringen weg om de werkelijk belangrijke besluiten wel door de wetgever te laten nemen.

Een volgende vraag is dan of de formele wet zich leent voor die categorie van besluiten, die niet bestaan uit het geven van regels, maar wel van groot gewicht zijn voor het bestuursoptreden en voor de samenleving. Soms wordt wel het argument gebruikt dat het vaststellen van beleidsdoelstellingen of plannen niet goed in een wet kan gebeuren. Ik zal aangeven dat ik het met die visie niet eens ben.

Tegen deze achtergrond zal dan de vraag behandeld worden in hoeverre onderwerpen die tegenwoordig wel in anderssoortige besluiten worden neergelegd waarbij ook het parlement betrokken is niet beter in de wet opgenomen zouden kunnen worden. Dit betreft met name de planologische kernbeslissing en de besluitvorming rond regeringsnota's.

Gaan deze beschouwingen grotendeels over besluiten, waarbij het parlement in enigerlei vorm direct is betrokken, daarna moet nog nagegaan worden in hoeverre besluitvorming geheel aan andere organen kan worden overgelaten door delegatie van wetgeving en toekenning van vrije bestuursbevoegdheden. Een poging wordt gedaan om te beredeneren in welke gevallen het optreden van de wetgever essentieel is.

3.1. *Starheid en flexibiliteit van de wet*

35. Het lijkt mij goed te beginnen met aan te geven wat de wetgever niet moet doen. Dat is het *altijd* tot in de details willen regelen hoe gehandeld moet worden.

Nu doet de werkgever dat ook niet. Maar soms gaat hij toch vrij ver in die richting. In ieder geval is het goed te weten waarom de wet de besluitvorming soms beter aan anderen kan overlaten. Dan kan wellicht beter aangegeven worden wat hij wel en wat hij niet moet doen. Op het ogenblik bestaat een betrekkelijk negatief beeld over ieder terugtreden, zodat te weinig discussie ontstaat over de vraag wanneer dat wel en wanneer dat niet toelaatbaar of wanneer dit zelfs aantrekkelijk is.

36. Van min of meer principiële betekenis tegen te veelomvattende regelgeving bij de wet is het argument dat de wetgevingsprocedure wel voldoet aan de eisen van democratie indien het gaat om besluiten met een algemene betekenis, waarbij vele belangen betrokken kunnen zijn en tegen elkaar moeten worden afgewogen. Maar dat geldt niet voor de uitwerking van het aldus vastgestelde beleid in een concreet geval.

Steeds sterker wordt het immers ook als een eis van democratie gezien dat de individuele burger betrokken moet worden bij de beslissingen die hem of zijn naaste omgeving in het bijzonder raken. Hij moet daarin een zwaardere stem hebben dan degenen die niets uitstaande hebben met de gevolgen van die beslissingen. Om die reden wordt verlangd dat de burger gehoord wordt voordat een voor hem negatieve beschikking tot stand komt, en dat er voldoende overleg wordt gevoerd. En om die reden ontstaat er behoefte aan verschillende vormen van inspraak.

Stelt men deze eisen, dan veronderstelt men ook dat het bestuur een zekere beleidsruimte heeft. Daarom is invloed van de burger op besluiten die hem direct raken niet te verenigen met wetgeving die geen ruimte voor een dergelijke beïnvloeding biedt.

37. Dit klemmt in de huidige maatschappij sterk. Indien de overheid het tot haar taak rekent haar burgers in vele opzichten te verzorgen, dan kan zij die verzorging alleen maar goed bieden wanneer zij die afstemt op de concrete situatie waarin een ieder verkeert, en zij daarbij met zijn wensen en meningen rekening houdt. Bij een veel-

omvattende taakopvatting van de overheid zal het vaak zelfs onmogelijk zijn resultaten te bereiken indien niet een zekere medewerking van de direct betrokkenen wordt verkregen. Men denke aan het welzijnswork, of aan de stadsvernieuwing, die zonder de medewerking van vele betrokkenen moeilijk van de grond kan komen.

De wetgever moet zich in deze gevallen tot de hoofdzaken kunnen beperken, en niet te ver gaan met het geven van dwingende regels. Wanneer ik denk aan het regelmatig aangehaalde voorbeeld van vergaande terugtred van de wetgever, nl. dat van de huiseigenaar die een dakkapel wil aanbrengen en bemerkt dat daarover niets in de wet is te vinden, dan kan ik mij over die terugtred slechts verheugen. Het is waar dat die huiseigenaar te veel is overgeleverd aan de grillen van de dienst gemeentewerken, maar ik moet er niet aan denken dat de wetgever voor heel Nederland uniform de vorm, grootte en uitvoering van toe te stane dakkapellen zou vastleggen.

38. Iets anders is dat dan wel verzekerd moet worden dat de betrokken burger werkelijk invloed krijgt, en dat het niet een ambtenaar van gemeentewerken is die naar persoonlijke smaak beslist. Wil men tegen deze achtergrond aan het bestuur beleidsruimte toekennen, dan is dat geen vrijheid van bestuur om naar eigen inzicht te beslissen, maar om de beslissing toe te snijden naar de belangen van de burgers, zoals die in de te behandelen situatie bestaan.

Voorzieningen om dat te bereiken worden talrijker. Regels over de besluitvorming, het horen van belanghebbenden, over openbaarheid en rechtsbescherming komen tot ontwikkeling. Zij zullen verder ontwikkeld moeten worden. Daarop zal de wetgever zich in ieder geval moeten richten, want alleen dan kan hij met een gerust hart het uitwerken van zijn regels aan anderen overlaten¹⁴.

39. Op grond van deze overwegingen meen ik dat de wet wel steeds de hoofdregels moet vastleggen, maar de nadere invulling daarvan aan anderen kan overlaten. Dit echter met name indien (groepen van) burgers daardoor invloed krijgen op de vertaling van de hoofdregels naar hun speciale situatie.

Of men dit wenst zal afhangen van het onderwerp en van de opvattingen die ten aanzien daarvan bestaan over de noodzaak van gelij-

(14) Zie nos 87-94.

ke behandeling van iedereen. Daarom kan ten aanzien van de belastingheffing niet de ruimte worden gelaten die ten aanzien van dakkapellen wel mogelijk is.

Men bedenke wel dat op grond van deze redenering delegatie van wetgevende bevoegdheid aan een lagere wetgever van de centrale overheid (Kroon, minister) niet verdedigd kan worden: daar wordt de invloed van burgers op hun specifieke situatie nooit groter van. Het kan alleen gaan om delegatie aan wetgevers van gedecentraliseerde lichamen, of om de toekenning van beleidsvrijheid in concrete gevallen.

40. Strak geformuleerde en in de details afdalende regels maken de wetgeving ook star. Indien de omstandigheden zich snel wijzigen is enige flexibiliteit nodig om aanpassing daaraan mogelijk te maken. Ook wanneer de wetgever een nieuw terrein betreedt, kan starheid een gevaar zijn. Misschien kan hij wel in grote lijnen aangeven wat hij wil bereiken, maar er bestaat nog onvoldoende ervaring om alle casusposities te overzien.

Meer in het algemeen kan men zeggen dat de wetgeving zo omvangrijk en gecompliceerd is geworden, dat onmogelijk kan worden aangenomen dat alle consequenties in alle bijzondere gevallen ook zijn gewild. Ook dat kan ervoor pleiten de instructies van de wetgever niet te strikt te maken. Hij moet de hoofdlijnen of de normale gevallen bestrijken, maar kan niet met iedere speciale situatie rekening houden.

Soepelheid van zijn producten wordt dan een eigenschap zonder welke de wetgever niet effectief kan optreden. Indien onvoldoende gezorgd wordt dat de wetgeving enig aanpassingsvermogen heeft, zal het gevolg zijn dat een grote druk ontstaat om ter vermindering van starheid zo min mogelijk in de wet te regelen.

41. Zijn dus vanuit een tweetal gezichtshoeken in een aantal omstandigheden argumenten aan te voeren tegen een te vergaande regeling door de wet, het zijn de rechtszekerheid en de behoefte aan coördinatie die zich daartegen kunnen verzetten.

Aan de rechtszekerheid wordt afbreuk gedaan doordat bij een grotere soepelheid van de wetgeving tevens de voorspelbaarheid van hetgeen op basis van die wet gaat gebeuren vermindert. Daardoor wordt de mogelijkheid van willekeur van de kant van het bestuur groter, en ook van ongelijke behandeling van de burgers. Ten aanzien van dit argument zijn een drietal opmerkingen te maken.

42. Allereerst past de opmerking dat het waar kan zijn dat vroeger de wet het voornaamste wapen was om willekeur van de administratie of rechter tegen te gaan, en om een gelijke behandeling van iedereen te bereiken, maar dat dit tegenwoordig niet meer het geval is.

Zo is door de toegenomen regeling van de rechtsbescherming, en door de in de rechtspraak ontwikkelde beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke stap ter versterking van de rechtszekerheid gezet. Ook door het voorschrijven van bepaalde regels over de besluitvorming, door het invoeren van een motiveringsplicht en door soortgelijke maatregelen kunnen resultaten in deze richting worden geboekt. Er zou stellig nog verder gegaan kunnen worden in deze benadering, bijv. door meer dan thans geschiedt het bestuur te verplichten zijn beleid en de wijzingen daarin tevoren bekend te maken. Kortom, het rechtszekerheidsbeginsel zou verder uitgewerkt kunnen worden.

Koopmans heeft er onlangs voor gepleit de bescherming van de rechtszekerheid vooral in deze benadering te zoeken¹⁵, en zelf heb ik ook enige bouwstenen voor verdere ontwikkeling van het rechtszekerheidsbeginsel aangedragen¹⁶.

43. In de tweede plaats moet er op worden gewezen dat de gedachte dat de wetgever alleen algemene regels mag formuleren, niet alleen terwille van de zekerheid, maar ook terwille van de gelijkheid die daaruit voortspruit, averechtse effecten kan hebben. Gelijkheid is iets dat men in abstracto ziet voortvloeien uit het feit dat een regel wordt toegepast op alle casusposities die daaronder vallen. Alle gevallen worden gelijk behandeld. Maar die gelijkheid is vaak schijn. De regel kan eenzelfde consequentie hebben in situaties die sterk kunnen uiteenlopen. Door maar enkele factoren als kenmerkend aan te wijzen voor het van toepassing worden van de regel kan men ongelijkheid teweegbrengen: op andere factoren wordt niet gelet.

Juist bij de uitbreiding van de verzorgende taak van de overheid is te waken voor een simplificatie van de vraag of twee gevallen gelijk zijn. De eis van gelijke behandeling kan dan een andere kleur krijgen: door te verlangen dat voldoende gedifferentieerd wordt naar

(15) In zijn voordracht tijdens de jubileum-dag van H.D. Tjeenk-Willink.

(16) *Rechtsverwerking in het administratieve recht*, preadvies Vereniging voor Administratief Recht 1975.

ieders persoonlijke situatie.

Zolang het gevaar bestaat dat het bestuur te veel misbruik maakt van de vrijheid om naar individuele gevallen te differentiëren, zal men huiverig zijn het die vrijheid te verlenen. Maar indien tegen misbruik op andere wijze gewaakt kan worden, ontstaan ook voordelen.

44. Tenslotte is het goed er op te wijzen dat het argument van de rechtszekerheid in zijn tegendeel kan verkeren. Houdt men daaraan te sterk vast, en wenst men daarom wetgeving die betrekkelijk weinig sorpel is, dan zal vaak uit angst voor die starheid tot toekenning van bevoegdheden aan het bestuur worden besloten. Juist het bestuur, dat een aanzienlijke invloed bij de voorbereiding van wetgeving pleegt te hebben, zal zich niet graag aan een dwingend voorschrift willen onderwerpen als het daarvan niet alle consequenties kan overzien.

Zou men goedvinden dat in de wet ook regels voorkomen die voor normale gevallen bedoeld zijn, en dus meer het karakter van richtlijnen hebben dan van steeds bindende regels, dan kan dit voor de rechtszekerheid ook gunstig werken. Zou een richtlijn in de wet in 95 procent van de gevallen gevolgd worden, dan biedt het een grotere zekerheid die, al is het met een onzekerheidsmarge, in de wet te vinden, dan om alleen maar een machtiging in de wet aan te treffen, zodat steeds onduidelijk is waar men aan toe is.

45. In verband met de coördinatie heeft de formele wet voordelen boven andere vormen van overheidsbesluiten. De procedure is zodanig ingericht, dat in een aantal stadia aan de verhouding van de nieuwe wet tot de reeds bestaande wetgeving aandacht kan worden besteed. Niet te ontkennen valt dus dat het voor de samenhang van het totaal van overheidsbesluiten aantrekkelijk is indien veel bij de wet wordt geregeld.

Natuurlijk zijn er wel maatregelen te bedenken om te bevorderen dat op de coördinatie wordt gelet indien de wet de bevoegdheden delegeert. Bij die gedelegeerde besluitvorming zal de invloed van de administratie groot zijn. Te verwachten is daarom dat de moeilijkheden die de administratie zelf ondervindt als gevolg van slechte coördinatie, wel aandacht zullen krijgen. Dat zal in het bijzonder het geval zijn wanneer het niet zo lastig is om tot een samenhangend overheidsoptreden te komen. Zo is het stellig eenvoudiger om

binnen één departement tot een zekere vorm van beleidsafstemming te komen, dan indien verschillende departementen bij de materie betrokken zijn.

Bij het terugtreden van de formele wetgever is in ieder geval het gevaar groter dat een goede afstemming van voorschriften gezien vanuit het perspectief van de burger, minder aandacht krijgt. Indien de medewerking van het parlement niet nodig is, wordt het waarschijnlijker dat de moeilijkheden waarvoor de bestuursorganen worden geplaagd door een slechte onderlinge aansluiting van voorschriften onvoldoende worden onderkend.

Een en ander leidt tot de gevolgtrekking dat het optreden van de formele wetgever in verband met de coördinatie aantrekkelijk is. Zeker indien het gaat om regels die het beleid van meer dan één departement raken, of waarvan een goede aansluiting op bestaande regels voor de burgers van betekenis kan zijn is dit een belangrijk argument voor formele wetgeving.

46. Bij dit argument bedenke men overigens wel dat de mogelijkheid om tot goede coördinatie te komen bij de huidige wetgevingsprocedure niet erg groot is. Juist ten aanzien van de wet bij de vastgestelde regels wordt hierover al ernstig geklaagd. Zolang op dat punt geen verbeteringen te bereiken zijn zal daarom niet teveel verwacht kunnen worden van het optreden van de wetgever.

Wel kan men stellen dat het overlaten van de besluitvorming aan lagere organen in sommige gevallen ernstiger kan zijn dan in andere, omdat soms van andere coördinatiemiddelen effect kan worden verwacht, en soms niet. Dat moet van belang zijn bij de beslissing wat de wetgever wel zelf moet regelen, en wat hij aan anderen kan overlaten.

