



**Universiteit  
Leiden**  
The Netherlands

## **Kritiek op de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek**

Waldijk, C.

### **Citation**

Waldijk, C. (1987). Kritiek op de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3598>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3598>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# KRITIEK OP DE AANWIJZINGEN VOOR DE WETGEVINGSTECHNIEK

C. Waaldijk

*Er staat een herziening van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek op stapel, waarbij ook geprobeerd zal worden deze Aanwijzingen samen te voegen met de andere geldende of voorgestelde Aanwijzingen en richtlijnen inzake regelgeving. Naar aanleiding daarvan heeft de redactie Mr. C. Waaldijk gevraagd de "Aanwijzingen" nog eens kritisch te beschouwen. De auteur heeft geen ervaring als wetgevingsambtenaar, maar heeft met de "Aanwijzingen" gewerkt als verzorger van een tekstuittgave en als docent in het Practicum Regelgeving in de Maastrichtse rechtenstudie. Op basis van die ervaring, en op basis van de eisen van duidelijkheid, consistentie en eenheid (waaraan ook deze "meta-regelgeving" moet voldoen), voegt hij enige punten toe aan de reeds eerder door onder andere Ruiter, Schreuder-Vlasblom, Van der Velden, Hirsch Ballin en de Raad van State geleverde kritiek<sup>1</sup>).*

## 1. Vorm

De Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek regelen het regelen. Toch hebben de opstellers van deze Aanwijzingen haar niet op zichzelf van toepassing geacht. Dat blijkt onder meer uit het niet gebruiken van de "artikelvorm" en de daarbij horende scheiding tussen bepalingen enerzijds en toelichting en motiveringen anderzijds. Dat is de duidelijkheid van de Aanwijzingen niet ten goede gekomen. Formeel is de niet-toepassing van de Aanwijzingen op zichzelf in overeenstemming met de Inleiding van de Aanwijzingen. Daar staat immers dat bij het opstellen van *pseudowetgeving* (gedefinieerd als "regelingen die niet op grond van een hoger wettelijk voorschrift worden vastgesteld"; een definitie waar de Aanwijzingen zelf onder vallen) aan de Aanwijzingen slechts de hand hoeft te worden gehouden "voor zover daarbij de artikelvorm wordt toegepast" en dan nog slechts "zoveel mogelijk". Nu de Commissie-Polak in haar eindrapport heeft voorgesteld in nieuwe aanwijzingen voor de wetgeving te bepalen dat ook beleidsregelgeving in de artikelvorm moet worden gegoten, zal dit circulaire excuus vermoedelijk spoedig tot het verleden behoren. We mogen dus aannemen dat de volgende versie van de Aanwijzingen meer dan de huidige de vorm van echte regelgeving zal hebben.

### 1.1. Normzinnen

Ook als men niet zo ver wil gaan als Ruiter, die gepleit heeft voor richtlijnen voor het wetgevingsbeleid bestaande uit

niets anders dan zuivere normzinnen en hulpzinnen (definities e.d.), mag men eisen dat uit een regeling blijkt wat de *subjecten* (wie moet of mag?), de *objecten* (wat moet of mag?) en de *karacters* (moet het of mag het?) van de daarin verwoorde normen zijn. Op dit punt schieten de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, en zeker haar Inleiding tekort. In het Maastrichtse Practicum Regelgeving bestaat een van de eerste oefeningen uit het opsporen van normen in die Inleiding en het vervolgens als normzinnen formuleren van die normen. Niet alleen voor studenten is dit een erg moeilijke oefening.

#### 1.1.1. Subject

Tot wie de Aanwijzingen zich richten, staat nergens. Zelfs de mededeling dat het gaat om "Algemene Aanwijzingen voor de Rijksdienst" is niet te vinden in de Aanwijzingen zelf of in het besluit waarbij zij zijn vastgesteld. Overigens is zelfs de betekenis van het begrip "Rijksdienst" niet scherp omlijnd. De Inleiding van de Aanwijzingen vergroot de verwarring door in nog ruimere bewoordingen te spreken van "wetgeving op centraal niveau" en "regelingen die (...) van de *centrale overheid* uitgaan". Dat wekt de suggestie dat de Aanwijzingen zich zelfs direct richten tot kamerleden die een initiatiefvoorstel opstellen. Dat is gezien het staatsrecht uiteraard niet de bedoeling. Maar wie zijn naast departementsambtenaren gehouden de Aanwijzingen toe te passen? Bewindspersonen? Zelfstandige bestuursorganen? Ambtenaren en organen van rijksscholen, van de SER, de product- en bedrijfsschappen, enzovoort? Dat zal in de inleidende bepalingen van de herziene Aanwijzingen duidelijk moeten worden gemaakt.

