

Nieuwe aanwijzingen voor de regelgeving

Er hoeft geen afzonderlijke dereguleringsparagraaf in de memorie van toelichting meer te worden opgenomen. In de praktijk zijn deze paragrafen met de bekende, vaste formules verworden tot een ritueel. Dit is één van de veranderingen die de fors uitgebreide nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten. Een bespreking van enige saillante punten.

Op 18 november 1992 stelde de minister-president de langverwachte en per 1 januari 1993 in werking getreden nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving vast.¹ In het eerste nummer van dit blad ging Polak bij zijn bespreking van de wetgeving van het Ministerie van Justitie reeds in op een enkel onderdeel van de nieuwe Aanwijzingen.² Met die nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving worden onder andere de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek uit 1984 vervangen.³ De operatie die leidde tot de vaststelling van de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving hield echter veel meer in dan het louter herijken van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek. De werkzaamheden van de ICHW-werkgroep Aanwijzingen voor de regelgeving⁴ waren namelijk gericht op actualisering en integratie van een groot aantal aanwijzingen, richtlijnen en circulaire op wetgevingsterrein.⁵ De integratie en actualisering die met de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving is doorgevoerd, maakt een einde aan de situatie waarin op wetgevingsgebied een groot aantal verschillend gearde en geformuleerde aanwijzingen, richtlijnen en circulaire naast elkaar bestonden, die tot nu toe ook nog eens waren verspreid over verschillende documenten. Alles staat nu overzichtelijk bij elkaar in één document en verder worden de toegankelijkheid en praktische bruikbaarheid van de Aanwijzingen nog bevorderd door handige, overwegend korte toelichtingen bij de Aanwijzingen zelf, een uitgebreide inhoudsopgave en een uitgebreid trefwoordenregister. Integratie omwille van eenvoudiger hanteerbaarheid in de regelgevingspraktijk is echter niet het enige doel dat werd nagestreefd met het opstellen van de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving. De Aanwijzingen zijn ook bedoeld om de kwaliteit van het overheidsoptreden via wetgeving te bevorderen. Ze vormen een hulpmiddel bij het tot stand brengen van kwalitatief goede wet- en regelgeving. Zo zijn bijvoorbeeld kwaliteitseisen zoals eenvoud, duidelijkheid, onderlinge afstemming, en toegankelijkheid van wet- en regelgeving, die ook worden genoemd in het beleidsplan 'Zicht op wetgeving', verder uitgewerkt in de Aanwijzingen. Daarnaast is door middel van het opnemen van een groot aantal model- en voorbeeldbepalingen geprobeerd de efficiëntie van het wetgevende

Philip Eylander is raadgever bij de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid van het Ministerie van Justitie en universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant. Hij was betrokken bij de voorbereiding van de Aanwijzingen voor de regelgeving en is voorzitter van de nieuwe door de ICHW ingestelde interdepartementale werkgroep Aanwijzingen voor de regelgeving



werk, op een kwalitatief verantwoorde manier, te bevorderen. Ten opzichte van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek zijn de nieuwe Aanwijzingen fors uitgebreid. Hieronder zullen we in kort bestek enige saillante punten uit de nieuwe Aanwijzingen behandelen.

Aard, functie en rechtskarakter van de Aanwijzingen

Aard

Sinds 1951 kennen we in Nederland al aanwijzingen en richtlijnen op het gebied van wetgeving. Waar die Aanwijzingen aanvankelijk nog voornamelijk gericht waren op louter wettelijke aspecten, zoals vormgeving, structuur en formulering van wettelijke regelingen,⁶ is met de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek uit 1984 een ontwikkeling in gang gezet waarbij in toenemende mate ook aandacht werd besteed aan wetgevingsmethodische en procesmatige aspecten van regelgeving.⁷ In de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving is die trend voortgezet. Al is er nog steeds veel aandacht voor de verschillende wetstechnische aspecten van wet- en regelgeving in de Aanwijzingen, nadrukkelijker dan voorheen wordt aandacht besteed aan methodische en procesmatige aspecten van het wetgeven.