47. Overziet men het geheel van overwegingen, dan moet de conclusie zijn dat het de taak van de wetgever is om de hoofdlijnen te geven. Hij moet op dat punt niet te veel aan anderen overlaten. Maar om deze taak op een goede manier te behartigen is het nodig om afstand te doen van de gedachte dat de wet eigenlijk alles zou moeten regelen. Teneinde aanpassing aan de bijzondere omstandigheden of inzichten van degenen op wie de regel moet worden toegepast mogelijk te maken, en teneinde een te grote starheid van de

regels te vermijden, moet de wetgever voldoende beperkingen in acht nemen¹⁷.

Wetgeving is vaak niet de enige mogelijkheid om op punten van democratie, rechtszekerheid of coördinatie tot een bevredigende besluitvorming te komen.

Voor zover de wetgever echter terugtreedt, zal hij in ieder geval moeten zorgen voor maatregelen om te voorkomen dat die aspecten onder tafel geraken (zie hierover verder no. 87). En hij zal zorgvuldig moeten nagaan of de voordelen die hij van zijn terughoudendheid verwacht, werkelijkheid worden en bovendien de nadelen overtreffen.

De gevolgen van deze gedachtengang zullen eerst nagegaan worden voor besluiten die uit regelgeving bestaan, en vervolgens voor besluiten met een ander karakter.

3.2. Consequenties van dit standpunt voor regelgeving bij de wet

48. Voor het vaststellen van regels heeft een en ander tot consequentie dat de wet niet altijd regels behoeft te formuleren die voor alle denkbare gevallen een dwingend voorschrift bevatten. Zij mogen ook het karakter hebben van richtlijnen of van voorschriften die als uitgangspunten gehanteerd behoren te worden, maar die afwijkingen in speciale gevallen toelaten.

Deze gedachte heeft gevolgen zowel voor hen die een wet moeten opstellen als voor hen die haar toepassen.

49. Degenen die een wet formuleren moeten met deze mogelijkheid rekening houden. Zij moeten nagaan wat precies met de regels wordt beoogd, en in hoeverre uitzonderingen toegestaan kunnen worden. Natuurlijk kan niet nauwkeurig worden omschreven in welke situaties een regel niet zal gelden: dan kan die regel immers zodanig geformuleerd worden dat zij die situaties niet omvat. Maar wel kan bepaald worden door wie er volgens welke procedure tot afwijking kan worden beslist. Ook is denkbaar dat in de formulering van de regel tot uitdrukking gebracht wordt dat meer een richtlijn dan een steeds geldend voorschrift is bedoeld.

In de wetgeving zijn voorbeelden in deze richting te vinden. Te denken valt aan de hardheidsclausule in de belastingwetgeving¹⁸.

(17) Een andere benadering is te vinden in de oratie van D.W. Ruiter, *Kloven in het Bestuursrecht*, 1978.

(18) Artikel 63 Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Een mooi voorbeeld is ook de Dienstplichtwet. Vrijstelling van dienstplicht wordt verleend in een aantal betrekkelijk duidelijk omschreven gevallen¹⁹. Maar deze bepaling krijgt het karakter van een richtlijn doordat toegevoegd wordt dat vrijstelling ook mogelijk is bij de aanwezigheid van een 'bijzonder geval'. De benadering van de Dienstplichtwet is aantrekkelijk omdat de wet voor de meest voorkomende en door de wetgever voorziene gevallen voorschrijft hoe gehandeld moet worden, waardoor ook de rechtszekerheid gediend wordt. Daaraan wordt maar in beperkte mate afbreuk gedaan door de bepaling over de aanwezigheid van een bijzonder geval, omdat duidelijk wordt dat het inderdaad om uitzonderlijke situaties moet gaan.

50. De opstellers van een wet zullen als reden voor delegatie van wetgeving of toekenning van discretionaire bevoegdheden aan de administratie niet meer kunnen aanvoeren dat niet alle omstandigheden voorzien kunnen worden, en dat dus in het geheel geen regels in de wet opgenomen kunnen worden. Een belangrijk argument ten gunste van delegatie vervalt indien het wettelijk voorschrift van zijn wat te starre karakter kan worden ontdaan.

Het is misschien niet toevallig dat de belastingwetgeving en de Dienstplichtwet de zojuist genoemde oplossingen hebben gekozen. De grondwet staat in deze beide gevallen in de weg aan een vergaande delegatie van bevoegdheden door de wetgever²⁰. Wellicht zou, bij afwezigheid van deze belemmering, de noodzaak om in speciale omstandigheden af te wijken van de gewone regels, tot eenzelfde mate van delegatie hebben geleid als op andere terreinen voorkomt. Indien het werkelijk nodig is valt daar blijkbaar wel een alternatief voor te bedenken.

51. Het is misschien goed er op te wijzen dat vanuit deze benadering geen bezwaar bestaat tegen het toestaan van experimenten, waarbij de gewone regels buiten toepassing blijven. De wetgever kan bepalen dat dit mogelijk is; het karakter van wettelijke regels vormt daarvoor geen hinderpaal zoals soms wordt aangevoerd²¹.

(19) Artikel 15 Dienstplichtwet.

(20) Zie de artt. 188 en 195 van de Grondwet.

(21) T. Lenssen, Legitimiteit van experimentele wetgeving, *N.J.B.* 1973, 439-443, i.h.b. p. 442.

52. In het verlengde van de hier gegeven benadering ligt dat de houding van de uitvoerders van de wet niet van te slaafse navolging behoort te getuigen. Het bestuur, en ook de rechter moeten zich bij het toepassen van wettelijke voorschriften realiseren dat de wet niet met alle mogelijke bijzonderheden rekening kan houden. Natuurlijk behoort de wet het uitgangspunt voor de beslissing te zijn. Indien echter bepaalde consequenties van een regel door de wetgever kennelijk niet zijn voorzien, behoeft niet altijd voor het volgen van de wettelijke regel gekozen te worden. Dat zelfs de rechtszekerheid niet altijd als argument voor het steeds toepassen van de wet kan worden aangevoerd, begint men al te vermoeden indien men de administratieve rechter ziet overwegen dat het rechtszekerheidsbeginsel zich verzet tegen strikte toepassing van de wet²².

Er blijken dan inderdaad gevallen te zijn waarin de naleving van de wet op gespannen voet komt te staan met voorspelbaarheid van het overheidsoptreden, bijv. doordat een toezegging is gedaan om anders te handelen dan de wet voorschrijft. Onverkorte toepassing van de wet kan ook in strijd komen met het gelijkheidsbeginsel, of als willekeurig bestuurshandelen worden ervaren. Indien niet valt aan te nemen dat de wetgever deze consequentie heeft gewild, kan het enige argument ten gunste van het wel volgen van de wettelijke regel zijn dat een meer vrije wettoepassing zou leiden tot een verkeerd gebruik van die vrijheid. Hierboven is reeds aangegeven dat er andere wegen zijn om dat tegen te gaan.

Daarom stem ik graag in met de jurisprudentie van administratieve rechters als de Centrale Raad van Beroep, die de mogelijkheid openhoudt om de wet buiten toepassing te laten indien dit in strijd zou komen met een beginsel van behoorlijk bestuur²³. De belastingkamer van de Hoge Raad stelt zich tegenwoordig ook op dit standpunt²⁴.

En meer in het algemeen past een wat vrijere houding tegenover de wet in dit kader. Een dergelijke houding is een noodzakelijk element voor het voldoende flexibel houden van het systeem van wettelijke regels.

(22) Bijv. CRvB 18 febr. 1975, AB 243.

(23) Zie noot 21.

(24) Zie hierover J.P. Scheltens, *Wet en Rechtsbeginselen*, N.J.B. 1978, 717-729.

3.3. De wet en besluiten van niet-regelgevend karakter

53. Hierboven is uiteengezet dat wetten niet altijd het karakter van algemeen geldende regels behoeven te bezitten.

Daaruit vloeit voort dat het feit dat een besluit niet bestaat uit een algemeen geldende regel, geen argument kan zijn om dat besluit niet in een wet op te nemen. Er is dan ook geen reden om te menen dat besluiten met een ander karakter, zoals een plan of een beslissing over één concreet beleidsprobleem, zich in beginsel niet zouden lenen voor de vorm van een wet.

Ik zou daaraan willen toevoegen dat het niet alleen mogelijk, maar ook zeer gewenst is dat de belangrijkste besluiten van niet-regelgevend karakter bij de wet worden vastgesteld.

Daarvoor zijn verschillende argumenten aan te voeren.

54. Aan de gedachte dat algemene regels uit een gezichtspunt van democratie bij de wet vastgesteld moeten worden, ligt de veronderstelling ten grondslag dat het bestuur geleid kan worden door besluiten die als regels te formuleren zijn. De uitvoerende macht wordt beheerst door de regels van de wet.

Die veronderstelling is echter niet meer juist. De actieve en sturende taak die de overheid heeft, brengt met zich mee dat er ook andere basisbesluiten nodig zijn dan regels. Er moeten beleidsdoelstellingen worden geformuleerd en prioriteiten worden gesteld. De diverse bestuursactiviteiten moeten op elkaar worden afgestemd. Over belangrijke concrete vragen moet een beslissing worden genomen die een grote invloed kan hebben op de gehele samenleving.

In al deze gevallen gaat het niet om regels. Het kan gaan om plannen of daarop gelijkende besluiten. Planologische kernbeslissingen zijn daar een voorbeeld van. Het kan ook gaan om een principebeslissing die richtinggevend is voor het overheidsbeleid op een groot aantal terreinen. Men denke aan de vraag of de ontwikkeling van kernenergie bevorderd moet worden.

Ziet men het als een eis van democratie dat de uitspraken van de wetgevende macht de grondslag moeten vormen van het overheidsbeleid, dan kunnen die uitspraken niet alleen uit regelgeving bestaan. Richtinggevende besluiten van andere aard moeten dan eveneens door de wetgever worden vastgesteld.

55. In verband met de rechtszekerheid en de coördinatie kan het

alleen maar voordelen hebben om ook plannen en andere besluiten van niet regelgevende aard in de wet op te nemen.

Bezwaren tegen die gedachte zouden kunnen komen van hen die vrezen dat wetgeving een te grote mate van starheid voor dit type van besluiten met zich mee zou brengen. Plannen in deze vorm zouden bijv. onvoldoende flexibel worden.

Ik meen dat dit bezwaar niet juist is. Indien de wetgever plannen vaststelt, kan hij zelf bepalen welke gevolgen hij daaraan wil verbinden. Hierboven is gezegd dat de wetgever voldoende aandacht moet besteden aan de vraag welke mate van bindendheid hij wenst. Evenzeer als zijn regels als richtlijnen gehanteerd kunnen worden, zal dit ten aanzien van zijn plannen mogelijk zijn. De wetgever heeft daarom stellig de mogelijkheid om soepelheid van plannen op toereikende wijze te bereiken.

56. De stelling, dat plannen of andere besluiten die niet het karakter van regels hebben, maar wel als basisbesluiten van de overheid zijn te beschouwen, bij de wet moeten worden vastgesteld, wil ik nog met een aantal overwegingen onderbouwen. Daarbij ga ik er voorlopig van uit, dat wetgeving de enige vorm van besluitvorming is, waarbij het parlement als mede-besluitnemer optreedt.

Dat is echter niet geheel juist: er zijn alternatieve procedures in opkomst, waarbij aan het parlement een zekere rol wordt toegekend. Op die alternatieven wordt in een later stadium ingegaan. In het nu komende gedeelte wordt deze mogelijkheid nog buiten beschouwing gelaten.

57. In de laatste tijd wordt steeds duidelijker beseft dat de wetgever zich ten aanzien van besluiten van niet-regelgevende aard niet meer afzijdig kan houden, omdat anders het parlement bij de belangrijkste besluiten buiten spel komt te staan.

Enigszins wordt dat door de volksvertegenwoordiging ook wel gespeurd. Bij belangrijke besluiten verlangt het parlement dat de regering niet volstaat met het afleggen van verantwoording voor reeds genomen beslissingen, maar dat zij vóór het nemen ervan overlegt met de volksvertegenwoordiging, opdat die invloed kan uitoefenen. Er worden dan debatten gehouden op basis van een door de regering opgesteld ontwerp van een besluit. Dit kan de vorm van een nota hebben, of van een aan de Kamer meegedeeld voornemen om vliegtuigen voor de luchtmacht aan te schaffen.

Soms wordt vanuit de Kamer uitdrukkelijk aangedrongen op het gieten van een besluit in de vorm van een wet²⁵. Vaker wordt in meer algemene zin tot uitdrukking gebracht dat van groot belang geachte beleidsbeslissingen niet door de regering alleen genomen behoren te worden met de mogelijkheid van parlementaire controle achteraf, maar dat de Kamer tevoren bij de besluitvorming betrokken moet worden. De regering beseft blijkbaar dat dit een valide wens van de Kamer is, door daaraan veelvuldig tegemoet te komen. Dat dan veelal niet de wetgevingsprocedure wordt gevolgd doet niet af aan het feit dat regering en parlement beide erkennen dat het parlement een rol moet spelen bij besluiten met een niet regelgevend karakter.

58. Uit het fluorideringsarrest²⁶ leid ik af dat ook de Hoge Raad van mening is dat bepaalde ingrijpende besluiten, ook al bestaan die niet uit het geven van regels, door de wetgever genomen moeten worden. De toevoeging van stoffen aan het drinkwater is een maatregel van zo ingrijpende aard, dat zonder wettelijke grondslag niet kan worden aangenomen dat een waterleidingbedrijf daartoe de vrijheid heeft, zo overwoog de HR. Hoewel in de gegeven casuspositie die wettelijke grondslag uit een regel had kunnen bestaan, zijn situaties denkbaar waarbij eigenlijk alleen een ander type besluit in aanmerking zou komen. Zo in het geval de watervoorziening in handen van een staatsbedrijf zou zijn.

Essentieel lijkt mij in de gedachtengang van de Hoge Raad dat de overheid bepaalde verstreckende besluiten alleen in de vorm van wetten mag nemen. Beslissend is daarbij niet de vraag of het gaat om een algemeen verbindend voorschrift, maar of het besluit ingrijpend is.

59. Dezelfde gedachte is verdedigd in het grondige en uitvoerige openingsartikel van J. Rödiger in de bundel *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*²⁷. Zowel op theoretische als op praktische gronden verwerpt hij het onderscheid tussen regelgeving en anderszortige besluiten als uitgangspunt om aan te geven wat wel en wat niet in de wet moet worden opgenomen. Beslissend behoort het

(25) Bijv. de planologische kernbeslissing.

(26) HR 22 juni 1973, *NJ* 386.