#### 1.1.2. Object

Deze onduidelijkheid omtrent het subject van de Aanwijzingen zou niet zo een groot probleem zijn geweest, indien het object duidelijk was aangegeven. Ook dat is echter niet het geval. In de Inleiding van de Aanwijzingen staat: "De Aanwijzingen zijn bestemd om te worden gebruikt bij het

1) De huidige Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek zijn vastgesteld bij besluit van de Minister-President van 14 februari 1984 en gepubliceerd in de *Staatscourant* van 13 maart 1984 - nr. 52. Het advies van de Raad van State over het ontwerp van deze Aanwijzingen is samen met het nader rapport gepubliceerd in het Bijvoegsel van de *Staatscourant* "Adviezen Raad van State m.b.f. amvb's en Kb's" 1984, 72 (bchorende bij Stcrt. 52).

opstellen van alle regelingen en voorschriften (Op welk verschil tussen deze twee termen wordt hier gedoeld? W.) die op centraal niveau worden vastgesteld en die zijn ingedeeld in artikelen". (Hoe verhoudt de laatste beperking zich tot aanwijzing 22, waarin staat dat een "regeling — dus ook een ministeriële regeling — wordt vervat in een of meer artikelen"?). Daarop volgt dan een *opsomming*, waarvan (in strijd met aanwijzing 29) het limitatieve of enuntiatieve karakter niet tot uitdrukking wordt gebracht. Genoemd worden: wet in formele zin; onzelfstandige algemene maatregelen van bestuur; onzelfstandige ministeriële regeling; zelfstandige algemene maatregel van bestuur, "klein" koninklijk besluit "waarin regels van algemene aard zijn vervat". In een volgende alinea worden de Aanwijzingen dan, zoals gezegd, van overeenkomstige toepassing op pseudowetgeving verklaard. Daarbij wordt pseudowetgeving echter zo ruim omschreven dat alles van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek zelf tot en met (de reeds genoemde!) zelfstandige algemene maatregelen van bestuur eronder valt. Enige orde in deze regelgeving zou welkom zijn.

In sommige aanwijzingen wordt de toepasselijkheid van die aanwijzingen beperkt tot bepaalde vormen van regelgeving. Meestal is dat terecht. Soms is onduidelijk waarom. Zo vroeg de Raad van State zich af waarom de aanwijzingen 132 en 140 alleen zouden gelden voor (rijks-)wetten. In het nader rapport antwoordt de Minister van Justitie hierop met de onbegrijpelijke zin: "Hoewel het niet volstrekt uitgesloten is dat deze aanwijzingen ook bij regelingen van andere aard toepassing zouden kunnen vinden, zijn zij in de praktijk voor (rijks)wetten van betekenis." Daar moet dus nog eens over nagedacht worden.

### 1.1.3. Karakter

Ook het karakter van de normen in de Aanwijzingen is niet altijd even duidelijk. De meeste aanwijzingen hebben uiteraard het karakter van een *gebod* of *verbod*. Naar het lijkt vrij willekeurig, worden daarvoor door elkaar de gebiedende en de stellende wijs gebruikt of de werkwoorden "moeten" en "dienen". Sommige ge- en verboden worden genuanceerd door toevoeging van woorden als "zo mogelijk" en "bij voorkeur". In weer andere aanwijzingen wordt slechts *advies* of *informatie* gegeven.

Soms heeft de inhoud van een aanwijzing rechtskracht. Zo bijvoorbeeld waar de inhoud van toelichtingen wettelijk geregeld is. Het ligt dan voor de hand dat de desbetreffende wetsartikelen in de aanwijzing genoemd worden, zoals wel gebeurd is in aanwijzing 114 en niet in aanwijzing 115.

Verwarring is mogelijk tussen een gebod in de stellende wijs en een informatieve aanwijzing. Wat te denken bijvoorbeeld van aanwijzing 85: "Een uitvoeringsregeling kan niet eerder in werking treden dan de wet waarop zij steunt."?

Het was de Raad van State "niet altijd op voorhand duidelijk waarom in het ene geval voor een meer imperatieve redactie wordt gekozen dan in het andere geval". De Raad pleitte ook voor meer eenheid van redactie op dit punt. In

het nader rapport staat dan: "De bewoordingen van enkele aanwijzingen zijn als gevolg van 's Raads opmerkingen bijgesteld; een volstrekte uniformiteit van terminologie lijkt echter op dit punt niet wenselijk." Waarom niet, zo kan men zich afvragen. Het was immers zeker niet de strekking van de kritiek van de Raad van State om alle aanwijzingen als gebod, of alle als advies te laten formuleren. De verschillende karakters van de verschillende aanwijzingen kunnen echter wel op een duidelijker, meer uniforme en meer consistente wijze worden aangegeven. Illustratief in dit verband is aanwijzing 8. In de ontwerp-Aanwijzingen luidde deze: "Verwijs niet naar regelingen van lagere orde. Zo dient in een hogere regeling een regeling van lagere orde niet van toepassing te worden verklaard (...)". De Raad van State vond dat te categorisch. De ministers gingen daarin mee, en wijzigden de eerste volzin in: "Het verwijzen naar regelingen van lagere orde verdient geen aanbeveling". De tweede volzin bleef ongewijzigd, waardoor de karakters van de twee volzinnen niet meer op elkaar aansluiten. Dat dient voorkomen te worden.

Ook het per aanwijzing visueel scheiden van de ge- en verboden en adviezen enerzijds en de toelichtingen, motiveringen en voorbeelden anderzijds zou al veel helpen. Ook zou een systematischer gebruik kunnen worden gemaakt van de verschillende technieken om een ge- of verbod te nuanceren:

- toevoegen van een vage clausulering als "zoveel mogelijk",
- afwijking toestaan voor het geval daar (bepaalde) zwaarwegende redenen voor zijn (bijvoorbeeld in de aanwijzingen 10 en 75),
- afwijking toestaan mits dat gemotiveerd wordt (bijvoorbeeld in de aanwijzingen 70 en 90).