Het wetgevingsmethodische aspect komt prominent tot uitdrukking in § 2.1 (a.w. 6-18) van de Aanwijzingen die handelt over het gebruik van regelgeving. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan zaken als onderzoek naar de noodzaak van overheidsinterventie, aandacht voor alternatieven voor overheidsinterventie, het nauwkeurig vaststellen van doelen, een afweging met betrekking tot de mogelijkheid van zelfregulering, en, indien eenmaal is vastgesteld dat een wettelijke regeling noodzakelijk is, het inschatten van de effecten en lasten die met de regeling gemoeid zijn, alsmede de mogelijkheden om een dergelijke regeling te handhaven.

Deze wetgevingsmethodische aandachtspunten geven aan dat de Aanwijzingen zich niet meer strikt beperken tot de louter wetstechnische kant van het regelgeven. Ook inhoudelijke aspecten van het wetgevende werk krijgen de aandacht. De Aanwijzingen komen hier evenzeer op het terrein van de beleidsvoorbereiding. Hiermee wordt ook recht gedaan aan de uiteenlopende aspecten van het wetgeven. Een goed verloop van het wetgevingsproces in de voorbereidingsfase houdt in dat wetgevingsambtenaren niet uitsluitend na de fase van de beleidsvoorbereiding door beleidsambtenaren de eenmaal ge-

maakte beleidskeuzes omzetten in een wettelijke regeling, maar veeleer dat er sprake is van een cyclisch proces, waarbij beleidsambtenaren en wetgevingsambtenaren, in onderlinge samenwerking, over en weer de gemaakte keuzes vanuit hun onderscheiden disciplines en verantwoordelijkheden ter discussie stellen, en op die manier komen tot een ontwerp.⁸ Deze vaststelling houdt op zijn beurt in dat wetgevingsambtenaren zich zullen moeten bezighouden met wetgevingsaspecten van beleidsvragen en beleidsambtenaren zich zullen moeten verdiepen in wetgevingsvraagstukken indien regelgeving als een van de oplossingsmogelijkheden voor een beleidsprobleem wordt overwogen. Zowel procesmatig als inhoudelijk dienen, voor een kwalitatief optimaal regelgevingsresultaat, tijdens de voorbereidingsfase van het wetgevingsproces de beleidsvoorbereiding en de technisch-juridische vormgevingsfase in elkaar over te lopen.⁹

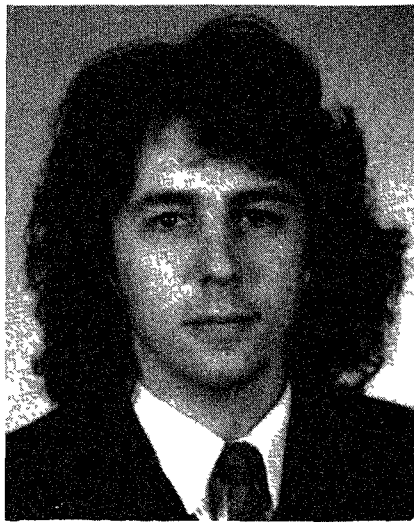
Functie

In algemene zin kan over de functie van de Aanwijzingen worden opgemerkt dat ze een hulpmiddel zijn bij het tot stand brengen van wet- en regelgeving. Bij een nadere beschouwing van de functie van de Aanwijzingen maken wij een driedeling van soorten aanwijzingen: zuiver wetstechnische zaken, wetgevingsprocedures en inhoudelijke punten van wetgeving en wetgevingsbeleid.

De wetstechnische aanwijzingen – die overwegend in hoofdstuk 3 Algemene aspecten van vormgeving staan en voor een deel ook in hoofdstuk 4 Bijzondere bestanddelen van regelingen – betreffen het ambachtelijke werk, zoals de formulering van bepalingen en de opbouw en indeling van regelingen. Het doel van deze aanwijzingen is het bevorderen van de duidelijkheid en het voorkomen van onnodige juridisch-technische verschillen in de wetgeving (harmonisatie).