(27) *Zum Begriff des Gesetzes in der Rechtswissenschaft*, pp. 5-48 van de in noot 4 aangehaalde bundel.

gewicht van het besluit voor de samenleving te zijn en de mate waarin het bepalend is voor het optreden van de overheid. De belangrijkste overheidsbesluiten moeten van de wetgever afkomstig zijn, hetgeen impliceert dat de taakverdeling tussen wetgever en bestuur niet een taakverdeling naar het al dan niet regelgevend karakter van de te nemen besluiten is, maar naar het gewicht ervan. Hoewel delen van het betoog van Rödiger te formeel zijn om voor mij overtuigend (of zelfs begrijpelijk) te zijn, spreken andere onderdelen ervan en de conclusie waartoe hij komt erg aan. Overigens wordt ook in andere studies uit dezelfde bundel meer vanuit de praktijk in verschillende landen gewezen op ontwikkelingen, die ertoe leiden dat belangrijke beleidsbeslissingen, zoals die over de bouw van kernreactoren, bij de wet genomen moeten worden²⁸.

60. Het bovenstaande betoog bevat in zoverre niets nieuws, dat de wetgever in Nederland altijd heeft ingezien dat het wenselijk of nodig is om naast regels ook andere beslissingen in de wet neer te leggen. Vele concrete besluiten worden bij de wet genomen, en ook plannen worden wel door de wetgever vastgesteld. Voor wat de eerste categorie betreft is te denken aan besluiten in verband met de troon, aan nutswetten, overdracht van waterstaatswerken en naturalisaties. Plan-achtige besluiten zijn te vinden in de Zuiderzee-wet²⁹, de Deltawet³⁰, de Reconstructiewet Midden-Delfland³¹ en Herinrichtingswet Oost Groningen³².

Deze voorbeelden tonen aan dat de (grond)wetgever er bij ons niet vanuitgaat, en ook nooit vanuit is gegaan dat de wet in beginsel bedoeld is voor regelgeving, en niet voor andere besluiten. Deze laatste moeten blijkbaar in de gedachtengang van de wetgever door hem worden genomen indien hun belang dat rechtvaardigt.

61. Stelt men voorop dat algemeen verbindende voorschriften bij de wet gegeven moeten worden of daarop moeten berusten, dan is (28) Zie bijv. R.A. Rhinow, *Parlementsreform und Gesetzgebung*, pp. 154-170, vooral pp. 161 e.v.

(29) Wet tot afsluiting en droogmaking der Zuiderzee, Stb. 1918, 354.

(30) Stb. 1958, 246.

(31) Stb. 1977, 233.

(32) Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, Stb. 1977, 694.

vrij gemakkelijk te constateren of aan die eis wordt voldaan. Vult men die regel aan met de stelling dat ook andere belangrijke besluiten door de wetgever genomen moeten worden, dan wordt het veel moeilijker om vast te stellen of een bepaald besluit van zodanig gewicht is dat de wet er aan te pas moet komen.

Dat bezwaar is onvermijdelijk. Niet altijd zal een ondubbelzinnige uitspraak mogelijk zijn. Dat neemt niet weg dat in een aantal gevallen ons rechtstelsel tot een duidelijke conclusie kan leiden. De Hoge Raad heeft dat ten aanzien van de maatregel fluoridering van drinkwater uitgesproken. Ook de wetgever kan op dit punt uitspraken doen door de vorm van een wet voor te schrijven. Daarnaast zal het parlement zelf kunnen aangeven dat het bepaalde besluiten van zodanig belang acht, dat het daarbij direct betrokken wil worden. Dat betekent dat de wet het aangewezen middel is.

62. Dit standpunt heeft op één punt direct consequenties. Het betekent dat degenen die het initiatief tot een wet kunnen nemen, daarmee ook het initiatief tot ieder belangrijk besluit kunnen nemen (tenzij de grondwet dat ten aanzien van een bepaald onderwerp zou verbieden). Dat betekent dat vanuit de Tweede Kamer voorstellen gedaan kunnen worden, bijv. om al dan niet de ontwikkeling van kernenergie te bevorderen of om een bepaald plan vast te stellen.

Dit punt is niet zonder praktisch belang, omdat bij de parlementaire discussie over de planologische kernbeslissing van de kant van de regering gesteld is dat de Kamer daarbij geen recht van initiatief kon hebben³³. Uit het voorgaande volgt echter dat de Tweede Kamer ten allen tijde een wetsontwerp kan indienen waarin wordt voorgesteld een besluit met een inhoud als een planologische kernbeslissing vast te stellen.

3.4. Andere besluitvormingsprocedures met parlementaire betrokkenheid

63. Tot nu toe is betoogd dat de wetgever een aantal belangrijke besluiten zelf moet nemen, omdat betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging daarbij essentieel is.

In de praktijk blijkt echter dat veelal door parlement en ook door

(33) Vgl. no. 71.

de regering wordt erkend dat de betekenis van verschillende van deze besluiten rechtvaardigt dat het parlement daarbij wordt betrokken, maar dat men een andere procedure kiest dan die van de wetgeving. Men denke aan de nota-procedure, waarbij voorgenomen beleidsbeslissingen aan de volksvertegenwoordiging worden voorgelegd, zodat een uitspraak daarover mogelijk is, waarmee de regering rekening kan houden. Een duidelijker regeling van een procedure is te vinden in wetsontwerp 14 889, waarin de planologische kernbeslissing haar basis moet vinden.

In deze gevallen zou - zo is hiervoor gesteld - ook de vorm van een wet gekozen kunnen worden. Het argument ten gunste van een andere vorm kan dus niet zijn dat de weg van de wetgeving niet begaanbaar is.

De vraag die dan resteert is die naar de wenselijkheid van één van deze alternatieven. In verband met aspecten van democratie, van rechtszekerheid en van coördinatie meen ik dat het verre de voorkeur verdient in deze gevallen de wetgevingsprocedure te volgen.

64. Vanuit het gezichtspunt van de democratie bekeken is het grote bezwaar tegen de nota-procedure en de planologische kernbeslissing dat in wezen de bevoegdheden van het parlement niet vergelijkbaar zijn met die bij wetgeving, maar in feite de bevoegdheden zijn die het heeft bij een geheel andere taak: de controlerende taak. Bij die taak treedt het parlement niet op als mede-besluitnemer, maar als beoordelaar achteraf van hetgeen de regering heeft gedaan. Dit op grond van het bestaan van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Er is een groot verschil tussen de positie van het parlement als mede-wetgever, en als controleur van de regering. In het eerste geval kan het een wezenlijke invloed op alle onderdelen van een te nemen besluit uitoefenen. Op ieder punt kan een amendement worden ingediend, en de Tweede Kamer kan ook zelf het initiatief nemen.

Bij de controlerende taak is de situatie anders. Er bestaat geen directe mogelijkheid om de inhoud van de besluiten te beïnvloeden. De bevoegdheden gaan niet verder dan het heenzenden van een minister. Dit is uiteraard een veel te grof middel om in normale gevallen min of meer nauwkeurig te bepalen hoe een besluit moet luiden.

De behandeling van een nota waarin beleidsvoornemens van de

regering zijn neergelegd, is te beschouwen als het activeren van de ministeriële verantwoordelijkheid. De mogelijkheden om in te grijpen zijn die van het parlement in zijn controlerende rol. Moties kunnen worden aangenomen, maar zij binden de regering niet. Zij kunnen naar aantal, naar gedetailleerdheid en naar effect niet op één lijn worden gesteld met amendementen.

Meent men dat bepaalde besluiten van zodanig gewicht zijn dat het parlement niet kan volstaan met het controleren van de regering, maar bij de besluitvorming zelf betrokken moet zijn, dan moet niet een procedure worden gekozen die toch uitgaat van de positie van het parlement als beoordelaar achteraf. De Staten-Generaal behoren dan een plaats in het besluitvormingsproces te krijgen die een directe invloed op de inhoud verzekert. De wetgevingsprocedure is daarop toegesneden, en behoort daarom te worden gebruikt.

Ik zie niet voorbij aan het feit dat het parlement door het doen van uitspraken over beleidsvoornemens van de regering bij de behandeling van nota's wel degelijk het uiteindelijke besluit sterk kan beïnvloeden. Maar of dit werkelijk het geval is hangt van toevallige omstandigheden af. In de besluitvormingsprocedure zelf is geen waarborg ingebouwd om te bereiken dat uitspraken van het parlement hun weerslag in de besluiten zullen vinden. Bij de wetgeving is dat wel het geval, vooral door het bestaan van het recht van amendement.

65. De parlementaire greep op regeringsbesluiten die via nota's worden gepresenteerd is ook daarom vrij zwak, omdat de regering op ieder ogenblik wijziging kan brengen in haar eigen besluiten. Zij kan terugkomen op standpunten die bij het uitbrengen van een nota zijn ingenomen. De volksvertegenwoordiging heeft geen enkele zekerheid dat zij geraadpleegd zal worden voordat dit gebeurt.

66. Dit brengt meer in het algemeen het punt van de rechtszekerheid aan de orde. Ook in de verhouding tot burgers of lagere overheden heeft het opstellen van nota's en de parlementaire behandeling daarvan geen duidelijke rechtsgevolgen. In hoeverre is de regering gehouden een nota uit te voeren? Is een nieuwe regering gebonden aan een nota van haar voorganger? In hoeverre moeten

lagere overheden rekening houden met de besluitvorming rondom nota's?

Een antwoord op deze vragen is niet te geven.

67. Ook in verband met de coördinatie kent de procedure van wetgeving geen voordelen boven het inschakelen van het parlement op een andere wijze. De procedurele waarborgen voor coördinatie die bij wetgeving aanwezig zijn, vervallen zodra een andere weg wordt gevolgd. Juist omdat het hier om belangrijke besluiten gaat, die voor het gehele overheidshandelen betekenis hebben, kan dit ernstige gevolgen met zich meebrengen³⁴.

68. Na deze wat algemene gedachten wil ik nader ingaan op één min of meer uitgewerkte regeling voor parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming zonder dat de wetgevingsprocedure wordt gevolgd: de voorstellen over de planologische kernbeslissing. Veel van wat daar gezegd zal worden heeft een ruimere betekenis, en is daarom tevens van belang voor de nog wat amorphe materie van de regeringsnota's. Dat onderwerp komt daarna aan de orde.

3.5. De planologische kernbeslissing nader beschouwd

69. Bij de voorstellen tot introductie van de planologische kernbeslissing valt in de eerste plaats op dat men tot de conclusie is gekomen dat de positie van het parlement bij deze besluiten niet beperkt moet zijn tot die van een controlerend orgaan. Door aan de Tweede Kamer in de vaststellingsprocedure een rol toe te kennen wordt erkend dat de Tweede Kamer mede als besluitnemer moet fungeren.

Maar die erkenning wordt in wetsontwerp 14 889 op minimalistische wijze uitgewerkt. Aan de Tweede Kamer wordt uitsluitend een goedkeuringsrecht toegekend. Zoals in het algemeen bij het goedkeuringsrecht in ons rechtsstelsel gaat het er dan om dat het goedkeurende orgaan nagaat of het orgaan waarvan het besluit afkomstig is tot een aanvaardbaar resultaat is gekomen. Het uitoefenen van een dergelijk preventief toezicht is wezenlijk anders dan het zelf participeren in de besluitvorming zoals bij wetgeving. Het recht van amendement stelt een veel grotere inbreng zeker.

(34) Zie no. 75.

Indien men meent dat planologische kernbeslissingen van zodanig gewicht zijn dat zij tot de belangrijkste overheidsbesluiten behoren, dan aanvaardt men daarmee dat het juist het parlement is dat gelegitimeerd is om dergelijke besluiten te nemen, meer nog dan de regering. Dat wetgeving als de meest aanvaardbare vorm voor de belangrijkste besluiten wordt beschouwd, komt immers juist doordat daarbij aan het parlement een volwaardige plaats wordt toegekend. Daarom lijkt het mij tegenstrijdig om aan de ene kant te erkennen dat planologische kernbeslissingen behoren tot de basisbesluiten van de overheid, maar aan de andere kant daarvoor een besluitvormingsprocedure te bedenken die de parlementaire inbreng sterk beperkt.

70. Overtuigende argumenten om de invloed van het parlement kleiner te doen zijn dan bij de wetgevingsprocedure zijn niet aangevoerd. Wel is opgemerkt dat het gaat om zodanig ingewikkelde en ook op vele onderdelen samenhangende besluiten dat het parlement alle consequenties minder goed kan overzien, reden waarom volgens de regering ook het recht van initiatief niet aan het parlement kan worden toegekend³⁵.

Dit argument is moeilijk serieus te nemen. Allereerst valt op te merken dat ook bij wetgeving vaak een uiterst ingewikkelde problematiek aan de orde is. Toch bestaat niet de algemene indruk dat het parlement lichtzinnig gebruik maakt van zijn bevoegdheden, met als gevolg een onverantwoord geheel van wetgeving. Men hoort dan ook nimmer verdedigen dat de meest ingewikkelde, en dus vaak meest verstrekkende wetgeving voortaan maar tot stand moet komen via een procedure die de parlementaire invloed beperkt.

Daarnaast valt te bedenken dat de regering ook een beslissende stem heeft bij de wetgeving. Zij kan dus altijd verhinderen dat onverantwoorde wetsontwerpen het Staatsblad bereiken.

71. Ten aanzien van het recht van initiatief meent de regering dat dit de Kamer onthouden moet worden omdat de Kamer een dergelijk ingewikkeld besluit niet kan voorbereiden³⁶. Een weinig logische redenering. Immers, indien de Kamer het toch niet kan, zal het ook niet gebeuren, en behoeft men het ook niet speciaal uit te

(35) M.v.T. bij wetsontwerp 14889, p. 20.

(36) Zie noot 35.

sluiten. Maar men bedenke ook dat het initiatiefrecht gebruikt kan worden om eenvoudige voorstellen te doen, b.v. om een al bestaande planologische kernbeslissing op een bepaald punt te wijzigen of om haar in te trekken. In de gedachtengang van de regering zit de Kamer tot in lengte van dagen vast aan een beslissing die eens is genomen, en kan zij niet het initiatief nemen om daarop terug te komen.

Overigens heb ik hiervoor al gewezen op het feit dat het recht van initiatief niet aan de Kamer onthouden kan worden. Steeds kan immers een wetsontwerp worden ingediend met dezelfde inhoud als een planologische kernbeslissing. Aangezien een planologische kernbeslissing niet boven een wet gaat, kunnen daarin door een wet ook wijzigingen worden aangebracht. Een gewone wet kan dit recht van initiatief, zoals dat door de Grondwet wordt toegekend, niet aan de Staten-Generaal onthouden. Dus ook de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet.

72. De rechtszekerheid wordt door het introduceren van de figuur van de planologische kernbeslissing niet gediend. Integendeel, het rechtskarakter ervan wordt in het aanhangige wetsontwerp nergens voldoende aangegeven. Slechts spreken de indienende ministers als hun mening uit dat de verantwoordelijke bewindslieden zich gebonden zullen voelen aan een planologische kernbeslissing³⁷. De waarde van ministeriële uitspraken over het gevoel van hun opvolgers lijkt uiterst twijfelachtig. Bovendien wordt een en ander direct voor een deel teruggenomen door de mededeling dat 'geen wezenlijk ander beleid' gevoerd zal worden.