Een van de weinige aanwijzingen met (wellicht) het karakter van een *toestemming* is te vinden aan het slot van de Inleiding: "Opmerkingen of suggesties met betrekking tot deze Aanwijzingen kunnen worden gericht tot de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving van het Ministerie van Justitie". Men kan zich echter afvragen of hier niet eerder plaats zou zijn geweest voor een gebodsbepaling, vergelijkbaar met de aanwijzingen 150 tot en met 153, waarin over een aantal zaken interdepartementaal overleg wordt voorgeschreven. Zo zou "verplicht" overleg met de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving over gevallen waarin men wil afwijken van de ge- of verboden of adviezen van de Aanwijzingen, ertoe kunnen leiden dat de Aanwijzingen wat serieuzer genomen gaan worden.

### 1.2. Andere onduidelijkheden

Ook in een aantal andere opzichten schieten de Aanwijzingen wat duidelijkheid betreft tekort. Achtereenvolgens noem ik de *indeling*, de *terminologie* en enkele aanwijzingen die verwarrend geformuleerd zijn.

### 1.2.1. Indeling

De Raad van State had gesuggereerd de Aanwijzingen in te delen volgens "een scherpere scheiding tussen redactionele, procedurele en meer materiële aanwijzingen". Het nader rapport stelt dat deze suggestie is overgenomen. Dat is slechts tot op zekere hoogte waar. Nog altijd staan redactionele, materiële en procedurele aanwijzingen vaak door elkaar. Dat is waarschijnlijk ook moeilijk te voorkomen. Veel hangt nu eenmaal met veel samen. Zeker nu deze Aanwijzingen met andere aanwijzingen en richtlijnen samengevoegd gaan worden, is een heldere, consequent volgehouden indeling (met waar nodig heen-en-weer-verwijzingen) van groot belang.

In de huidige Aanwijzingen staan verschillende aanwijzingen op de verkeerde plaats.

In het onderdeel "Bepalingen van *strafrechtelijke aard*" vindt men de belangrijke aanwijzing 63: "Wanneer men een bepaalde handeling wil verbieden, is het ongewenst het verbod veel ruimer te formuleren en dit dan door het maken van uitzonderingen weer tot de beoogde proporties terug te brengen". Het zou jammer zijn wanneer deze wijsheid niet opgevolgd zou worden bij het ontwerpen van niet-strafrechtelijke bepalingen.

Met de opeenvolgende onderdelen:

- *Intitulé/opschrift*,
- *Considerans*,
- .....
- *Overgangsrecht*,
- *Citeertitel*,
- *Inwerkingtreding*,
- *Slot-formulier en*
- *Ondertekening*

volgen de Aanwijzingen de achtereenvolgens in veel wetten voorkomende onderdelen. In aanwijzing 78 staat echter dat de citeertitel na de inwerkingtredingsbepaling dient te worden geplaatst. De onderdelen "Citeertitel" en "Inwerkingtreding" dienen dan ook van plaats te verwisselen. Dan kan de gebruiker van de Aanwijzingen al door haar inhoudsopgave herinnerd worden aan de voorgeschreven volgorde van wetsonderdelen.

In aanwijzing 80 (handelende over de citeertitel) gaat de laatste alinea over het intitulé van tijdelijke wetten. Dat hoort meer thuis bij de andere bepalingen over het intitulé, of bij een nieuw te creëren onderdeel over de problematiek van *tijdelijke wetten*. Dat nieuwe onderdeel zou dan ook plaats kunnen bieden aan de nu tussen de aanwijzingen inzake intrekking verdwaalde aanwijzing over het vervallen van de tijdelijke wijzigingswet (aanwijzing 144, tweede volzin).

In aanwijzing 75, waar het gaat om de toelaatbaarheid van terugwerkende kracht, ontbreekt een vermelding van de nationale en internationale verboden van strafbaarstelling met terugwerkende kracht. Deze verboden worden vreemd genoeg wel vermeld in aanwijzing 93, in het onderdeel "Inwerkingtreding".

Aanwijzing 123 is een goed voorbeeld van een wegens haar misplaatsing steevast geschonden aanwijzing. Deze aanwijzing schrijft voor dat een nieuwe regeling, ook wanneer zij tevens strekt tot wijziging van reeds bestaande regelingen, ingedeeld wordt in *arabisch genummerde artikelen*. Doordat zij staat in het onderdeel "Wijziging" en niet in het onderdeel "Indeling" (waar aanwijzing 22 een indeling in artikelen voorschrijft), wordt zij snel over het hoofd gezien, en niet alleen door mijn studenten. Ambtenaren van Binnenlandse Zaken, bijvoorbeeld, hebben het ontwerp van een Wet openbare manifestaties (1985-86, 19427) traditiegetrouw *romeins* genummerd, waarbij de eigenlijke nieuwe wet is opgenomen in artikel I (romeins). In het laatste (arabische) artikel (12) van artikel I (romeins) hadden zij de citeertitel geplaatst. De Raad van State adviseerde echter de citeertitel conform aanwijzing 78 te plaatsen na de inwerkingtredingsbepaling, dat wil zeggen na artikel VIII. Daaraan hebben de ambtenaren gevolg gegeven. Dat er iets mis was met de nummering viel echter geen van beide op. Een curieus gevolg hiervan is overigens dat er in de toekomst twee Wetten openbare manifestaties zullen zijn: één bestaande uit negen romeins genummerde artikelen (die volgens artikel IX aangehaald mag worden als "wet openbare manifestaties") en één bestaande uit elf arabisch genummerde artikelen (die volgens het kopje boven artikel 1 aangehaald mag worden als "Wet openbare manifestaties"). De indeling van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek zou zo overzichtelijk moeten zijn, dat dit soort rareiteiten in de toekomst voorkomen wordt.