De aanwijzingen inzake de wetgevingsprocedure hebben betrekking op de (inter)departementale voorbereiding van regelingen, de advisering door de Raad van State en de indiening bij en de behandeling door de Staten-Generaal van wetsvoorstellen. Wie dient op welk moment te worden betrokken en welke procedure moet daarbij worden gevolgd? Doel van deze aanwijzingen, uit Hoofdstuk 6, is het bevorderen van een goed verloop van het proces van wetgeving.

Het aantal aanwijzingen met inhoudelijke punten van wetgeving en wetgevingsbeleid is uitgebreid. Hier gaat het om de aanwijzingen over het gebruik van regelgeving, delegatie van regelgevende bevoegdheid (hoofdstuk 2) en ook over onderwerpen uit hoofdstuk 4, zoals de aanwijzingen over toezicht



Wim Voermans is universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant.

en opsporing, sancties, bestuursrechtelijke rechtsbescherming en overgangsrecht. Het doel van deze aanwijzingen is het bevorderen van de kwaliteit van regelgeving. Onderwerpen van algemeen wetgevingsbeleid zijn neergelegd in deze onderdelen van de Aanwijzingen. De uitdaging voor ontwerpers van wetten is om – binnen de maatschappelijke, politieke en beleidsmatige context – deze aanwijzingen zo goed als mogelijk te volgen.

Rechtskarakter

De nieuwe Aanwijzingen zijn, zoals te doen gebruikelijk bij Aanwijzingen voor de rijksdienst, vastgesteld door de minister-president, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Dit betekent dat de Aanwijzingen in acht dienen te worden genomen door ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen die bij de voorbereiding en vaststelling van regelingen (in de zin van de Aanwijzingen bestaande uit algemeen verbindende voorschriften, interne regelingen en beleidsregels¹⁰) zijn betrokken.¹¹ Omdat de Aanwijzingen gelden voor alle regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand ko-

men (ook beleidsregels¹²), kunnen ze ook, indien dat tenminste uitdrukkelijk is aangegeven, betrekking hebben op het opstellen van verdragen, bindende besluiten van de organen van de Europese Gemeenschappen en andere besluiten van volkenrechtelijke organisaties.¹³ Afwijking van de Aanwijzingen is slechts toegestaan, indien onverkorte toepassing daarvan uit een oogpunt van goede regelgeving niet tot aanvaardbare resultaten zou leiden (a.w. 5).

Hebben de Aanwijzingen echter ook werking voor personen en organen, die weliswaar betrokken zijn bij het proces van regelgeving, maar niet onder het gezag van een minister of staatssecretaris vallen, zoals de Staten-Generaal, externe adviesorganen op het terrein van wetgeving, zelfstandige bestuursorganen en decentrale overheden? Deze organen zijn natuurlijk niet aan de Aanwijzingen gebonden, nu er geen directe gezagsrelatie tussen hen en ministers en staatssecretarissen bestaat. Gezien de belangrijke rol die de Aanwijzingen kunnen spelen bij het bevorderen van de kwaliteit van regelgeving hebben de opstellers andere participanten in het proces van regelgeving aanbevolen rekening te houden met de Aanwijzingen.¹⁴ Daarnaast zijn er op bepaalde punten gerichte

1. Besluit van de minister-president nr 92M008337, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Dit vaststellingsbesluit werd met de bijbehorende toelichting gepubliceerd in: Stcrt. 26 nov. 1992, 230, p. 13. De tekst van de Aanwijzingen voor de regelgeving zelf, het advies van de Raad van State en het nader rapport zijn ter inzage gelegd.
2. J.M. Polak, De wetgeving van het departement van Justitie, in: NJB 7 jan. 1993, afl. 1, p. 1-9.
3. Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, op 14 febr. 1984, nr 341078, Stcrt. 1984, 52.
4. Deze door de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW) ingestelde werkgroep werd in de wandeling wel aangeduid als de werkgroep Borman.
5. Ook de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (Stcrt. 1984, 232), de Aanwijzingen inzake de toetsing van ont-