Dit levert voor diegenen die op een dergelijke beslissing afgaan geen indicatie op over de rechtskracht ervan. Doordat niet de vorm van een wet wordt gekozen, wordt onzeker in hoeverre een beroep op een planologische kernbeslissing kan worden gedaan, bijv. in een procedure voor een rechter of in de verhouding tussen overheden.

73. Die onzekerheid wordt versterkt door het feit dat de verhouding met andere besluiten in de lucht blijft hangen. Gaat bij tegenstrijdigheden een wet altijd boven een planologische kernbeslissing? En hoe is de verhouding met een algemene maatregel van bestuur? Of met gedelegeerde wetgeving in andere vorm?

(37) M.v.T. bij wetsontwerp 14889, p. 22.

Daarmee is overigens tevens aangegeven dat op het punt van coördinatie eveneens moeilijkheden rijzen. De normale conflictenregels die bij tegenstrijdigheid van besluiten op wetgevend terrein oplossingen bieden, worden buiten werking gesteld. Daarnaast blijven een aantal van de procedurele waarborgen op het punt van coördinatie ongebruikt omdat de wetgevingsprocedure niet wordt gevolgd.

74. Tegenover deze ernstige nadelen ten opzichte van wetgeving staan, voor zover ik kan zien, nauwelijks voordelen. Waarom heeft men een alternatief voor wetgeving gezocht? Behalve het al behandelde argument dat het parlement niet te veel invloed moet hebben, spelen waarschijnlijk de volgende overwegingen een rol.

Allereerst de gedachte dat het soort beslissingen waar het om gaat niet geschikt is voor wetgeving. Ik heb de indruk dat dit vrij sterk leeft omdat wetgeving te veel met regelgeving wordt geïdentificeerd. Waarom dat geen gelukkige benadering is werd reeds vermeld. De wetgever heeft er vroeger ook anders over gedacht, zoals blijkt uit de Deltawet of de Reconstructiewet Midden Delfland. Dit lijken mij voorbeelden van wat men voortaan planologische kernbeslissingen wil noemen.

Daarnaast leeft de gedachte dat wetgeving te star zou zijn voor dit type van besluiten. Er zou onvoldoende beleidsvrijheid en flexibiliteit blijven bestaan. Eerder is aangegeven dat men wetgeving inderdaad niet te star moet maken. Maar door de wijze van formuleren is het mogelijk die flexibiliteit te bereiken die men wenst. De wetsvorm behoeft daarvoor geen belemmering te zijn.

Anderzijds is het gevoel te bespeuren dat de te nemen beslissingen zo vaag zijn dat zij niet in een wet neergelegd kunnen worden. Deze gedachte, die overigens in tegenspraak komt met het vorige argument, is niet echt goed te begrijpen. Of men heeft werkelijk iets te besluiten dat van betekenis is voor het te voeren beleid, en dan moet dat besluit ook te formuleren zijn. Of men heeft alleen nog maar min of meer vage gedachten, waarvan de inhoud niet is uit te drukken in zodanige vorm dat daaruit voor het beleid direct conclusies zijn te trekken. In het eerste geval zie ik niet in waarom het besluit niet in de vorm van een wet genomen kan worden. En in het andere geval is er eenvoudig nog niets te besluiten. Vage gedachten worden als beleidsuitgangspunt niet bruikbaar wanneer zij neergelegd worden in een soort besluit waarvan de rechtskracht ook nog onzeker is.

75. Uiteraard ben ik mij wel bewust van het feit dat het hier gaat om een betrekkelijk nieuw type van beslissingen waarmee nog betrekkelijk weinig ervaring bestaat en waarvan de juiste inhoud niet zo eenvoudig te formuleren valt. Een aantal van de moeilijkheden juist ten aanzien van de rechtszekerheid zijn daaraan te wijten. Zij verdwijnen niet vanzelf indien men de vorm van een wet zou kiezen. Het enige dat wel te stellen is, is dat zij nog groter zijn indien voor het nu voorgestelde alternatief wordt gekozen.

Dat is nog te adstrueren door in te gaan op een laatste argument ten gunste daarvan dat te bespeuren valt. De indruk bestaat dat men het aantrekkelijk vindt een aantal lastige of vertragende onderdelen van de wetgevingsprocedure te omzeilen. Die onderdelen zijn het horen van de Raad van State, de behandeling in de Eerste Kamer en waarschijnlijk ook het inschakelen van de wetgevingsafdeling van het voorbereidende departement.

Het overslaan van deze instanties lijkt mij in verband met de rechtszekerheid en de coördinatie een ernstig nadeel. Juist de Raad van State, en ook de wetgevingsafdelingen zijn toegerust om op deze punten te letten. Het is hun werk om na te gaan wat precies de consequenties van de te nemen besluiten zijn of zouden moeten zijn en de formuleringen op de beoogde rechtsgevolgen af te stemmen.

Hoewel hiervan geen wonderen verwacht moeten worden lijkt het mij toch niet onaannemelijk dat de klachten over onduidelijkheid en vaagheid bij planologische kernbeslissingen wat minder zouden worden indien deze deskundigen, zoals bij wetgeving, ingeschakeld zouden worden.

76. De conclusie moet zijn dat voor besluiten die van zodanig belang zijn dat men de volksvertegenwoordiging een plaats in het besluitvormingsproces wil toedelen, de wetgevingsprocedure gekozen moet worden. Het introduceren van speciale, daarvan afwijkende vormen van besluiten heeft ernstige bezwaren, terwijl voordelen niet goed aan te geven zijn. Het verdient dan ook geen aanbeveling de regeling van de planologische kernbeslissing in wetsontwerp 14 889 te aanvaarden, althans niet voor zover het de rol van het parlement betreft³⁸.

(38) Wel kan het voordelen bieden om regels te geven over de wijze waarop de regering wetsontwerpen moet voorbereiden. Dat gebeurt veelvuldig, bijv. door voor te schrijven dat bepaalde adviesorganen gehoord moeten worden. De

3.6. Regeringsnota's aan het parlement

77. Het voorgaande betoog is vrij uitvoerig geweest, mede omdat hetgeen daarin gezegd is ook voor de problematiek rondom nota's van belang is. De meeste bezwaren tegen de introductie van de planologische kernbeslissing gelden in versterkte mate tegen het nemen van besluiten in het kader van nota's aan het parlement.

78. Voor een goed begrip is het nodig aan te geven over welke nota's het hier gaat. Er zijn immers nota's van geheel verschillend karakter.

Ter sprake moeten hier komen die nota's, waarin de regering aangeeft dat een bepaald besluit genomen moet worden of dat in het vervolg een bepaald beleid gevoerd zal worden. Het kan dan gaan om een voorlopige standpuntbepaling waarop de Kamer, door de nota in behandeling te nemen, nog invloed zou kunnen uitoefenen. In dergelijke situaties dient wetgeving zich als denkbaar alternatief aan.

Buiten beschouwing blijven anderssoortige nota's, zoals stukken waarin de regering inlichtingen geeft of verantwoording aflegt over hetgeen vroeger is geschied. Ook nota's die geen beleidsvoornemens van de regering inhouden, maar slechts standpunten of aanbevelingen van anderen bevatten zonder dat zij door de regering worden overgenomen, vallen buiten dit betoog.

79. De nota's die wel beslissingen voor de toekomst behelsen of voorstellen zou ik in drie groepen willen indelen:

- a. Nota's met beslissingen van zodanig belang dat zij deelname van het parlement aan de besluitvorming vereisen;
- b. Nota's met beslissingen die niet van een dergelijk belang zijn, en
- c. Nota's die - om het voorlopig wat onduidelijk aan te duiden - planning van wetgeving beogen.

80. *Ad. a.* Bij de werkelijk belangrijke besluiten moet het parlement een goed gewaarborgde inbreng kunnen hebben. Het is om die reden dat hiervoor betoogd is dat uitsluitend wetgeving in aanmerking komt.

regeling over de inspraak bij planologische kernbeslissingen zou een dergelijk karakter kunnen hebben. Men vergelijk ook de inspraak-regeling voor gemeenten bij grenswijzigingen in de Gemeentewet.

Bij de behandeling van nota's zijn plaats en bevoegdheden van het parlement die van controleur van de regering. Dat impliceert dat de invloed van het parlement op de besluitvorming volstrekt onvoldoende is veilig gesteld. Indien de Kamer zich in verband met het belang van de problematiek een mening wil vormen over hetgeen er moet gebeuren, dan moeten procedurele waarborgen bestaan om te verzekeren dat die mening ook effect sorteert.

Zoals reeds aangegeven, is dat bij nota's in nog mindere mate dan bij planologische kernbeslissingen het geval. De regering is niet alleen op geen enkele wijze gebonden aan uitspraken van de Kamer, maar zij kan ook op ieder moment terugkomen van een besluit dat met instemming van de Kamer is genomen. De bezwaren op het punt van rechtszekerheid en coördinatie zijn bij beslissingen in het kader van een nota-procedure zo mogelijk nog ernstiger dan bij de planologische kernbeslissing.

81. De enige juiste weg is derhalve het nemen van dit soort besluiten bij de wet.

Daarvoor zal men wel moeten onderschrijven de gedachte dat in de wet ook andere besluiten dan het geven van regels een plaats kunnen vinden. Allerlei uitspraken die directe consequenties kunnen hebben voor het overheidsbeleid zijn dan in de wet op te nemen. Daartoe kunnen ook beleidsdoelstellingen behoren, zoals bijv. de doelstellingen van het energiebeleid. Indien men instemt met eerdere passages over de inhoud en flexibiliteit van de wetten, zullen de meeste beleidsbeslissingen uit nota's heel goed in een wettelijke vorm gepresenteerd kunnen worden. Die passages waren mede met het oog op nota's geschreven.

Hoewel wij in Nederland niet gewend zijn aan wetten waarin het type beslissingen is opgenomen, dat nu nog alleen in nota's staat, zoals beleidsdoelstellingen, is dat in andere landen meer gebruikelijk³⁹. Het is geenszins een voor de wetgever onmogelijke koers.

82. *Ad. b.* Anders ligt het ten aanzien van nota's met besluiten die niet van zo groot gewicht zijn dat het parlement daarover een standpunt moet bepalen.

Deze nota's kunnen een functie hebben omdat zij de Kamers inzicht geven in het beleid dat gecontroleerd moet worden. Maar zij (39) Bijv. in Duitsland.

zijn niet alleen voor de Staten-Generaal van belang. Iedereen die te maken heeft met het beleid op het gebied dat door de nota bestreken wordt zal graag willen weten wat hem te wachten staat.

In verband met de dubbele functie van deze stukken is het beter daarvoor een vorm te kiezen die daar goed bij aansluit. Een algemene bekendmaking, in de Staatscourant of anderszins, zou wellicht een goede vorm zijn. De aandacht van het parlement zou op de publikatie gevestigd kunnen worden door een afschrift ervan toe te zenden.

Voor de Kamer is misschien de beste methode dit jaarlijks te doen bij de aanbidding van de begroting. De publikaties uit het afgelopen jaar kunnen dan onderwerp van het algemene beleidsdebat over het departement uitmaken. Door deze handelwijze blijkt dan dat het niet de bedoeling van het stuk is een uitdrukkelijke uitspraak van het parlement te verkrijgen.

83. *Ad. c.* Tenslotte de nota's over planning van wetgeving, de enige vorm van de hier besproken nota's die ik als nota's gehandhaafd zou willen zien.

Het is vooral De Haan geweest die de aandacht heeft gevestigd op het ontbreken van een behoorlijke planning van wetgeving⁴⁰. Daaraan bestaat grote behoefte.

Allereerst wordt - zo lijkt het - de toch beperkte wetgevingscapaciteit van regering en parlement niet doelmatig verdeeld over de onderwerpen, aan regeling waarvan de grootste behoefte bestaat. Overleg tussen regering en parlement over prioriteiten en volgordes vindt niet op enigszins systematische wijze plaats. Duidelijke wetgevingsprogramma's ontbreken dan ook totaal. Het kan daardoor gebeuren dat uiterst gewichtige onderwerpen blijven liggen, terwijl wel aan minder belangrijke wetsontwerpen wordt gewerkt. Er is geen argument te bedenken waarom aan de inzet van de schaarse wetgevingscapaciteit niet enige afweging ten grondslag zou moeten liggen.

84. Aan wetgevingsprogramma's bestaat om nog een andere reden behoefte. Het totstandbrengen van een bepaalde wet is minder dan vroeger een doel op zich, maar vormt een onderdeel van meer algemene beleidsdoelstellingen. Die doelstellingen kunnen alleen maar (40) Vgl. zijn in noot 11 genoemde preadvies en De Haan, Drupsteen en Fernhout, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deventer 1978, p. 182.

verwezenlijkt worden indien een aantal met elkaar in verband staande maatregelen van wetgevende aard getroffen wordt. Zonder een goede programmering is dat niet te bereiken.

Men denke tenslotte aan de coördinatie. Slechte coördinatie is één van de ernstigste knelpunten bij wetgeving. Voor het wegnemen daarvan is het een voorwaarde dat op systematische wijze aan de wetgeving wordt gewerkt.

85. Overleg tussen regering en parlement over hetgeen aan wetgeving moet gebeuren is dus alleszins noodzakelijk.

Daarbij zal het niet uitsluitend moeten gaan over het aangeven van de gewenste volgorde, snelheid e.d., maar voor een deel eveneens over de inhoud van de toekomstige wetten. De vraag welke wetgeving men tot stand wil brengen is immers niet los te zien van de doelstellingen die men heeft.

Het overleg tussen regering en parlement kan heel goed gebeuren aan de hand van een nota, waarin de regering uiteenzet welk beleid zij wil voeren in verband met de wetgeving die voor dat beleid nodig is. Daarbij kunnen conclusies worden getrokken over de belangrijkste punten die in de wetgeving opgenomen moeten worden, eventueel aan de hand van concrete uitspraken in de nota, of vraagpunten. Dat heeft het grote voordeel dat niet veel wetgevende energie wordt gestoken in ontwerpen die een geheel andere richting uitgaan dan het parlement wil, en daarom niet tot succes kunnen leiden. Behandeling van dit soort nota's geeft de Kamer bovendien enige invloed op de voorbereiding van wetsontwerpen op de departementen⁴¹.

Stukken van deze aard lijken mij dus bijzonder noodzakelijk. Zij bevatten geen beleidsbeslissingen die zich direct voor uitvoering naar buiten lenen, maar voorstellen over de wijze waarop doelstellingen vertaald kunnen worden in wetgeving.

86. In het algemeen zou meer duidelijkheid gebracht moeten worden in het gebruik van nota's. Daartoe zouden afspraken gemaakt moeten worden, en zou een procedure gevonden moeten worden om te signaleren of die worden nagekomen. De materie is daarvoor belangrijk genoeg.

(41) Nota's van deze aard kunnen ook een uitgangspunt vormen voor het werk van de Raad voor de Wetgeving (zie par. 4.1.).

Het zou in het verlengde van dit betoog liggen om tot het volgende te komen.