### 1.2.2. Terminologie

Hiervóór is al gewezen op de wat losse terminologie ("centraal niveau", "pseudowetgeving") in de Inleiding van de Aanwijzingen. De termen "wet" (in formele zin), "*ministeriële regeling*" en "*regeling*" (als verzamelbegrip) worden echter wel vrij consequent gehanteerd in de Aanwijzingen. Er zou echter wel wat voor te zeggen zijn, wanneer volledig werd aangesloten bij de terminologie van de Grondwet, en het woordje "wet" en zijn afleidingen alleen nog "in formele zin" zouden worden gebruikt. De Aanwijzingen zelf zouden dan voortaan "Aanwijzingen voor de *regelgeving*(stechniek)" moeten gaan heten.

Problemen blijken er nog te kleven aan het zogenaamde "*kleine koninklijke besluit*". De Inleiding van de Aanwijzingen spreekt van "koninklijke besluiten, niet zijnde algemene maatregelen van bestuur, waarin regels van algemene aard zijn vervat". Een iets andere formulering is te vinden in aanwijzing 84: "Van een koninklijk besluit van algemene aard, zijnde geen algemene maatregel van bestuur (bijvoorbeeld een besluit tot instelling van een commissie), en van een ministeriële regeling dient steeds het tijdstip van de inwerkingtreding te worden geregeld." De toevoeging tussen haakjes is enerzijds zeer verhelderend – en had dan ook niet mistaan bij de algemene terminologische beschouwingen in de Inleiding. Anderzijds wekt die toevoeging de indruk dat dat het belangrijkste voorbeeld van een klein koninklijk besluit

is. Wat echter te denken van de veelvuldig voorkomende *inwerkingtredings - koninklijke - besluiten*? Het woordje "steeds" in aanwijzing 84 suggereert dat ook de inwerkingtreding van een inwerkingtredingsbesluit moet worden geregeld. Gelukkig wordt dat weer uitgesloten in aanwijzing 88, maar de aanwijzinggever lijkt zich in ieder geval niet gerealiseerd te hebben dat aanwijzing 88 een uitzondering vormt op 84. En dat is niet het enige misverstand. Een inwerkingtredingsbesluit is immers niet alleen een "koninklijk besluit van algemene aard, zijnde geen algemene maatregel van bestuur", maar ook een algemeen verbindend voorschrift. En dat betekent weer dat het gebod in aanwijzing 54 ("De vaststelling bij koninklijk besluit van algemeen verbindende voorschriften geschiedt in de vorm van een algemene maatregel van bestuur.") te algemeen is geformuleerd.

Naar aanleiding van het ontwerp van aanwijzing 49 heeft de Raad van State erop gewezen dat Nederland niet alleen lid van de EEG, maar ook lid van nog twee andere *Europese Gemeenschappen* is. Dat heeft ertoe geleid dat in deze aanwijzing niet langer alleen van EEG-richtlijnen wordt gesproken. Maar zelfs de Raad van State heeft hetzelfde gebrek in aanwijzing 113 over het hoofd gezien.

### 1.2.3. Verwarrende aanwijzingen

Dankzij de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek zouden ook mensen zonder veel ervaring en zonder veel voorbeelden regelingen moeten kunnen formuleren. Daarvoor is echter wel nodig dat de Aanwijzingen niet te veel bekend veronderstellen. Aan die eis is niet altijd voldaan.

Zo leidt de zin "De geldboete die ten hoogste kan worden opgelegd, dient te worden aangegeven door het noemen van een van de geldboetecategorieën als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht." (aanwijzing 65) zelfs na raadpleging van dat artikel tot formuleringen als: "...wordt gestraft met geldboete van ten hoogste de vierde categorie". Een modelbepaling zou in ieder geval *studenten* op het idee brengen dat de woorden "ten hoogste" weggelaten dienen te worden.

Ook aanwijzing 120, waar de formules "wordt vervangen door" en "komt te luiden" op één lijn worden gesteld, is een half woord: de minder goede verstaander zal eruit concluderen dat er geen verschil is tussen deze twee formules. Modelbepalingen of voorbeelden zouden dat misverstand voorkomen.

Een van de moeilijkste aanwijzingen is nummer 129: "Een overgangsbepaling in een regeling tot wijziging van een bestaande regeling dient te verwijzen naar de artikelen van de regeling die gewijzigd wordt". Diep nadenken is nodig om tot de conclusie te komen dat waarschijnlijk bedoeld wordt, dat verwezen moet worden naar de *gewijzigde* artikelen en niet naar de *te wijzigen* artikelen. Bij het toekennen van terugwerkende kracht geeft dat immers geen problemen. Maar hoe moet het dan bij het eerbiedigen van de oude regeling?