- werpen van wet en van algemene maatregel van bestuur en de daarbij behorende vragenlijst (Stcrt. 1985, 18), de Richtlijnen voor de keuze tussen beroep krachtens de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Arob) en beroep op de Kroon (Stcrt. 1981, 56), de Richtlijnen voor het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Stcrt. 1986, 124), de Aanwijzingen inzake procedureregels voor behandeling van voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur, (Stcrt. 1985, 236) en de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van regelgeving op Europees niveau, (Stcrt. 1987, 76) – om de meest bekende te noemen – werden in het project dat leidde tot vaststelling van de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving betrokken.
6. Zie bijv. de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek van 13 sept. 1972, Stcrt. 1973, nrs 2 en 4.
 7. Vgl. Ph. Eijlander, Proces, methode en techniek van wetgeving, in: Bestuurswetenschappen 1985, p. 253-254.
 8. Vgl. voor een vroege vertolker van deze

- opvatting W.J. van Eijkern, De macht van de zwoegers in het vooronder, Rechtsvorming door juristen via het werk van de afdelingen wetgeving in: De jurist-ambtenaar (Kanbun-del), Zwolle 1977, p. 39-48 alsook J.H. van Kreveld, Het wetgevingskwartet, in: Regel-Maat 1991, nr 2 p. 35-36.
9. Vgl. ook J.H. van Kreveld, L.c. 1991, p. 36.
 10. Zie aanwijzing 3.
 11. Zie ook aanwijzing 4.
 12. Voor de toepasselijkheid van de Aanwijzingen ten aanzien van beleidsregels geldt niet meer het criterium dat beleidsregelingen in artikelen moeten zijn ingedeeld om voor die toepassing in aanmerking te komen, zoals de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek uit 1984 bepaalden. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn ook van toepassing op beleidsregels voorzover tenminste de aard van de beleidsregels zich hiertegen niet verzet. Zie aanwijzing 3.
 13. Aldus aanwijzing 1.
 14. Zie de toelichting bij aanwijzing 4.

'Echte' externe werking, in de zin dat belanghebbenden voor de rechter een beroep op de onrechtmatigheid c.q. onverbindendheid van een regeling zou kunnen doen omdat bij de opstelling ervan de Aanwijzingen niet zijn opgevolgd, hebben de Aanwijzingen niet.

afspraken gemaakt met het Presidium van de Tweede Kamer (bijvoorbeeld over het opstellen van initiatiefvoorstellen en amendementen) over de werking van de Aanwijzingen. Ook zijn de Aanwijzingen reeds in de conceptfase doorgesproken met het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer, het Kabinet van de Koningin, en hebben de Raad van State en de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten er adviezen over uitgebracht. Tussen de rijksoverheid en decentrale overheden zal tenslotte overleg worden gevoerd over een wederzijdse aanpak op het gebied van de kwaliteit van regelgeving.¹⁵

'Echte' externe werking, in de zin dat belanghebbenden voor de rechter een beroep op de onrechtmatigheid c.q. onverbindendheid van een regeling zou kunnen doen omdat bij de opstelling ervan de Aanwijzingen niet zijn opgevolgd, hebben de Aanwijzingen niet. In het advies van de Raad van State is dit punt ook aan de orde gesteld. De Raad vroeg zich af of derden niet met succes langs indirecte weg bij de rechter beroep op bepaalde aanwijzingen zouden kunnen doen (p. 3 van het advies). In het nader rapport is daar als volgt op gereageerd: 'Naar het oordeel van de regering is het niet zo dat de aanwijzingen zelfstandige bindende kracht hebben. In het voorbeeld dat de Raad noemt (aanwijzing 142, thans 144) is in een aanwijzing een element van een rechtsbeginsel – in casu betreft het het rechtszekerheidsbeginsel – tot uitdrukking gebracht. Het feit dat het rechtsbeginsel of een element daarvan ook is neergelegd in een aanwijzing kan in een beroepsprocedure hooguit als aanvullend argument van betekenis zijn'. (p. 3). Bij de rechterlijke oordeelsvorming zullen de Aanwijzingen dan ook veeleer een bron van steunargumenten bij toetsing of interpretatie vormen, dan een bron van zelfstandige argumenten.¹⁶