De term nota wordt gereserveerd voor stukken die tot het parlement zijn gericht en die standpunten van de regering inhouden over hetgeen in de toekomst moet gebeuren. Stukken die zich beperken tot informatie of verantwoording over vroeger gevoerd beleid zouden anders aangeduid moeten worden, bijv. als verslag⁴² of als rapport. Dit zou eveneens moeten gelden voor stukken die geen regeringsstandpunt behelzen, bijv. rapporten van een ambtelijke werkgroep of adviesorganen, zonder dat de regering een uitspraak doet.

Met betrekking tot nota's zou dan afgesproken moeten worden dat zij aan de Raad van State om advies worden gezonden. Voor nota's die handelen over planning van wetgeving moet het horen van het adviesorgaan bij uitstek over wetgeving haast een vanzelfsprekendheid zijn.

Zouden nota's anderssoortige beslissingen bevatten die (dus) beter in een wet opgenomen kunnen worden, dan zou de Raad van State dat kunnen signaleren.

Nota's als hierboven onder *b* bedoeld zouden in deze gedachten-gang als een meer algemene bekendmaking ingekleed worden. Zij zijn dan niet speciaal tot het parlement gericht, zodat zij niet als nota aangeduid zouden moeten worden. Duidelijk wordt dan dat zij niet bedoeld zijn als een stuk waarover een standpuntbepaling van de Kamer wordt verwacht.

3.7. Welke onderwerpen bij formele wet te regelen?

87. Nog weinig is ter sprake gekomen de vraag welke onderwerpen door de wetgever behandeld moeten worden. Het karakter van wetgeving kan echter zo verschillend zijn, codificerend, modificerend of nog weer anders, dat het niet goed mogelijk is daarover in het kader van dit stuk veel algemene opmerkingen te maken.

Eén van de grote problemen die zich voordoen wanneer men iets wil zeggen over de inhoud van de wet, is dat nog zo bitter weinig bekend is over de effecten van wetgeving. Wij weten meestal niet of het resultaat dat met een bepaalde regel wordt beoogd, ook werkelijk wordt bereikt. Een goed zicht op eventuele neveneffecten ontbreekt evenzeer.

(42) Aldus rapport van de gespreksgroep Polak, gepubl. in Stcrt. 9-3-'79, no. 49, pp. 4-5.

Daardoor wordt het moeilijk of welhaast onmogelijk om tot een verantwoorde bepaling van de inhoud van wetgeving te komen. Daardoor wordt het ook ondoenlijk om wetgeving af te wegen tegen andere instrumenten die eveneens in aanmerking komen om hetzelfde resultaat te bereiken.

Op deze plaats moet daarom worden volstaan met de constatering dat dit ernstige gebrek aan kennis verhindert om vanuit het gezichtspunt van de effectiviteit veel te zeggen over de inhoud van wetgeving. Wel is dit gebrek één van de overwegingen om het instellen van een Raad voor de Wetgeving te bepleiten⁴³.

88. Maar in het licht van de drie andere aspecten van wetgeving zijn nog wel een aantal conclusies te trekken over onderwerpen die de wet in ieder geval zou moeten regelen. Bij de nu volgende poging om dat te doen zal de regelgevende taak van de wetgever centraal staan. Want hoewel betoogd is dat de wetgever zich ook met andere besluiten moet inlaten, is het geven van regels zijn belangrijkste taak, een taak ook waarmee de meeste ervaring bestaat.

De wet kan niet alles regelen. Hierboven is aangegeven dat dit ook niet wenselijk zou zijn. Gezien tegen de achtergrond van de democratie, de rechtszekerheid en de coördinatie kan het soms een kwestie van afweging zijn wat de wetgever het beste aan zich kan houden en wat hij aan anderen mag overlaten. Maar dat overlaten aan anderen (dat kan geschieden in de vorm van delegatie van wetgevende bevoegdheid of van toekenning van grote bestuursvrijheid) behoort alleen te geschieden indien is veilig gesteld dat deze aspecten niet uit het oog worden verloren. Het treffen van maatregelen om dat te bereiken behoort daarom in ieder geval bij de wet te geschieden.

89. Uit overwegingen van democratie is het nadeel van delegatie van bevoegdheden door de wetgever dat de volksvertegenwoordiging niet meer bij de besluitvorming betrokken is. Het gevaar dreigt dat de organen die gedelegeerde wetgeving mogen vaststellen, of over vrije bestuursbevoegdheden beschikken, zich onvoldoende laten leiden door de wensen vanuit de samenleving. Ook zonder verkeerde bedoelingen kunnen degenen, die deel uitmaken van deze organen hun eigen wensen of denkbeelden tot richtsnoer nemen. En het is haast vanzelfsprekend dat mensen die binnen het

(43) Zie par. 4.1.

bestuursapparaat werkzaam zijn de neiging hebben om de mening van buitenstaanders over hetgeen de overheid moet doen wat minder hoog aan te slaan dan die van henzelf, nu zij zich toch als deskundig mogen beschouwen in zaken waarmee zij de gehele dag bezig zijn.

Er bestaan andere mogelijkheden om te zorgen dat de overheid voldoende democratisch werkt dan het zo strak mogelijk binden van het bestuur aan de formele wet. De verantwoordingsplicht van ministers en andere bestuurders tegenover vertegenwoordigende lichamen is daar één van. Maar omdat die bij de zich uitbreidende overheidstaak alleen onvoldoende is, is er vooral de laatste tijd een toename te zien van andere voorzieningen ter bevordering van het democratisch karakter van het bestuur. Openbaarheid van bestuur, besluitvormingsprocedures waarin uitdrukkelijk voorzien wordt in overleg met burgers, en de instelling van een ombudsman zijn daar voorbeelden van.

90. Het is dan ook een eerste eis dat de wetgever, zodra hij ruime bevoegdheden toekent, zorgt dat het ontbreken van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming zo goed als mogelijk is wordt gecompenseerd door voorzieningen die op andere wijze een zekere invloed vanuit de samenleving op de besluitvormende overheid mogelijk maken.

Dit kan de wet ook niet aan andere regelingen overlaten. Het overwicht van bestuursorganen bij gedelegeerde wetgeving, zeker op centraal niveau, is buitengewoon groot. Het bestuur is uiteraard geen onpartijdige beoordelaar wanneer het gaat om maatregelen ter versterking van de positie van burgers of de samenleving als geheel ten opzichte van het bestuur. Besluiten daarover moeten mede door het parlement worden genomen. Dit is derhalve bij uitstek een taak van de wetgever.

91. Er zijn een aantal onderwerpen te noemen, die in dit verband van groot gewicht zijn. De wetgever zou daarvoor dus veel aandacht moeten hebben. Te denken valt aan:

- *besluitvormingsprocedures* bij gedelegeerde wetgeving en bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheden door het bestuur. Het gaat dan vooral om de plaats die de burgers (en organisaties) in het algemeen of aan hen die direct door een besluit geraakt worden, toegekend wordt. Het is in dit verband opvallend (en verwerpelijk)

dat bij delegatie van wetgeving aan Kroon of ministers welhaast geen enkele aandacht aan dit aspect besteed wordt: zelden wordt een poging gedaan zeker te stellen dat anderen dan de regering enige invloed hebben (vgl. no. 97) Ook de invloed van belanghebbenden op bestuursbesluiten waarbij zij direct betrokken zijn heeft niet altijd de aandacht van de wetgever gekregen die nodig zou zijn;

- *organisatie en onderlinge verhouding van bestuursorganen*, de bevoegdheidsverdeling binnen het bestuur, de personen die daarvan deel uitmaken en de wijze waarop zij worden aangetrokken kan grote gevolgen hebben voor de mate waarin het bestuur gevoelig is voor hetgeen in de samenleving omgaat. Om die reden bepaalt artikel 87 van de grondwet dat adviesorganen bij de wet ingesteld moeten worden. Illustratief voor de geringe aandacht van de wetgever voor problemen van de organisatie van het bestuur is misschien het feit dat aan deze grondwettelijke opdracht zeer slecht de hand wordt gehouden⁴⁴. Het lijkt er op dat de wetgever, en dus ook het parlement, zich onvoldoende realiseert dat de organisatie van het bestuur in dit opzicht van groot belang is. Enig systematisch beleid wordt door de wetgever niet gevoerd. Hij bemoeit zich slechts te hooi en te gras met de organisatie van het bestuur op centraal niveau, zonder dat er een lijn te ontdekken valt. De wet laat soms constructies toe waarvan de gevolgen in dit opzicht nauwelijks overzien kunnen zijn⁴⁵. Ook bij de verdeling van bevoegdheden over de bestuurslagen ontbreekt een duidelijke benadering, en wordt veel aan regering overgelaten;

- *goede controle* op het democratisch functioneren van het bestuur. Dit is bij uitstek een onderwerp voor de wetgever: van de Kroon of andere bestuursorganen is niet te verwachten dat zij de controle op hun eigen optreden erg noodzakelijk vinden. De wetgever moet zich in ieder geval rekenschap geven van de vraag in hoeverre parlementaire controle op het bestuur moet bestaan, een controle die niet anders dan bij de wet terzijde geschoven moet kunnen worden (hoewel dit nu ook wel zonder wet gebeurt)⁴⁶.

(44) Volgens het rapport *Externe adviesorgaan van de centrale overheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Den Haag 1977) p. 99 is slechts - 39 procent van de bestaande permanente adviesorganen bij de wet ingesteld.

(45) Zie een voorbeeld in no. 102.

(46) Bij het instellen van zelfstandige bestuursorganen buiten de wet om (bijv. het C.B.S.).

Andere vormen van controle of hulpmiddelen daarbij moeten door de wetgever zelf nauwkeurig worden geregeld. Het is in dit perspectief niet aanvaardbaar dat de Wet openbaarheid van bestuur veel delegeert aan de Kroon. Ook de ombudsman zou heel goed op bepaalde aspecten van democratie kunnen letten, iets dat de regering hem niet wil laten doen⁴⁷.

92. In verband met de rechtszekerheid heeft de wetgever eveneens een taak die zich niet leent voor vervulling door anderen.

Wanneer men aanvaardt dat de rechtszekerheid niet altijd vereist dat de wet gedetailleerde en steeds bindende regels bevat, omdat men inziet dat daaraan ook nadelen zijn verbonden, dan moet gezocht worden naar alternatieve wegen om voldoende rechtszekerheid te bereiken. Die alternatieven zijn er stellig, maar ook hier geldt dat bestuursorganen niet de eersten zullen zijn om daarvoor te zorgen. Het bieden van rechtszekerheid aan de burgers betekent immers dat men eisen stelt aan de voorspelbaarheid van het bestuursgedrag. Een juiste waardering van de noodzaak daarvan kan van het bestuur, dat daar slechts nadelen van zal verwachten, niet worden verwacht.

De wetgever zal zich daarom meer dan tot nu toe moeten inspannen om tot bevredigende regelingen te komen ten aanzien van onderwerpen die voor de rechtszekerheid van belang zijn. Te denken valt aan:

- *de rechtsbescherming*: De wettelijke regeling daarvan begint vollediger te worden, maar er valt nog het een en ander te doen. Het is moeilijk aanvaardbaar dat de wetgever op dit terrein delegeert aan organen die betrokken zijn bij de besluiten die gecontroleerd moeten worden. De ruimte die de Wet Arob aan de Kroon en aan de lagere overheden geeft is daarom niet aantrekkelijk;

- *tijdige informatie over beleid en beleidswijzigingen*: De wetgever zou veel meer moeten letten op verplichtingen van lagere organen om inzicht te geven op hetgeen gaat gebeuren. Dit kan in de vorm van bekendmakingen over beleid en beleidswijzigingen, tijdige publicatie van (ontwerp)regelingen als algemene maatregelen van bestuur en ministeriële verordeningen, of het opstellen van plannen. Een bezinning op een wettelijke uitwerking van het rechtszekerheidsbeginsel zou de wetgever sieren. De consequenties van over-

(47) Door in het ingediende wetsontwerp sterk de nadruk te leggen op de individuele klacht van een burger.

eenkomsten die met de overheid zijn afgesloten of toezeggingen die van haar zijn ontvangen zouden daarbij aan de orde moeten komen;

- *beperken van terugwerkende kracht*: Het is voor de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden vaak fnuikend wanneer maatregelen met terugwerkende kracht worden genomen. De wetgever zou, mede in verband met het vorige punt, moeten overwegen in hoeverre bij delegatie van bevoegdheden het met terugwerkende kracht uitoefenen van die bevoegdheden aanvaardbaar is of moet worden uitgesloten.

93. Ten aanzien van de coördinatie zou de wetgever met name moeten letten op die aspecten, die voor anderen dan het bestuur van belang zijn. Hoe verhouden de nieuw toegekende bevoegdheden of de nieuw voorziene procedures zich met reeds bestaande wanneer men dit bekijkt vanuit het standpunt van de burger? Is er voldoende aansluiting, of dreigen door gebrek daaraan grote problemen?

Ook hier geldt weer dat het overlaten van beslissingen die in deze opzichten van belang zijn aan de regering het gevaar meebrengt dat dit aspect onvoldoende tot zijn recht komt. Het is een voor de hand liggende zaak dat de aandacht dan meer gericht is op het perspectief van het bestuur dan dat van de burger.

Het is overigens moeilijker nauwkeurig aan te geven welke onderwerpen de wet dan minimaal moet regelen. Besluitvormingsprocedures en kwesties van bestuurlijke organisatie⁴⁸ zullen daartoe wel in sterke mate behoren.

94. Hierboven zijn een aantal onderwerpen genoemd die de wetgever bepaald slecht uit handen kan geven. De bedoeling is om daarmee aan te tonen dat het terugtreden van de wetgever, dat soms (48) Dat de burger ernstige gevolgen kan ondervinden van een voor hem ongelukkige bevoegdheidsverdeling wordt geïllustreerd door CRvB 23 april 1976, AB 221. Een leraar kreeg van de gemeente ontslag, terwijl de minister bevoegd was tot toekenning van wachtgeld. De gemeente deelde bij het ontslag mee dat over wachtgeld nog nader bericht zou volgen, hetgeen niet gebeurde. De minister weigerde wachtgeld o.m. omdat dit niet tijdig was aangevraagd; de foute voorlichting van de gemeente kon volgens de Centrale Raad niet voor rekening van het bevoegde orgaan worden gebracht. Was één instantie voor ontslag en wachtgeld aangewezen, dan was de klaagster niet de dupe geworden.

bepaald gewenst kan zijn, niet ongedifferentieerd beoordeeld moet worden. De deelname van het parlement aan de besluitvorming is in de hier genoemde gevallen zo essentieel dat de wet werkelijk als de meest aangewezen vorm van besluiten beschouwd moet worden. Slechts als de wetgever deze kwesties aan zich houdt, is delegatie van bevoegdheden op andere punten te overwegen.