## 2. Inhoud

Dat vorm en inhoud vaak samenhangen bleek al in het voorgaande, waar af en toe naar aanleiding van vormkritiek op de inhoud werd ingegaan. Nu wil ik nog enige opmerkingen maken over aanwijzingen waarin in de eerste plaats de inhoud wat te wensen over laat. Ook hier betreft het vaak – maar zeker niet altijd – zaken van beperkt belang.

### 2.1. Alternatieve verkortende technieken

Een van de belangrijkste bijdragen vanuit de (Duitse, maar sinds kort ook de Nederlandse) literatuur aan de wetgevingstechniek is het onderkennen van alternatieve technieken voor het verkorten van regels en regelingen (zie onder meer Hirsch Ballin 1984, Brouwer en mijn *Wetgevingswijzer*). Met behulp van de nieuwe inzichten kan een systematischer gebruik worden gemaakt van met name de technieken: herhaling, algemene bepalingen, definitie, van toepassing verklaring, fictie en gelijkstelling. Het gaat wellicht te ver om hierover uitvoerige beschouwingen in de Aanwijzingen op te nemen. Toch zou bij de behandeling van (enkele van) deze technieken in de Aanwijzingen gewezen moeten worden op het bestaan van de alternatieven, zo mogelijk aangevuld met enkele criteria voor de keuze daartussen.

Zo zou aan de aanwijzingen 1 en 2 een aanwijzing toegevoegd kunnen worden over de vraag wanneer men een *definitie* dient te gebruiken en hoe men dat eventueel kan voorkomen. Daar zou dan ook bepaald kunnen worden dat alleen wanneer verschillende termen veelvuldig in verschillende artikelen van een regeling voorkomen, het in artikel 1 samenrapen van hun eventuele definities aanbeveling verdient.

In aanwijzing 10, waar nu het gebruik van ficties sterk ont-raden wordt, zou aangegeven dienen te worden dat ficties nooit nodig zijn, omdat hetzelfde resultaat bereikt kan worden met gelijkstellingen (daarover Hirsch Ballin, 1984, p. 83-84). Nu worden als alternatieven voor de fictie slechts genoemd "een verwijzing naar of een toepasselijkverklaring van andere regels". Deze opsomming zou moeten worden aangevuld met de figuren van de herhaling, de algemene bepaling en de definitie. Bovendien is onduidelijk waarom de verwijzing en de toepasselijkverklaring naast elkaar worden genoemd. Elke verwijzing (behalve de verwijzing ten overvloede) is immers een toepasselijkverklaring, zoals ook impliciet erkend lijkt te worden in aanwijzing 9.

### 2.2. Hoofdletters

In aanwijzing 6 wordt uitvoerig ingegaan op het gebruik van hoofdletters. Terecht wordt aanbevolen om in navolging van de Grondwet zuinig te zijn met hoofdletters. Verbazing, in aanwijzing 6, wekt slechts de aanbeveling om "Minister van Justitie" enzovoort te schrijven in plaats van "minister van justitie". Aanwijzing 15 verraaft wellicht de achtergrond van deze inconsequentie. Daar wordt immers, naar

men mag aannemen op verzoek van de Koningin of Haar Ministers, de ouderwetse aanduiding "Onze Minister van ..." gehandhaafd (wat des te opmerkelijker is, nu in aanwijzing 14 de even archaische aanduiding "Ons Besluit" wordt afgeschaft). En "Onze Minister" laat zich nu eenmaal moeilijk met kleine letters schrijven. Een probleemgeval is echter de minister-president. Volgens de Grondwet zou hij met kleine letter moeten worden geschreven. De bizarre consequentie hiervan, dat hij bij gelegenheid zou moeten worden aangeduid als "de minister-president, Minister van Algemene Zaken", wordt zowaar in aanwijzing 102 inderdaad getrokken. Nu gaat het in aanwijzing 102 over de ondertekening. Ik zie echter niet waarom de Grondwet eraan in de weg staat een ondertekende minister-president (dus geen abstract ambt, maar een mens van vlees en bloed) aan te duiden als "Minister-President". Dat zet een beleefd mens toch ook boven zijn of haar brieven aan een minister-president. Dit betekent dat aanwijzing 6 zo herzien moet worden, dat daarin voorgeschreven wordt, dat in een regeling alle *ambten* die niet met een hoofdletter in de Grondwet staan, met een kleine letter moeten worden geschreven (dus ook: "minister van algemene zaken"). Daarbij zou dan opgemerkt dienen te worden dat de constitutionele en algemene hoffelijkheid met zich mee brengen dat de *drager* van zo een ambt aangeduid wordt met een hoofdletter.