Korte schets van de inhoud

Met 346 aanwijzingen voor de regelgeving is een heldere indeling en rubricering van de Aanwijzingen een absolute 'must'. De opstellers hebben veel werk gemaakt van die indeling en rubricering. De verschillende thema's¹⁷ en aspecten van (vormgeving van) regelgeving¹⁸ zijn opgenomen in de volgorde van algemeen naar bijzonder, waarna een behandeling van bijzondere bestanddelen van regelingen¹⁹, de werkwijze bij bijzondere regelingen (wijziging en intrekkingen)²⁰ en de procedures (algemene procedures, procedures bij verdragen en volkenrechtelijke besluiten, procedures voor de voorbereiding en implementatie van communautaire regelgeving)²¹ volgt. Deze indeling kent het voordeel dat ze ook in de pas loopt met het verloop van het voorbereidingsproces van regelgeving. De ruimte ontbreekt hier om op alle onderdelen in te

gaan. We zullen dan ook volstaan met een korte schets van enkele belangrijke en nieuwe onderdelen.

Algemene onderwerpen van regelgeving (hoofdstuk 2)

Een van de opvallende vernieuwingen die de Aanwijzingen brengen, wordt gevormd door de Aanwijzingen die verband houden met de (beleids)voorbereiding van overheidsinterventie in het algemeen, en overheidsinterventie door middel van wettelijke of beleidsregelingen in het bijzonder. Ten gevolge van het integratiedoel van de opstellers is veel van datgene wat eerst werd geregeld in de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving²² en de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur²³, in geactualiseerde en verkorte vorm, neergelegd in de nieuwe Aanwijzingen. Grosso modo is deze materie terechtgekomen in § 2.1 Gebruik van regelgeving (a.w. 6-18). Zaken als het nauwkeurig vaststellen van de feiten en omstandigheden betreffende het (beleids- of maatschappelijke) probleem, nauwkeurig vaststellen – zo mogelijk gekwantificeerd – van de beleidsdoelstellingen, onderzoek naar de noodzaak van overheidsinterventie, onderzoek naar alternatieven voor overheidsinterventie, de aansluiting bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren, de handhavingmogelijkheden, de lasten die een regeling met zich meebrengt en een genuanceerde inschatting van de (neven)effecten van de regeling, komen in deze paragraaf aan de orde. Een weerslag van de Aanwijzingen uit paragraaf 2.1 (Gebruik van regelgeving) vinden we in de aanwijzingen 212, 215 en 216 die handelen over de inrichting van de toelichting. De toelichting is de plaats waar het resultaat van het door de Aanwijzingen voorgeschreven onderzoek en het daaruit voortvloeiende afgingsproces dient te worden neergelegd.

In de paragrafen 2.2 (Algemeen verbindende voorschriften), 2.3 (Delegatie en mandaat van regelgevende bevoegdheid) en 2.4 (Parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving) is het merendeel van de concept-Aanwijzingen Wetgevingsvraagstukken uit het rapport 'Orde in de regelgeving' – met inachtneming van het kabinetsstandpunt ter zake (Kamerstukken II, 1986/87, 20 038, nrs 1-2) – overgenomen. Het primaat van de wetgever vormt het uitgangspunt.²⁴

Hoofdstuk 2 sluit af met enige aanwijzingen over beleidsregels (paragraaf 2.5) die zijn ontleend aan het voorontwerp van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht²⁵ en het thema harmonisatie van regelgeving (paragraaf 2.6).

Algemene aspecten van vormgeving (hoofdstuk 3)

Op het terrein van de algemene aspecten van vormgeving zijn de Aanwijzingen overwegend ongewijzigd gebleven. Toch zijn er op wetstechnisch vlak wel enkele vernieuwingen. We noemen de aanwijzing over het gebruik van de indicatiefvorm (a.w. 52), de aanwijzing die voorschrijft dat in nationale regelingen in beginsel de terminologie van verwante communautaire en internationale regelingen wordt gevolgd (a.w. 56) en de aanwijzing die bepaalt dat bij aanhaling van een regeling met een citeertitel het Staatsblad of de Staatscourant waarin deze regeling is geplaatst *niet* wordt vermeld (a.w. 86).