Het zal de taak van het parlement zijn om juist ook op deze punten te letten. De huidige gang van zaken bij de parlementaire behandeling van wetsontwerpen, waarbij het accent ligt op de voorbereiding in een naar departement gegroepeerde commissie, is echter weinig geschikt om deze algemene vragen systematisch te behandelen. Om die reden is een zekere wijziging daarvan gewenst⁴⁹. Ook het voorstel om te komen tot een Raad voor de Wetgeving is mede ingegeven door de gedachte dat een los van de regering staand orgaan aan deze onderwerpen systematisch aandacht moet schenken.

3.8. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Kroon of minister

95. De vraag in welke onderwerpen de wet moet voorzien hangt niet alleen van het onderwerp af, maar ook van het orgaan dat voor toekenning van bevoegdheden in aanmerking komt.

Om verschillende redenen kan delegatie van regelgevende bevoegdheden aan lagere overheden of het toekennen van vrije bestuursruimte aan allerlei bestuursorganen voordelen bieden. Hierboven is betoogd dat overwegingen van democratie en rechtszekerheid zich daartegen bepaald niet altijd verzetten. Ook de coördinatie kan daardoor gediend worden, bijv. omdat die in een aantal opzichten het beste op regionaal of lokaal niveau kan geschieden. Men kan wel verlangen dat de wetgever zich nauwkeuriger dan tegenwoordig vaak het geval is, rekenschap geeft van de voor- en nadelen.

Maar ten aanzien van één vorm van delegatie is te zeggen dat uit het voorgaande slechts nadelen voortvloeien. En dat betreft de delegatie van regelgevende bevoegdheid aan Kroon of minister, een zeer veel voorkomend verschijnsel.

96. Het behoeft eigenlijk geen betoog dat deze vorm van delegatie noch uit overwegingen van democratie, noch uit de gezichtspunten

(49) Zie par. 4.2.

van rechtszekerheid of coördinatie enig voordeel bieden. Integendeel.

Daarmee is uiteraard niet alles gezegd. Een goed gebruik van de beperkte wetgevende capaciteit van het parlement, en andere redenen van doelmatigheid kunnen argumenten in andere richting opleveren. Maar de negatieve balans op grond van de eerste drie punten leidt tot de volgende opmerkingen.

97. Allereerst valt op dat nauwelijks pogingen worden gedaan om in de procedure voor de algemene maatregel van bestuur het ontbreken van parlementaire betrokkenheid te compenseren. Hoewel inspraak en overleg met belanghebbenden aan de orde van de dag zijn, en vele bestuursbesluiten niet meer geaccepteerd worden indien niet de mogelijkheid is gegeven daarop van buiten het bestuur invloed uit te oefenen, pleegt de besluitvorming bij deze gedelegeerde wetgeving zich geheel binnen het bestuur af te spelen. Nu het hier om besluiten gaat van vaak veel grote gewicht dan waarover allerlei vormen van overleg zijn verplicht gesteld, zou bij deze vorm van delegatie veel beter nagegaan moeten worden of de procedure niet meer ruimte voor invloed van buiten het bestuur moet bieden. De wetgever zou dit in het algemeen en ook bij iedere delegatiebepaling afzonderlijk, moeten onderzoeken.

98. Merkwaardig is verder dat gedelegeerde wetgeving, ondanks het gebrek aan democratische legitimatie, in ons rechtssysteem een plaats inneemt die zij in dat licht niet verdient. Dit blijkt vooral uit de houding van de rechter. De rechter, vooral de administratieve rechter is tegenwoordig geneigd tot een kritische houding tegenover bestuursbeslissingen. Ook al bestaat er een grote beleidsvrijheid, de rechter onderzoekt met behulp van de beginselen van behoorlijk bestuur of het gevoerde beleid of de genomen beslissing inderdaad aanvaardbaar is. Maar zodra een minister zijn beleid weet neer te leggen in enige vorm van gedelegeerde wetgeving, omstraalt het aureool van wetgeving zijn besluiten. De rechter blijft dan op eerbiedige afstand en aanvaardt besluiten die hij naar wijze van totstandkoming of naar inhoud niet geaccepteerd zou hebben als het geen wetgeving zou betreffen. En ook de ombudsman zal volgens het aanhangige wetsontwerp zich niet met enige beslissing mogen inlaten zodra die het karakter van gedelegeerde wetgeving heeft⁵⁰.

(50) Artikel 20 van het aanhangige wetsontwerp.

99. Men moet zich ernstig afvragen of niet te gemakkelijk tot delegatie wordt besloten.

Het is voor een deel een kwestie van afweging aan de kant van het parlement. Wanneer minder gedelegeerd zou worden, betekent dat tevens dat de niet meer gedelegeerde stukken wetgeving tijd gaan kosten. Dat is een groter bezwaar naarmate het parlement wetgeving in verhouding tot andere werkzaamheden minder belangrijk vindt. Ik zou menen dat de wetgevende taak belangrijker is dan een tot in details gaande parlementaire controle van allerlei uitvoeringsmaatregelen. Controle kan door het parlement voor een deel aan anderen worden overgelaten, maar wetgeving veel moeilijker.

Daarom wordt op verschillende plaatsen in dit stuk gepleit voor een benadering die het delegatie-verschijnsel kan terugdringen. Vgl. par. 3.2. en par. 4.2.

3.9. Codificatie

100. In het bijzonder in verband met de coördinatie van wetgeving wil ik nog iets zeggen over het in één verband samenbrengen van verschillende stukken wetgeving of het maken van wetten die bepaalde onderwerpen algemeen voor de gehele wetgeving regelen. Ik duid dit hier met het begrip codificatie aan, hoewel dat begrip ook wel ziet op het in de wet opnemen van recht dat voordien in niet-wettelijke vorm bestond.

Het belang van samenhang in de wetgeving is in nos. 19-26 aangegeven. Dat het met de verschillende aspecten van de coördinatieproblematiek slecht is gesteld, is daar voldoende naar voren gebracht. Verbeteringen moeten gedeeltelijk in de procedure van wetgeving gezocht worden, maar kunnen ook voor een belangrijk deel bereikt worden door meer algemene of veelomvattende stukken wetgeving in één systematisch verband samen te brengen.

Dit heeft een aantal duidelijke voordelen.

101. Allereerst dwingt dit ertoe om vraagstukken met elkaar in verband te brengen.

Indien een wet wordt voorbereid en de daarin op te nemen onderwerpen zijn niet in een algemene wet of codificatie geregeld, dan gaan de ontwerpers veelal te werk alsof het betreffende vraagstuk voor het eerst in de wetgeving aan de orde komt. Dit gebeurt ook

indien het gaat om veelvuldig terugkerende punten als bevoegdheidsregelingen, het opzetten van nieuwe bestuursorganen of het organiseren van rechtsbescherming. Hoogstens grasduint men wat in een wettenverzameling, liefst van het eigen departement, om inspiratie op te doen, maar verder komt men meestal niet. Daardoor ontstaan wetten die, indien zij de eerste wet in het land zouden zijn, wellicht heel verdienstelijk zouden zijn, maar waarbij dat nu totaal niet het geval is. Ieder departement lijkt op eigen wijze te decentraliseren, heeft een eigen systeem van rechtsbescherming, van zelfstandige bestuursorganen of van toezicht op lagere overheden, en zou bij voorkeur een eigen rechterlijke macht en Raad van State bezitten. Zelfs in het opzetten van een eigen rechterlijke macht zijn sommige departementen nog een aardig eind gekomen. Indien men verschillende regels in één verband moet samenbrengen wordt men gedwongen zich van de verbanden rekenschap te geven. Daardoor wordt zichtbaar welke aansluiting men bij andere regels moet of kan zoeken, en welke discrepanties kunnen optreden. Het gaat hier dus niet alleen om een soort juridisch-technische coördinatie. Natuurlijk is het ongelukkig als in één wet het woord voorwaarden wordt gebruikt, terwijl hetzelfde woord in een andere wet een andere betekenis heeft, en in een derde wet hetzelfde begrip met het woord voorschriften wordt aangeduid. Het bezwaar van dergelijke discrepanties moet men ook niet bagatelliseren: talloze vergissingen en onzekerheden zijn er vaak het gevolg van. Maar het gaat om veel meer. Het niet denken aan de samenhang betekent dat bestuursorganen langs elkaar heen gaan werken, tegenstrijdige beslissingen kunnen gaan nemen, en dat de burger verwikkeld raakt in niet-gecoördineerde contacten met een veelheid van bestuursorganen. Hierboven is dat al geschetst. Soms is het zelfs zo dat een bepaalde, op zich uiterst gewenste regel, eenvoudig niet tot stand komt indien men niet werkt in de richting van codificatie. In no. 21 is daarvan een voorbeeld gegeven. Het streven naar algemene wetgeving of codificaties, is dus niet een aardigheidje voor juristen maar een bittere noodzaak voor de praktijk.

102. Daar komt nog iets bij. Indien men een bepaald probleem in iedere wet op zichzelf gaat regelen, is de kans groot dat bepaalde aspecten daarvan over het hoofd worden gezien. Dat kan zich wreken doordat er iets misgaat, maar een eventuele verbetering in de

wetgeving om dat op te vangen blijft beperkt tot die ene wet. Er is geen enkele zekerheid dat de wetgever bij het opstellen van een andere wet daarvan heeft geleerd: dezelfde fouten worden vrolijk opnieuw gemaakt.

Een aardig voorbeeld is misschien de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor allerlei bestuursorganen van het rijk. In veel gevallen vergeet de wetgever bij het instellen van een nieuw orgaan of een nieuwe dienst om dat punt te regelen. Dat wreekt zich veelvuldig zoals is af te leiden uit het feit dat zeker eens per jaar in parlementaire debatten onzekerheid bestaat over de vraag in hoeverre een minister precies verantwoordelijk is voor het optreden van een overheidsorgaan. Recente voorbeelden betreffen het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie en het Openbaar Ministerie. Maar desondanks blijft de wetgever bij het opzetten van nieuwe organen vergeten op dit punt duidelijkheid te verschaffen. Terwijl het al dan niet bestaan van ministeriële verantwoordelijkheid waarachtig geen onbelangrijke vraag is.

Zou er een meer algemene wetgeving bestaan over inrichting van diensten of zelfstandige bestuursorganen, dan zou het niet goed denkbaar zijn dat aan een veelvuldig tot moeilijkheden aanleiding gevende vraag steeds weer zou worden voorbijgegaan.

103. Een volgend voordeel van algemene wetten of wetboeken is dat de wetgeving overzichtelijker en daardoor ook toegankelijker wordt. Voor de praktijk betekent dit dat fouten minder vaak voorkomen en dat er minder tijd en energie in het uitzoeken van allerlei problemen gestoken behoeft te worden.

Wetten met een grote reikwijdte leiden eerder tot commentaren en voorlichting dan wetten die een minder groot gebied bestrijken. Het gevolg daarvan is dat belanghebbenden eerder op de hoogte zullen zijn. Een en ander laat zich illustreren aan de hand van de Wet Arob, waarover meer informatie beschikbaar is dan over rechtsbeschermingsregelingen die een minder breed gebied bestrijken.

Ongetwijfeld lenen algemene wetten zich ook beter voor een meer wetenschappelijke doordenking van de daarin behandelde stof. Het belang van een op redelijk peil staande wetenschapsbeoefening is stellig voor de verdere rechtsvorming van betekenis.

104. Tenslotte is een voordeel van een wetboek of een stuk algemene wetgeving dat dit, zodra het tot stand is gekomen, een belangrijke impuls geeft om ook in de toekomst meer op de samenhang te letten. Alleen al door het bestaan van een wetboek als het B.W. of het Wetboek van Strafrecht zal iedereen die op dat terrein wetgeving voorbereidt, genoodzaakt zijn om zich rekenschap te geven van de verbanden met dat wetboek. Dat ons privaatrecht nog zo'n duidelijke eenheid vertoont is stellig te danken aan het bestaan van wetboeken en aan het feit dat het departement van Justitie daardoor alleen al wordt betrokken bij de opstelling van alle wetsontwerpen met belangrijke privaatrechtelijke implicaties. Ook indien de onderwerpen sterk op het terrein van andere departementen liggen, zoals bij huur, arbeidsovereenkomst of pacht.

Het bestaan van een algemene regeling kan bovendien prikkels verschaffen voor het verder denken over verbanden. Ook op dit punt is de Wet Arob een goed voorbeeld; zij lokt vragen, beschouwingen en onderzoek uit over de relatie met andere voorzieningen betreffende de rechtsbescherming. Een en ander zal zeker weer effect op de wetgeving hebben.

Daarom is het ook niet juist te denken dat (her)codificatie of het tot stand brengen van (algemene) wetgeving verstarrend zal werken. Integendeel: juist daardoor kan nieuwe gedachtenvorming op gang komen en kan ook weer nieuwe wetgeving bevorderd worden. Het werk aan het nieuwe B.W. toont dat treffend aan.

105. Met deze opmerkingen wil ik volstaan. Het ging er mij vooral om te benadrukken dat een grotere samenhang in de wetgeving door te werken in de richting van algemene wetten of wetboeken niet alleen maar handig is voor juristen die daardoor wat minder lang behoeven te zoeken of zich kunnen uitleven in juridisch-technische beschouwingen. Het gaat om zaken die van wezenlijke invloed zijn op de inhoud en werking van het gehele systeem van wetgeving. Indien de wetgever algemene vragen laat liggen en niet in sterkere mate streeft naar wetboeken of samenhangende stukken wetgeving leidt de wetgeving tot consequenties die niet te verdedigen zijn, maar ook niet verholpen kunnen worden.

Het is daarom een goede zaak dat de ontwerpers voor een nieuwe grondwet voorschrijven dat algemene bepalingen inzake het bestuursrecht door de wet moeten worden vastgesteld⁵¹. Niet duidelijke

(51) Artikel 5.2.8 lid 2 in Wetsontwerp 15046.

lijk is overigens waarom de regering, nu zij het belang hiervan in-
ziet en zowel de Proeve als de Staatscommissie Cals-Donner al een-
zelfde bepaling hadden voorgesteld, niet al aan dit werk is begon-
nen. Ook zonder grondwettelijke opdracht kan de wetgever al wel
aan het werk.

PAR. 4. PROCEDURE VAN WETGEVING

106. Een aantal tekortkomingen in de wetgeving zijn terug te voe-
ren tot de procedure van totstandkoming. Dat is zijdelings op en-
kele punten ter sprake gekomen.

De andere preadviseur heeft de verschillende stadia van de proce-
dure achtereenvolgens behandeld. Om die reden kies ik een andere
benadering, waarbij ik volsta met het behandelen van een aantal
knelpunten tegen de achtergrond van hetgeen hiervoor is gezegd.