### 2.3. Wetsformulier

Volgens additioneel artikel XIX van de Grondwet blijft het formulier van afkondiging (vastgesteld bij artikel 81 van de Grondwet naar de tekst van 1972) van kracht "totdat daarvoor een regeling is getroffen". Welk orgaan die regeling zal kunnen treffen, blijkt niet uit de Grondwet. Blijkens de memorie van toelichting bij dit additionele artikel ging men ervan uit dat de tekst van het wetsformulier de bekendmaking van de wetten betreft en dus krachtens artikel 88 van de Grondwet door de wetgever in formele zin moet worden vastgesteld (Kamerstukken II, 1077 - 78, 15047, nr. 3, p.7 en 16). Dat lijkt mij echter onjuist: het wetsformulier maakt deel uit van de wet en betreft dus per definitie niet de bekendmaking daarvan. Bovendien zou het een rare figuur opleveren wanneer de wetgever regels voor zichzelf zou vaststellen. Zouden we dat dan *pseudo - wetgeving - door - de - wetgever - in - formele - zin* moeten noemen? Het ligt daarom meer voor de hand dat het wetsformulier geregeld wordt in de Aanwijzingen voor de wetgeving (stech-niek) (dezelfde stelling heb ik ten aanzien van de considerans verdedigd in Bestuurswetenschappen 1984, p. 407). In ieder geval kan geconstateerd worden dat een regeling van de tekst van het wetsformulier geen deel uit maakt van het voorstel voor de Bekendmakingswet (Kamerstukken II, 1985-86, 19583). Niets staat er dus aan in de weg om bij het herzien van de Aanwijzingen ook een regeling te treffen omtrent het wetsformulier.

Tot nu toe lijkt het erop alsof men dit gevoelige punt uit de weg wil gaan: het is blijven liggen bij de grondwetsherzie-

ning, bij het herzien van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek in 1984 en bij het opstellen van de Bekendmakingswet. Toch kleven er enkele fundamentele bezwaren aan het huidige wetsformulier: het is niet in overeenstemming met de terminologie van de Grondwet, niet met de theorie en de praktijk van het staatsrecht (de Koning is geen wetgever), niet met het beginsel van scheiding tussen kerk en staat en niet met het uitgangspunt dat wetten voor zoveel mogelijk mensen leesbaar moeten zijn (de archaische woordkeus en formulering maken een wet nodeloos ontoegankelijk). Het moet toch mogelijk zijn een heldere en correcte formule te verzinnen. Bijvoorbeeld:

\* (opschrift)

*Regering en Staten-Generaal stellen deze wet vast op grond van de volgende overwegingen:*

\* (beweegredenen)

*Het voorstel tot deze wet,*

*waarover de Raad van State is gehoord,*

*is aangenomen door*

*de Tweede en Eerste Kamer van de Staten-Generaal*

*en bekrachtigd door Beatrix, Koningin der Nederlanden.*

\* (artikelen)

*Deze wet wordt in het Staatsblad geplaatst.*

*Bekrachtigd te.....*

Ten aanzien van de considerans valt overigens in aanwijzing 49 op, dat daarin enkel wordt voorgeschreven in de considerans melding te maken van het eventuele feit dat de regeling strekt ter uitvoering van een verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie (zoals de Europese Gemeenschappen). Niet valt in te zien waarom zoiets niet ook nuttig zou zijn, wanneer een *wet* strekt ter uitvoering van de *Grondwet* of het *Statuut* (bij koninklijke besluiten en lagere regelingen wordt de hogere regeling, volgens aanwijzing 47, vermeld achter de woorden "Gelet op"). In die zin zou aanwijzing 49 uitgebreid moeten worden, want net als de Aanwijzingen mag ook de Grondwet wel eens wat meer aandacht krijgen als bovenwettelijke regeling.

### 2.4. Algemene wetten

De Aanwijzingen hebben onder meer de *harmonisatie* van wetgeving tot doel. Er bestaan andere middelen om dat doel te bereiken. Algemene wetten zijn een voorbeeld. Het is echter niet zo dat deze alternatieve middelen elkaar uitsluiten. Integendeel, zij kunnen elkaar goed aanvullen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit her en der in de Aanwijzingen voorkomende opmerkingen over bepalingen en formuleringen die niet of juist wel nodig zijn in verband met bestaande algemene wetten (zie de aanwijzingen 21, 64 tot en met 69, 72, 81 en 83). Ook in de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon (Stcrt. 1981, 56) en de Richtlijnen voor het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Stcrt. 1986, 124) wordt de harmoniserende werking van algemene wetten (respectievelijk de Wet Arob en de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie) versterkt door aanwijzingen over het

door zwijgen respectievelijk spreken van toepassing laten zijn van die algemene wetten.

Een goed voorbeeld van zowel het alternatieve als het aanvullende karakter van de methode *aanwijzingen* en de methode *algemene-wet* biedt aanwijzing 70. De laatste volzin daarvan luidt: "Bij het stellen van een beroepstermijn die korter of langer is dan een maand/dertig dagen, verdient het aanbeveling een motivering daarvoor in de toelichting op te nemen." Een dergelijke harmonisatie van de duur van beroepstermijnen kan in de toekomst natuurlijk ook bevorderd worden door de in aanbouw zijnde *Algemene bestuurs-wet*. Maar ook wanneer die wet er eenmaal zal zijn en wanneer zij automatisch van toepassing zal zijn, dan nog zal een aanwijzing over terughoudendheid met en motivering van afwijkingen van de algemene regels nuttig zijn voor de harmonisatie van wetgeving. Ook kan door middel van de Aanwijzingen een verantwoorde anticipatie op de bepalingen van de Algemene bestuurswet worden bevorderd. Het is daarom vreemd om in het nader rapport bij de huidige Aanwijzingen te moeten lezen "dat dit onderwerp wellicht beter algemeen door de wetgever geregeld kan worden op basis van door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht te ontwerpen voorstellen", met welk argument de Minister van Justitie de suggestie van de Raad van State afwees om aanwijzing 70 aan te vullen met "een richtlijn volgens welke in regelingen waarin beroepstermijnen worden vastgesteld tevens wordt voorzien in de mogelijkheid tot afwijking naar het voorbeeld van artikel 9, vierde lid, van de Wet Arob".