Bijzondere bestanddelen van regelingen (hoofdstuk 4)

De bepalingen met betrekking tot het lichaam van regelingen, d.w.z. de verschillende regelingsbestanddelen, in de Aanwijzingen vormen een aanzienlijke uitbreiding ten opzichte van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek uit 1984. Die uitbreiding is vooral te danken aan de toename van het aantal model- en voorbeeldbepalingen. Vooral op het terrein van

toezicht en opsporing (en de verschillende vormen daarvan), het opnemen van bestuursrechtelijke en (economisch) strafrechtelijke sancties en het instellen van vormen van bestuursrechtelijke rechtsbescherming is een aantal beproefde receptbepalingen opgenomen die wetgevingsambtenaren bij de keuze voor een bepaald handhavingstelsel veel onnodig werk kunnen besparen.

Voorts is vermeldenswaard dat de eis van een afzonderlijke dereguleringsparagraaf in de toelichting is komen te vervallen. In de praktijk zijn dergelijke paragrafen met de bekende, vaste formules verworden tot een ritueel. Aanwijzing 212 schrijft voor welke onderwerpen, voor zover ter zake, in de toelichting in ieder geval aan de orde worden gesteld. Het gaat daarbij in het bijzonder om een verantwoording van de toepassing van de aanwijzingen over het gebruik van regelgeving.

Verdragen (hoofdstuk 7) en Voorbereiding en implementatie van communautaire regelgeving (hoofdstuk 8)

De aanwijzingen over verdragen en over de voorbereiding en implementatie van communautaire regelingen zijn nieuw. In hoofdstuk 7 worden overwegend praktische en procedurele aanwijzingen gegeven voor degenen die zijn betrokken bij de voorbereiding en totstandbrenging van verdragen. Voor een belangrijk deel zijn deze aanwijzingen ontleend aan het Draaiboek voor de wetgeving.

De aanwijzingen inzake communautaire regelgeving hebben onder meer betrekking op de volgende onderwerpen: de Nederlandse inbreng bij de besluitvorming aangaande EG-regelgeving (a.w. 329 en 330), procedures bij de voorbereiding (a.w. 331-333) en bij de implementatie (a.w. 334-336), verbetering en versnelling van de implementatie (a.w. 337 en 338) en verwijzing naar EG-regelgeving (a.w. 341-343). Verwacht mag worden dat deze aanwijzingen geen rustig bezit zullen zijn. Daarvoor is de communautaire regelgeving nog te zeer in ontwikkeling.

Impulsen voor een wetgevingsmethodologie?

In relatie tot eerdere versies van de Aanwijzingen is het aantal wetgevingsmethodische en procedurele richtlijnen in de Aanwijzingen sterk toegenomen. In Nederland is nog maar relatief weinig onderzoek verricht op het gebied van wetgevingsmethoden en de begripshantering is bijgevolg nogal wat on-

De eis van een afzonderlijke dereguleringsparagraaf in de toelichting is komen te vervallen. In de praktijk zijn dergelijke paragrafen met de bekende, vaste formules verworden tot een ritueel.

vast.²⁶ Wetgevingsmethodologie vormt in ieder geval, samen met de wetgevingstechniek en wetgevingsprocesleer, een onderdeel van de wetgevingsleer.²⁷ Waar een wetgevingsleer, zo zouden we kunnen stellen, uitgaat van de algemene vraag hoe wettelijke normen – en wettelijke regelingen als systemen/structuren van rechtsnormen/normscheppende wetsbepalingen – sociale toestanden in een gewenste zin zouden kunnen beïnvloeden, staat bij wetgevingsmethoden de vraag naar de werkwijze van beoefenaren van de rechtsscheppende praktijk (wetgevingsambtenaren of wetgevingsjuristen) bij het tot stand brengen van deze stelsels van normscheppende bepalingen voorop.²⁸ Bij vragen op het gebied van wetgevingsmethoden staat die werkwijze van beoefenaren van de rechtsscheppende praktijk niet alleen in analytische zin centraal, maar ook in normatieve/prescriptieve zin.²⁹