Van de knelpunten in verband met de procedure zijn er in ieder ge-
val de volgende punten te noemen:

- a. coördinatie van wetgeving: waarschijnlijk het meest genoemde
probleem bij de procedure van wetgeving is dat de departements-
gewijze voorbereiding tot ernstige gebreken in de coördinatie
leidt;
- b. de positie van het parlement bij de wetgeving en de omvang van
de delegatie van wetgeving aan Kroon en ministers doen de
vraag rijzen of de parlementaire behandeling niet enige wijziging
zou kunnen ondergaan;
- c. er bestaat in het wetgevingsproces onvoldoende aandacht en ver-
antwoordelijkheid voor algemene vragen van wetgeving en voor
die onderwerpen waarvan de wetgever de regeling niet aan an-
deren kan overlaten (bijv. in verband met de rechtszekerheid);
- d. er is een groot gebrek aan kennis van de wijze waarop wetgeving
in de praktijk werkt, en van de omstandigheden waaronder wet-
geving als een goed instrument voor de overheid te hanteren is;
er is echter geen orgaan, dat deelneemt aan de wetgeving, aan te
wijzen dat zich verantwoordelijk voelt om deze kennis systema-
tisch te vergroten en te zorgen voor voldoende terugkoppeling
vanuit de praktijk.

In het licht van deze punten doe ik twee voorstellen tot wijziging.
Zij betreffen de instelling van een Raad voor de Wetgeving, en een
verandering van de parlementaire betrokkenheid bij de wetgeving.

4.1. De Raad voor de Wetgeving

107. Het zou goed zijn indien er een onafhankelijk orgaan zou komen dat op hoog niveau een taak zou hebben in het proces van wetgeving. In navolging van Van Maarseveen⁵² zou ik dat orgaan als Raad voor de Wetgeving willen aanduiden. De instelling van een dergelijke Raad zou van groot belang zijn in verband met de onder *a*, *c* en *d* genoemde knelpunten.

108. Allereerst het punt van de coördinatie. Deze blijkt in de huidige procedure slecht verzekerd. Het feit dat wetten per departement (of onderdeel daarvan) worden voorbereid is daarvan in hoge mate de oorzaak.

De gemeenschappelijke punten in de procedure zijn kennelijk onvoldoende om tot een bevredigend resultaat te komen.

Van de behandeling in de Ministerraad kan op dit gebied niet veel verwacht worden. Dit hangt samen met het karakter van de raad, en met het feit dat wetsontwerpen tegen de tijd dat zij in de raad aan de orde komen, meestal zo spoedeisend zijn geworden dat op dat moment niet veel aandacht meer kan bestaan voor andere dan zeer belangrijke coördinatievragen.

Ook de parlementaire behandeling van wetsontwerpen is weinig geschikt om te zorgen voor grotere eenheid. Hoewel het wel degelijk de taak van het parlement is om op de coördinatie te letten (met name ook vanuit het gezichtspunt van de burger) is de huidige gang van zaken daar niet op ingericht. Verbetering lijkt wel nodig, maar het zou bepaald onjuist zijn te veel van de Tweede Kamer te verwachten.

109. De advisering door de Raad van State kan zeker bijdragen tot het bevorderen van de samenhang in de wetgeving. Indien hij aan de coördinatie veel aandacht geeft, kunnen zijn adviezen effect sorteren. Dat effect zal toenemen wanneer de adviezen openbaar worden. Het wordt dan voor de bewindslieden veel moeilijker om zonder goede argumenten een gefundeerd advies terzijde te leggen, omdat de Tweede Kamer dan op de kwestie zal terugkomen.

Toch zal ook bij openbaarheid van de adviezen van de Raad van State slechts een beperkt resultaat verwacht kunnen worden. Dat

(52) Zie H.Th. J.F. van Maarseveen, Een appel inzake de wetgevingsproblematiek, *N.J.B.* 1978, pp. 1-3.

komt doordat de advisering in een laat stadium van de voorbereiding geschiedt. Daardoor kan de Raad wel reageren op hetgeen anderen hebben gedaan, en gebreken signaleren, maar hij kan zelf geen actieve rol spelen bij het bevorderen van de samenhang. Hij ontwerpt immers geen wetsontwerpen. Maar voor het bereiken van samenhang is juist ook deelname aan het opstellen van ontwerpen nodig. Want op dat moment worden de belangrijkste keuzes gemaakt die voor coördinatie van belang zijn.

110. Nu niet valt aan te nemen dat bij handhaving van de huidige gang van zaken voldoende verbetering optreedt, moet naar nieuwe wegen worden gezocht.

Er zijn van verschillende kanten voorstellen daartoe gedaan. Zo heeft de gespreksgroep Polak onder meer gesuggereerd om te komen tot een interdepartementale commissie om toe te zien op de samenhang in het wetgevingsbeleid⁵³. Deze commissie zou moeten ressorteren onder een speciaal daarvoor verantwoordelijk te stellen minister, en een eigen bureau moeten hebben. Zij zou bestaan uit ambtenaren van de departementale wetgevingsafdelingen.

Hoewel dit voorstel tot een zekere verbetering kan leiden, biedt het bij nadere overweging onvoldoende zicht op een werkelijke verandering. Dat ligt aan verschillende factoren.

Te verwachten valt dat de commissie, zeker bij het bestaande tekort aan wetgevingsjuristen, in feite nauwelijks aan het bevorderen van samenhang toekomt. De druk om de - politiek vaak belangrijke - wetsontwerpen van het eigen departement gereed te krijgen zal voor de leden van de commissie meebrengen dat zij weinig energie (kunnen) steken in de coördinatie-arbeid.

Zolang het verbeteren van de coördinatie voor de regering geen hoge prioriteit heeft - en alleen al het lange-termijn karakter van de problematiek brengt mee dat dit niet snel zal gebeuren - zal binnen de departementen weinig mankracht vrijgemaakt worden. Ook het aanwijzen van een speciale, voor deze problematiek verantwoorde-lijke minister zal daarin maar weinig verandering kunnen brengen. De overige ministers zullen voorrang blijven geven aan de wetgevingsproblemen van het eigen departement.

111. Wil men ernst maken met de coördinatie, dan is het noodzakelijk dat daaraan op hoog niveau wordt gewerkt door mensen (53) Zie het stuk, aangehaald in noot 42.

die niet met ander wetgevingswerk zijn belast. Dat werk zou ook niet in directe afhankelijkheid van de regering moeten gebeuren, omdat anders te gemakkelijk de coördinatie ondergeschikt wordt gemaakt aan de belangen die een minister bij een bepaald stuk wetgeving heeft.

De Raad voor de Wetgeving zou daarom een zelfstandige positie moeten hebben, en over de deskundigheid moeten beschikken om zelf wetsontwerpen op te stellen of om een bijdrage te leveren aan wetsontwerpen die van anderen afkomstig zijn.

112. De taak van de Raad zou niet moeten bestaan uit het opstellen van of adviseren over alle wetsontwerpen. Een eerste taak zal moeten zijn om een visie te ontwikkelen over de wijze waarop de coördinatie het beste kan worden bevorderd, en in dat licht voorstellen te doen. Omdat men niet met alles tegelijk kan beginnen, zullen pas na verloop van tijd alle aspecten overzien kunnen worden. De Raad zal zijn visie kunnen uitwerken in wetsontwerpen die in het kader van de coördinatie een belangrijke functie hebben. Te denken valt aan hetgeen hierboven over codificatie is gezegd. Zo zou het ontwerpen van een wet met algemene bepalingen betreffende bestuursrecht, die door de nieuwe grondwet verplicht zou worden gesteld, door de Raad moeten gebeuren.

Naarmate de Raad voor de Wetgeving zou vorderen in het doen van voorstellen voor coördinatie, zou hij ook meer betrokken kunnen worden bij het opstellen van departementale wetsontwerpen. De verhouding met het geheel van de wetgeving zal dan het gezichtspunt moeten zijn van waaruit de medewerking wordt verleend.

Indien de Raad zich al met een bepaald onderwerp heeft bezig gehouden, en op dat punt een wetgevingsbeleid is ontwikkeld, zou betrokkenheid van de Raad in ieder geval noodzakelijk worden.

113. De Raad zou zich ook moeten bezinnen op die onderwerpen, die bij uitstek tot de taak van de wetgever behoren, maar die van de kant van de regering niet zo hoog op de prioriteitenlijst plegen te staan omdat zij door bestuursorganen als minder aangenaam worden ervaren. Te denken valt aan voorzieningen ter bevordering van de rechtszekerheid, en aan andere onderwerpen, genoemd in de nos. 87-94.

De onafhankelijke positie van de Raad kan hem bijzonder geschikt

doen zijn om zich over deze vraagstukken te buigen. Enig contact met het parlement zou daarbij gewenst zijn.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat de Raad voor de Wetgeving zich zou moeten toelekken op vragen van wetgeving op langere termijn. Daarentegen zou bij wetgeving die vooral aansluit bij de (politieke) actualiteit, het accent op de departementale voorbereiding moeten liggen, zij het wellicht met enig overleg met de Raad voor de Wetgeving. Het komt overigens vaak voor dat dergelijke meer actuele wetgeving na verloop van tijd in het licht van de ervaringen herziening behoeft. Een dergelijke herziening, waarbij dan ook meer duidelijkheid is ontstaan over de vraag welke onderdelen een meer blijvend karakter zullen hebben, zou meer op het werkterrein van de Raad liggen. Een belangrijk argument daarvoor is overigens ook de kennis die dit orgaan zou moeten verwerven omtrent de werking van wetten in de praktijk.

114. In zekere zin zou de komst van de Raad voor de Wetgeving geen ingrijpende wijziging zijn, maar nauw aansluiten bij de werkverdeling die ook nu al bestaat bij het voorbereiden van wetsontwerpen tussen de departementen en daarvan onafhankelijke adviesorganen.

Het valt immers op dat wetsontwerpen van minder lange adem, maar eventueel wel van grote politieke actualiteit, ten departemente worden opgesteld, maar dat ontwerpen die voor langere tijd van betekenis worden geacht, vaak worden ondergebracht bij onafhankelijk van de regering staande adviescommissies. Zeker indien het gaat om projecten waarbij de coördinatie een belangrijk punt is, wordt bijna zonder uitzondering die weg gekozen. Voorbeelden zijn de pogingen tot coördinatie op het terrein van de sociale zekerheid (Staatsie Veldkamp), milieuhygiëne (Cie Duk), welzijns-werk (Harmonisatieraad), terwijl ten aanzien van het onroerend goed het departement evenmin het voortouw neemt. Men denke ook aan het nieuwe B.W. In het algemeen worden voor omvangrijker wetsontwerpen vaak adviescommissies ingeschakeld.

115. Hoewel dus van een zekere aansluiting bij de huidige praktijk sprake zou zijn, zodanig dat de voorgestelde werkverdeling tussen Raad voor de Wetgeving en departementen niet bij voorbaat als onbruikbaar kan worden beschouwd, is sprake van duidelijke voorde-

len boven de gang van zaken op dit moment.

Het is toch ondoelmatig om, zoals nu gebeurt, verschillende organen tegelijkertijd te laten werken aan stukken eenmaking van de wetgeving of belangrijke wetten zonder dat enig contact wordt onderhouden. Ieder van die organen moet dezelfde algemene vragen van wetgeving beantwoorden. Er is daardoor geen enkele garantie dat de ontwerpen passen in een meer algemene visie voor een wetgevingsbeleid op langere termijn. Sterker nog, er ontstaat in het geheel geen visie op dat punt.

Indien bij deze taken de Raad voor de Wetgeving ingeschakeld zou worden, zouden wel gedachten voor een langere termijn ontwikkeld kunnen worden. Bovendien zouden niet bepaalde algemene vragen van wetgeving evenzovele malen onderzocht en beantwoord moeten worden als er adviesorganen worden ingesteld, met de zekerheid dat die antwoorden vaak niet op elkaar zullen aansluiten.

Het lijkt mij dat er weinig goede argumenten bestaan om juist bij dat deel van de wetgevende arbeid, dat veelal toch niet door de departementen wordt gedaan, niet naar meer eenheid in de organisatie te komen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft niet ten onrechte geconstateerd dat meer eenheid ten aanzien van adviesorganen uiterst gewenst is.

Overigens behoeft de instelling van een Raad voor de Wetgeving niet te betekenen dat uitsluitend personen uit die Raad bij de voorbereiding van ontwerpen worden betrokken. (Staats)commissies worden voor bepaalde wetsontwerpen vaak ingesteld omdat deskundigheid of inbreng van belanghebbenden gewenst is. Het zou dan een goede werkwijze kunnen zijn de voorzitter of enkele leden van de Raad voor de Wetgeving in een commissie te laten samenwerken met op het betreffende terrein deskundige of belanghebbende personen. Dit geeft dan veel meer kans op goede coördinatie dan de huidige werkwijze.

116. Een tweede, buitengewoon belangrijke taak voor de Raad voor Wetgeving zou moeten zijn het vergroten van kennis ten aanzien van de werking van wetgeving. Onderzoek naar de bruikbaarheid van allerlei juridische constructies in de wetgeving, de al dan niet bedoelde effecten van wetgeving, en de voor- en nadelen van wetgeving in vergelijking met andere instrumenten waarover de overheid beschikt is noodzakelijk. Beoefenaars van de sociale wetenschappen hebben in ieder geval duidelijk gemaakt dat de met

een wet beoogde doelstellingen soms helemaal niet worden bereikt, of dat wettelijke regels in het geheel niet worden nageleefd. De wetgever zal met deze bevindingen rekening moeten houden.

Maar het is buitengewoon moeilijk zoveel inzicht in de werking van wetgeving te verkrijgen, dat daaruit conclusies zijn te trekken voor het ontwerpen daarvan. Er moet daarom van de kant van de overheid intensief op dit terrein worden gewerkt. De Raad voor de Wetgeving zou daarvoor bij uitstek het geschikte orgaan zijn, omdat het de enige plaats zou zijn waar de algemene vragen van wetgeving behandeld worden. Want hoewel op het ogenblik op een enkel departement wel enige aanzetten tot onderzoek worden gegeven, is de aandacht bij de huidige organisatie van het wetgevingsproces te versnipperd om tot voldoende initiatieven te komen. Een centrale plaats daarvoor is nodig.

Een van de punten waar de Raad in dit verband ook aandacht aan zou moeten besteden is de terugkoppeling van ervaringen met wetgeving naar de opstellers van wetten. Het is merkwaardig hoe veelvuldig het voorkomt dat in kringen van de praktijk een duidelijk beeld bestaat over fouten of tekortkomingen in een wettelijke regeling zonder dat dit tot het wetgevingscircuit doordringt. Er zijn stellig maatregelen noodzakelijk om die terugkoppeling te verbeteren en meer systematisch aan te pakken.

117. De positie van de Raad voor de Wetgeving zou vergelijkbaar moeten zijn met die van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dat zou betekenen onafhankelijkheid van de regering, ook ten aanzien van het werkprogramma. Maar wel zal, meer wellicht dan bij de WRR., overleg met de regering over de werkzaamheden nodig zijn. Dat ook omdat de wetsvoorstellen van de Raad onder verantwoordelijkheid van de regering ingediend moeten worden.

De verhouding met het parlement vraagt enige aandacht. Zekere contacten lijken stellig wenselijk, waarbij denkbaar is dat ook van die kant de wens wordt uitgesproken onderwerpen in behandeling te nemen. Daarbij is vooral te denken aan die onderwerpen, waarvoor het parlement een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat de regering daartegen niet onvooroordeeld staat.