Het belang van harmonisatie bevorderende aanwijzingen is uiteraard vooral groot bij *niet-automatische* algemene wetten, zoals de Wet op de economische delicten. In de aanwijzingen 64 tot en met 68, wordt in verband met deze wet wel het een en ander geregeld, maar, zoals de Raad van State terecht opmerkte, over de vraag welke strafbare feiten als "economisch delict" moeten worden aangemerkt, zwijgen deze aanwijzingen. De Raad stelde voor aan die vraag een afzonderlijke aanwijzing te wijden en formuleerde daarvoor enkele uitgangspunten. In het nader rapport betoogde de minister dat hij die uitgangspunten te eng vindt, en dat hij de voorkeur geeft aan continuering van de huidige ontwikkeling waarbij "de vraag of bepaalde strafbare feiten onder de werking van deze wet dienen te worden gebracht steeds meer als een doelmatigheidskwestie beschouwd is gaan worden" ... "zonder dat daarbij overigens het verband met het economisch leven geheel is losgelaten". Het gevolg hiervan was een "belangrijke codificerende werking", aldus de minister. Dit betoog overtuigt wellicht waar het het niet overnemen van de door de Raad van State geformuleerde uitgangspunten betreft; het overtuigt echter geenszins waar het het niet formuleren in de Aanwijzingen van *andere* uitgangspunten betreft. Het verdient daarom aanbeveling in de nieuwe Aanwijzingen dergelijke uitgangspunten (bijvoorbeeld zoals hier uit het nader rapport geciteerd) wel op te nemen. Dat kan de "codificerende werking" van de

Wet op de economische delicten alleen maar ten goede komen.

Meer in het algemeen mag gehoopt worden dat in de nieuwe Aanwijzingen systematischer ingegaan zal worden op de diverse algemene wetten.

## 2.5. Overgangsrecht

Een kenmerk van de huidige Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek is dat er in vergelijking met de eerdere drie versies meer inhoudelijke richtlijnen in worden gegeven. Een belangrijk voorbeeld daarvan bieden de aanwijzingen 74 tot en met 77, die richtlijnen geven voor de beoordeling van de vraag of overgangsbepalingen nodig of wenselijk zijn. Deze aanwijzingen zijn grotendeels op voorstel van de Raad van State geformuleerd. Sindsdien is er in Nederland veel over overgangsrecht gepubliceerd en gediscussieerd (zie de door Van der Beek vermelde literatuur). Verwacht mag worden dat bij de herziening van de Aanwijzingen de richtlijnen omtrent het overgangsrecht aangepast zullen worden aan de nieuwe inzichten. De volgende punten verdienen in ieder geval aandacht:

- Aanwijzing 74 definieert de begrippen "eerbiedigende werking", "exclusieve werking" en "terugnwerkende kracht" met de "feiten, die zijn voorgevallen voor het tijdstip van ... inwerkingtreding" als referentiepunt. Daarmee wordt echter miskend dat het recht niet alleen regels bevat over gebeurtenissen die op een bepaald moment voorvallen, maar ook over *situaties* die korter of langere tijd voortduren (zie Kleys-Wijn Nobel en Van der Beek).
- De termen "eerbiedigende werking" en "exclusieve werking" stemmen niet overeen met de terminologie in de memorie van toelichting bij de Ontwerp-Overgangswet NBW (Kamerstukken II, 18998, nr. 3). Exclusieve werking heet daar "*onmiddellijke werking*", en in plaats van "eerbiedigende werking" wordt gesproken over "*eerbiediging van het oude recht*" en "uitgestelde werking". Terecht heeft Van der Beek erop gewezen dat het bij wat de memorie van toelichting "uitgestelde werking" noemt niet gaat om volledig uitgestelde werking maar om gedeeltelijk uitstel, en dat daarom de term "*partieel-uitgestelde werking*" de voorkeur verdient.
- De stelling in aanwijzing 74 dat "het uitgangspunt (is) dat een nieuwe regeling, indien niets anders wordt bepaald met exclusieve werking gaat gelden en derhalve vanaf het moment van haar inwerkingtreding van toepassing wordt op bestaande rechtsverhoudingen", behoeft nuancering. Zo geformuleerd suggereert deze stelling immers dat ook de rechter dit uitgangspunt hanteert of moet hanteren. Dat is echter niet het geval, zoals Schreuder-Vlasblom (p. 754) terecht opmerkt. Ook de *Nederlandse Juristen-Vereniging* sprak dat uit door op 13 juni 1985 de volgende vraag met *nee* te beantwoorden: "Kent het Nederlandse privaatrecht een algemene

regel van overgangsrecht, inhoudende dat de nieuwe wet – behoudens afwijkende overgangsbepaling – in overlopende rechtsverhoudingen ( ) vanaf de invoering onmiddellijk voor de toekomst toegepast wordt?” (zie de notulen in het Nederlands Juristenblad 1985, p 869). In een herziene versie van aanwijzing 74 zou daarom op zijn minst teruggekeerd moeten worden tot de oorspronkelijk door de Raad van State voorgestelde stelling “dat, indien niets anders wordt bepaald, een nieuwe regeling in principe met exclusieve werking gaat gelden”. Zonder verantwoording in het nader rapport hebben de opstellers van de huidige Aanwijzingen de woorden “in principe” laten vervallen