Juist op het gebied van wetgevingsmethoden bieden de nieuwe Aanwijzingen stof tot nadenken. Zonder nu de kwintessens van wetgevingsmethoden of de theoretische fundering van wetgevingsmethoden in de diepte te bespreken, kunnen we stellen dat er in de nieuwe Aanwijzingen elementen schuilgaan die aangemerkt kunnen worden als bouwstenen, of zo men wil eerste aanzetten, voor methodisch-systematische benadering van het ontwerpen van wetgeving. Op verschillende plaatsen bevatten de aanwijzingen richtlijnen met betrekking tot de vraag hoe en volgens stappenplan een samenhangende en in onze rechtsorde passende wettelijke regeling kan worden gemaakt. De Aanwijzingen zijn echter niet, zoals het Draaiboek voor de wetgeving³⁰, systematisch – volgens een chronologisch plan van aanpak – gerangschikt, maar juist thematisch. Een volledige samenhangende handleiding die van

15. In de toelichting op het vaststellingsbesluit wordt overleg aangekondigd met het IPO en de VNG. Zie Stcrt. 1992, 230, p. 13.

16. Zie ook M. Schreuder-Vlasblom, De nieuwe Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, in: NJB 1984, afl. 25, p. 752.

17. Denk aan het gebruik van regelgeving, het begrip en gebruik van algemeen verbindende voorschriften, delegatie en mandaat, parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, beleidsregels en harmonisatievraagstukken. Zie hoofdstuk 2 Algemene onderwerpen van regelgeving (a.w. 6-51).

18. Bijvoorbeeld algemene en bijzondere terminologische punten en indelingsvraagstukken. Zie hoofdstuk 3 Algemene aspecten van vormgeving (a.w. 52-104).

19. Zie hoofdstuk 4 Bijzondere bestanddelen van regelingen (a.w. 105-222).

20. Zie hoofdstuk 5 Wijziging en intrekking

van regelingen (a.w. 223-253).

21. Zie de hoofdstukken 6 (Procedures – a.w. 254-303), 7 (Verdragen – a.w. 304-327), en 8 (Voorbereiding en implementatie van communautaire regelgeving – a.w. 328-346).

22. D.d. 5 nov. 1984, Stcrt. 1984, 232.

23. D.d. 16 jan. 1985, Stcrt. 1985, 18.

24. Zie over dit onderwerp ook de recente preadviezen van R.G. Mazel en W.J. Witteveen voor de Vereniging van wetgeving en wetgevingsbeleid, Delegatie van wetgevende bevoegdheid, Verslag van het symposium van 19 maart 1992, Alphen aan den Rijn 1992.

25. Zie voor een commentaar op titel 4.4 de bijdrage van de Sectie Staats- en bestuursrecht van de KUB, Beleidsregels geregeld?, in: Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht 1992, afl. 8, p. 253-267.

26. W.G. van der Velden, De ontwikkeling van de wetgevingswetenschap, diss. RUU,

Lelystad 1988, p. 63-68 en p. 73-83; D.W.P. Ruiter, Bestuursrechtelijke wetgevingsleer, Assen/Maastricht 1987, p. 35.

27. Vgl. W.G. van der Velden, O.c. 1988, p. 63-68 en p. 73-83; D.W.P. Ruiter, O.c. 1987, p. 35; Ph. Eijlander, L.c. 1985, p. 247 en p. 249.

28. Vgl. voor deze aan Peter Noll ontleende definitie, Ph. Eijlander, L.c. 1985, p. 249, alsmede D.W.P. Ruiter, O.c. 1987, p. 36.