De leden van de Raad zouden hun volledige dagtaak of althans een aanzienlijk deel daarvan aan het lidmaatschap moeten besteden. Een belangrijk bezwaar bij vele van de huidige adviescommissies

voor wetgeving is dat de leden ervan zo weinig tijd daarvoor beschikbaar hebben.

118. De instelling van een Raad voor de Wetgeving kan ertoe bijdragen dat er een wat grotere spreiding ontstaat van kennis op het gebied van de wetgeving. Nu is deze vooral aanwezig op de departementen, hetgeen betekent dat eventuele verschillen in visie buiten de openbare discussies blijven. De Raad zou er, evenals trouwens de openbaarheid van adviezen van de Raad van State, toe kunnen bijdragen dat een gedachtenwisseling meer in het openbaar plaatsvindt, zodat ook buitenstaanders zich duidelijker op de hoogte kunnen stellen van de problemen en eenvoudiger aan de discussie kunnen deelnemen.

Betrekkelijk algemeen wordt de klacht geuit dat er te weinig deskundigen op wetgevend gebied zijn. Voor het wekken van belangstelling, en voor het sturen van de juridische opleiding in die richting is het voorwaarde dat de gedachtenwisseling over wetgeving voldoende in het openbaar plaatsvindt. Zonder dat kan de inwijding slechts plaatsvinden in de beslotenheid van de weinige plaatsen waar wetgeving wordt gemaakt, en is het voor universiteit en wetenschap veel moeilijker een bijdrage te leveren.

4.2. Parlementaire afdeling voor de wetgeving

119. Op verschillende plaatsen is er op gewezen dat bepaalde onderwerpen in ieder geval door de wetgever geregeld moeten worden. Het gaat daarbij vooral om het verzekeren dat bij het veelvuldige terugtreden van de formele wetgever essentiële voorzieningen op het punt van democratie, van rechtszekerheid en van coördinatie zijn getroffen. De reden daarvoor is dat juist het parlement een belangrijke rol in de besluitvorming moet spelen.

Maar dat vereist wel dat het parlement voldoende aandacht aan deze zaken besteedt. Bij de huidige wijze van behandeling van wetsontwerpen is dat niet het geval.

120. Voor een belangrijk deel komt dat doordat de Tweede Kamer de behandeling van wetsontwerpen voorbereidt in commissies die zijn samengesteld per beleidsterrein. Dit neemt niet weg dat meer algemene vragen van delegatie, rechtsbescherming, coördinatie e.d. aan de orde kunnen komen - dat gebeurt ook stellig wel - maar niet

op een systematische manier. Het hangt af van de belangstelling of deskundigheid van de commissieleden. Veelal heeft die meer betrekking op de beleidsvragen die in het wetsontwerp aan de orde zijn, dan op de meer algemene punten van wetgeving.

Daardoor kan de ene commissie vragen aan de orde stellen die de andere laat liggen, en verdiept de Kamer zich niet in algemene zin in deze problematiek. De wijze van behandeling laat dat eenvoudig niet toe.

121. Dit wordt in de hand gewerkt door het feit dat het aantal juristen in de Kamer in tegenstelling tot vroeger klein is geworden. Dat laat zich begrijpen. De beleidsproblemen waarover geoordeeld moet worden zijn zo ingewikkeld dat zij een veelsoortige deskundigheid in het parlement vereisen. Men kan niet de illusie hebben dat juristen als een soort generalisten alle terreinen kunnen overzien: zij zouden overspeeld worden door de deskundigheid van de kant van de regering.

Maar tegelijkertijd vermindert dit de belangstelling voor de vaak als typisch juridisch beschouwde algemene wetgevingsvragen. Ook dat bemoeilijkt dat het parlement daar de rol speelt die ons rechtssysteem verwacht.

122. Laat ik voorop stellen dat de betekenis van parlementaire inbreng ten aanzien van het beleid in een bepaalde sector van grote betekenis is.

Maar het is ook van wezenlijk belang dat de Kamer zich bemoeit met de algemene vragen over de verhouding van de burger tot het bestuur. De bevoegdheden die het bestuur krijgt toegekend, de positie van burgers in besluitvormingsprocedures en de coördinatie van wetgeving in het belang van de burgers zijn vragen van grote betekenis. Zij komen bijna in ieder wetsontwerp ter sprake.

De regering is als direct belanghebbende niet de instantie aan wie het oordeel moet worden overgelaten. Indien men meent dat te veel bevoegdheden bij het bestuur geconcentreerd zijn en er aan anderen te weinig mogelijkheden voor tegenspel zijn gelaten, indien men constateert dat de burger de weg in het overheidsapparaat kwijt raakt of zelfs zijn rechten verliest als gevolg van een voor hem onaantrekkelijke bevoegdheidsverdeling, dan is dat niet in de laatste plaats aan het parlement te wijten. Heeft dat dan wel goed gelet op de toedeling van bevoegdheden en de coördinatie daartussen in verband met de positie van de burger?

Ik meen dat het parlement als medewetgever er niet omheen kan om een deskundigheid op het speciale gebied van de wetgeving te ontwikkelen. Dat behoeft niet een erg technische deskundigheid te zijn, maar moet in ieder geval een goede benadering van die problemen mogelijk maken die in ons rechtsstelsel blijven liggen indien niet het parlement zich die aantrekt. Het zijn wezenlijke problemen van democratie, rechtszekerheid en coördinatie.

123. Wat hieraan te doen? Het lijkt mij dat de parlementaire behandeling zodanig moet worden ingericht dat aan echte vragen van wetgeving systematisch aandacht wordt besteed.

Dit moet echter welhaast gebeuren door naast de voorbereiding door de commissies die per beleidsterrein zijn samengesteld, een commissie of afdeling in te schakelen die deze aspecten beoordeelt. Zij zou moeten bestaan uit kamerleden die zich specialiseren op het wetgevingsgebied. Dat zouden niet uitsluitend juristen behoeven te zijn, maar wel parlementariërs met een bijzondere belangstelling voor wetgeving. Zij zouden ieder vanuit hun eigen politieke visie, zich moeten bezinnen op de steeds terugkerende vragen die altijd verband houden met de plaats en de functie die men de overheid in de samenleving wil toekennen. Zonder dat kan het parlement zijn functie niet goed vervullen.

Om een wetgevingskamer een duidelijke plaats te geven zou wijziging van de grondwet nodig zijn. Deze gedachte zou dan in samenhang met het nog te verdedigen voorstel voor een vereenvoudigde wetgevingsprocedure bekeken kunnen worden.

Denkbaar is dat de Tweede Kamer tot een gewijzigde procedure zou besluiten door een commissie voor de wetgeving in te stellen. Dat zou een stap in de goede richting kunnen zijn. Men bedenke echter wel dat de bestaande overbelasting van parlementsleden tot gevolg kan hebben dat het werk van een dergelijke commissie niet zo goed van de grond kan komen.

4.3. Vereenvoudigde wetgevingsprocedure

124. Een wetgevingsafdeling of -kamer zou nog een tweede voordeel bieden: zij zou een rol kunnen vervullen in een vereenvoudigde wetgevingsprocedure. Daaraan bestaat behoefte.

Eerder is gezegd dat delegatie van wetgevende bevoegdheid aan de Kroon of ministers belangrijke bezwaren heeft. Het argument ten

gunste van delegatie is veelal de grote flexibiliteit doordat wijzigingen sneller aangebracht kunnen worden. Daarnaast speelt een rol dat de beperkte wetgevende capaciteit van het parlement niet te veel belast kan worden, zodat een aantal regelingen aan de bemoeienis van de wetgever onttrokken moeten worden.

Deze beide argumenten zouden aanzienlijk aan overtuigingskracht inboeten indien een wat vereenvoudigde procedure van wetgeving zou bestaan. Indien de snelheid van behandeling zou toenemen, en het beslag op parlementaire werkkraft zou verminderen, zou delegatie van wetgevende bevoegdheid niet meer verdedigd kunnen worden in de mate waarin dat tegenwoordig geschiedt tegen de zwaarwegende nadelen, opgesomd in nos. 95-99.

125. Dat de situatie zorgwekkend is en de nadelen door het parlement en de regering als ernstig worden gezien is af te leiden uit het feit dat de Tweede Kamer steeds met meer succes probeert invloed te krijgen op de inhoud van algemene maatregelen van bestuur. Zo wordt door kamerleden in het algemeen de wens uitgesproken dat een ontwerp voor een dergelijk besluit twee maanden tevoren bekend wordt gemaakt, opdat de Kamer de gelegenheid krijgt wijzigingen af te dwingen als er bezwaren zouden bestaan.

Dat de delegatie in een aantal gevallen duidelijk te ver gaat blijkt uit de in zwang komende constructies om het parlement op een of andere manier te betrekken bij de besluitvorming over algemene maatregelen van bestuur. Deze constructies zijn een erkenning van het onbevredigende van de bestaande delegatiepraktijk.

126. Aan deze constructies, die kortgeleden door Van Angeren⁵⁴ naast elkaar zijn gezet, kleven welhaast meer nadelen dan voordelen.

In de eerste plaats bedenke men dat bij een gedeelte van de constructies de mogelijkheid van beïnvloeding van het besluit van de kant van de Kamer zeer beperkt is. Soms omdat de Kamers wel de gelegenheid krijgen om zich uit te spreken, maar op geen enkele wijze is zekergestellt dat hun uitspraken consequenties hebben. De bevoegdheid van het parlement is dan in feite slechts die van controlerend orgaan, met alle daaraan inherente beperkingen (zie no. 64), reden waarom Van Angeren spreekt van gecontroleerde (54) De parlementaire inbreng bij gedelegeerde wetgeving, *N.J.B.* 1978, 349-355.

delegatie. De parlementaire inbreng is eveneens beperkt indien het juridisch of feitelijk slechts om een goedkeuringsrecht gaat (vgl. no. 69).

Een tweede bezwaar is dat in veel gevallen het parlement het initiatief moet nemen om enige invloed te kunnen uitoefenen. Het is niet automatisch bij de besluitvorming betrokken, maar slechts indien het daartoe uitdrukkelijk de wens te kennen geeft (c.q. een bepaald aantal leden dat doet). Het ligt voor de hand dat dit tot een minder aandachtige bestudering van de maatregelen leidt, zodat slechts de meest duidelijke en ernstige punten alle moeite van enige parlementair initiatief lonen.

Tenslotte ontstaat door de veelheid van onderling weer verschillende regelen een uiterst ondoorzichtige situatie, die gemakkelijk tot fouten en onzekerheden aanleiding kan geven. Er rijzen daarbij allerlei vragen. Kan bijv. een bij de wet goedgekeurde algemene maatregel van bestuur bij gewone algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd?

127. Men kan eigenlijk zeggen dat de thans in zwang komende constructies het parlement doorgaans aanzienlijk minder invloed garanderen, terwijl het veelal extra moeite moet doen om die geringere invloed te kunnen uitoefenen. Het moet immers initiatieven nemen, terwijl wetgeving automatisch aan het parlementaire oordeel wordt onderworpen.

Wil men streven naar een vorm van wetgeving waarbij een zekere vereenvoudiging optreedt in de wijze waarop het parlement invloed heeft, dan moet men de oplossing niet zoeken in de richting van minder invloed bij vergroting van de inspanning. Dat zou een uiterst ondoelmatig gebruik van de wetgevingscapaciteit van het parlement zijn, en daar zit juist de bottleneck.

Integendeel, men zal de parlementaire inspanning in de vereenvoudigde procedure moeten beperken, en toch een reële invloed geven. Dat zou kunnen door in een dergelijke procedure de bevoegdheden van het parlement toe te kennen aan een beperkt deel daarvan, hetgeen de wetgevingsafdeling of -kamer zou kunnen zijn. Deze zou door de specialisatie op wetgeving ook snel kunnen beslissen, terwijl toch de garantie bestaat dat de inbreng van de volksvertegenwoordiging aanwezig zal zijn.

128. De stellingname van de regering ter verwerping van een grond-

wettelijke regeling van vereenvoudigde wetgeving is dan ook niet overtuigend. Zij stelt dat daaraan geen behoefte bestaat, omdat de bestaande constructies daarvoor gebruikt kunnen worden. De grote nadelen uit een oogpunt van parlementaire invloed zijn echter niet vermeld.

Een nadeel van een nieuwe figuur van vereenvoudigde wetgeving zou zijn dat deze ook gebruikt kan worden buiten terreinen waar dat strikt noodzakelijk is. Maar dat geldt evenzeer voor de huidige constructies: zij kunnen gebruikt worden om het parlement te bewegen in te stemmen met vergaande delegatie van wetgeving. Een gevaar waarop ook door Donner is gewezen.

Het is bovendien niet juist, zoals de regering meent, dat een te gemakkelijk gebruik van vereenvoudigde wetgeving alleen is te voorkomen wanneer de Grondwet nauwkeurig kan aangeven in welke gevallen van de vereenvoudigde procedure gebruik kan worden gemaakt. De oplossing is heel eenvoudig: die procedure zou slechts gebruikt mogen worden indien delegatie aan de Kroon geoorloofd zou zijn. In die gevallen zou tegen de vereenvoudigde wetsgevingsprocedure geen bezwaar kunnen bestaan. Integendeel: die procedure is juist bedoeld om het delegatieverschijnsel te beperken.

129. Mijn conclusie is dat de nadelen van delegatie van wetgeving zo groot zijn dat invoering van een vereenvoudigde wetgevingsprocedure wenselijk wordt. Het is ongelukkig dat de verontrusting die in verband met het verschijnsel van delegatie bestaat leidt tot oplossingen die het omgekeerde teweeg brengen van hetgeen men wenst: een grotere invloed van het parlement op de wetgeving.

Voor vereenvoudigde wetgeving zou wijziging van de grondwet noodzakelijk zijn. Het afwijzende standpunt dat de regering heeft ingenomen behoeft daarom nadere overweging.

Slotopmerking

De wetgever vervult in ons rechtssysteem een belangrijke functie. In hoeverre hij aan de hoge verwachtingen die vrij algemeen aan hem worden gesteld kan voldoen, heb ik trachten na te gaan. Het beeld dat daarbij ontstaat is niet rooskleurig, en zou aanleiding moeten zijn om tot een aantal veranderingen te besluiten.

Misschien zijn de verwachtingen te hoog gespannen. Maar voordat wordt besloten het meeste bij het oude te laten, zal het toch in

ieder geval nodig zijn om ons goed te realiseren welke plaats wij aan wetgeving willen toekennen. Veel van de tekortkomingen die gesignaleerd worden lijken mij terug te voeren op het feit dat men zich niet werkelijk afvraagt of de huidige gang van zaken past in het algehele beeld dat men heeft. Ideale wetgeving valt niet te bereiken, maar indien men zelfs niet weet hoe men zich dat ideaal moet voorstellen, dan is ook niet naar verbetering te streven.