- De hier bepleite nuancering van het uitgangspunt van exclusieve werking zou in aanwijzing 76 nader uitgewerkt moeten worden. In de huidige versie van deze aanwijzing wordt slechts gesteld dat het toekennen van eerbiedigende werking soms “wenselijk” kan zijn. Daaraan zou moeten worden toegevoegd dat het “verbod” van (*materiele* – zie Kleys-Wijn Nobel) terugwerkende kracht en het beginsel dat gewekt vertrouwen niet mag worden geschaamd, kunnen meebrengen dat het oude recht geeerbiedigd moet worden of dat aan het nieuwe recht een partieel-uitgestelde werking moet worden verleend
- In aanwijzing 75 tenslotte wordt wel erg gemakkelijk gedaan over “*legalisering achteraf*”. Als een van de omstandigheden waaronder terugwerkende kracht aanvaardbaar is, wordt daar genoemd het geval “waarin de regelgeving een achterstand heeft opgelopen ten opzichte van noodzakelijk gebleken praktische ontwikkelingen, die legalisering achteraf behoeven”. De Raad van State die dit letterlijk zo had voorgesteld, had hier echter nog twee zinnen op laten volgen “Wel dient gewaakt te worden voor het zonder noodzaak vooruitlopen op het optreden van de bevoegde wetgever. Bovendien dient de aanpassing van de wetgeving op zo kort mogelijke termijn te geschieden opdat de periode waarover de terugwerkende kracht zich doet gevoelen, tot een minimum beperkt blijft”. Zonder verantwoording in het nader rapport is de eerste van deze twee zinnen echter niet in de Aanwijzingen terecht gekomen

### 3. Slot

In het voorgaande heb ik een groot aantal punten aangewezen waarop de inhoud en de vorm van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek zouden kunnen worden verbeterd. Ik ben mij ervan bewust dat ik daarbij een potentiële bijdrage heb geleverd aan het nog verder stijgen van de *meta-regel-vloed*. Op de belangrijke vraag wat het effect van meta-regels in het algemeen en van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek in het bijzonder is op gewone regelgeving, ben ik nauwelijks ingegaan (zie daarover recentelijk Hirsch Ballin in het Nederlands Juristenblad). Wel meen ik dat bij een toename van de meta-regelgeving – juist ook met het oog op haar effectiviteit – een heldere en samen-

hangende presentatie van de meta-regels van steeds groter belang is. Het mag daarom toegejuicht worden dat er plannen bestaan om diverse aanwijzingen en richtlijnen inzake regelgeving te integreren. Het gevaar ontstaat dan echter dat een nog grotere tekst-brei ontstaat dan de huidige Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek. Daarom zou het goed zijn wanneer de *nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving* zouden bestaan uit bondige ge- en verboden en adviezen enerzijds en, visueel daarvan onderscheiden, heldere toelichtingen anderzijds.

### Literatuur

- H L van der Beek, “Ten aanwijzing afgewezen punt 74 Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek en het overgangsrecht NBW”, in *RegelMaat* 1986, 158 - 161
- B Brouwer, “The Significance of Legal Theory for Law making”, in *On the Utility of Legal Theory* Proceedings of the Benelux-Scandinavian Symposium, Antwerp, 1983, A Aarnio and M van Hoecke (ed.), Tampere (Finland) 1985, 60 - 68
- P J J van Buuren, “Nieuwe Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek”, in *Ars Aequi* 1984, 214 - 220
- E M H Hirsch Ballin, “Architectuur van wetgeving”, in *Kracht van wet* (Van Eijkeren-bundel), Zwolle 1984, 77 - 96
- E M H Hirsch Ballin, “Het stellen van regels kwaal, middel en doel”, in *Nederlands Juristenblad* 1986, 1109 - 1113
- C J Kleys Wijn Nobel, “Interimwet beperking varkens en pluimvee houderijen”, in *RegelMaat* 1986, 82 - 85
- J M Polak, “Regels voor regelgevers”, in *Nederlands Juristenblad* 1985, 41-42
- D W P Ruiter, “Kritiek op de eerste richtlijnen voor het wetgevingsbeleid”, in *Bestuurswetenschappen* 1981, 170 - 176
- M Schreuder Vlasblom, “De nieuwe Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek”, in *Nederlands Juristenblad* 1984, 750-756
- W G van der Velden, “Van richtlijnen voor de wetgevingstechniek naar richtlijnen voor de regelingstechniek”, in *Bestuurswetenschappen* 1985, 232 - 246
- C Waaldijk, “Het onbruik van de considerans”, in *Bestuurswetenschappen* 1984, 406 - 415
- C Waaldijk, *Wetgevingswijzer Met de teksten van de officiële aanwijzingen inzake regelgeving*, Lelystad 1985