29. Wetgevingsmethodologie betekent dus ook – zoals Ruiter het stelt – aandacht voor de vraag naar de mogelijkheid van het 'stelselmatig scheppen van norminhouden: de wijze waarop norminhouden op onderling samenhangende en in de rechtsorde passende wijze in een wet kunnen worden samengebracht tot een normeringssysteem'. Zie D.W.P. Ruiter, O.c. 1987, p. 36 en D.W.P. Ruiter zoals aangehaald in Ph. Eijlander, L.c. 1985, p. 249.

het begin tot aan het einde van het wetgevingsproces voorschrijft op welk moment, welke inhoudelijke vragen binnen welk kader best kunnen worden behandeld, geven de Aanwijzingen nog lang niet. Die terughoudendheid op dit gebied is natuurlijk niet zo verwonderlijk als men bedenkt dat noch in de wetenschap noch in de praktijk veel ervaring en kennis op dit punt voorhanden is.

Op een paar punten zijn echter in de Aanwijzingen onderdelen aan te geven die aangemerkt kunnen worden als eerste uitdrukkingen van een wetgevingsmethodische benadering van het proces van wetgeven. Zo bevatten de Aanwijzingen bijvoorbeeld systematisch samenhangende richtlijnen op het gebied van de *(beleids)voorbereiding van regelingen*. Belangrijk zijn in dit verband § 2.1 (gebruik van regelgeving) en met name Aanwijzing 7 e.v. waarin wordt bepaald dat alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten bepaalde stappen dienen te worden gezet.³¹ Op een systematisch samenhangende manier schrijven de Aanwijzingen uit § 2.1 verder voor dat indien is vast komen te staan dat een overheidsinterventie in de vorm van een wettelijke regeling noodzakelijk is in het voorbereidende stadium al aandacht dient te worden besteed aan de mogelijke effecten van de regeling, en zaken als de uitvoering en de handhaving ervan.³² Ook op het terrein van de *vormgeving en inrichting* van een wettelijke regeling geven de Aanwijzingen uitdrukking aan een systematisch-methodische benadering van het wetgevingsproces, zo valt af te leiden uit de rangschikking van de verschillende Aanwijzingen op dit gebied.³³

De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten nog slechts op punten clusters van elementen die een expressie vormen van een systematisch-methodische benadering van wetgeving. Uit een oogpunt van harmonisatie van aanpak op het terrein van regelgeving en de voortgaande discussie over de kwaliteit van wetgeving verdient deze systematisch-methodische benadering zeker bijval. Kwaliteit van regelgeving is gebaat bij het nadenken over manieren waarop stelselmatig die kwaliteit kan worden gegarandeerd. Het voortbewandelen van de door opstellers van de Aanwijzingen op punten ingeslagen methodisch-systematische weg verdient dan in de toekomst ook zeker aanbevelingen. Van een voortgaande discussie over wetgevingsmethoden kunnen de wetenschap, de praktijk en de regelgeving zelf alleen maar profiteren.

Hoe nu verder?

Allereerst is van belang dat de Aanwijzingen hun weg vinden in de departementen. In het advies van de Raad van State wordt niet ten onrechte gewezen op de aandacht die moet worden besteed aan de naleving van de Aanwijzingen (p. 4 van het advies). Het zijn de departementen zelf – en in het bijzonder de (centrale) wetgevingsafdelingen – die zorg moeten dragen voor de goede naleving van de Aanwijzingen. In

het kader van de wetgevingsstoetsing mag van het Ministerie van Justitie – en van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, in gevallen waarin de Commissie advies uitbrengt over wetsvoorstellen – worden verwacht dat wordt gelet op de naleving van de (inhoudelijke) aanwijzingen die betrekking hebben op elementen van die wetgevingsstoetsing (a.w. 254 en 257). Voorts zal de Raad van State bij de advisering ongetwijfeld de Aanwijzingen voor de regelgeving als referentiekader hanteren.

In het nader rapport wordt nog gewezen op de volgende punten: de door de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving ingestelde werkgroep Aanwijzingen voor de regelgeving die onder meer tot taak heeft om te adviseren over de bevordering van de naleving van de Aanwijzingen, diverse maatregelen die worden getroffen in het kader van de invoeringsbegeleiding en de contactambtenaar die bij de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid van het Ministerie van Justitie beschikbaar is voor informatie over de Aanwijzingen en de toepassing daarvan (p. 4 en 5).

Overigens mag van de Aanwijzingen alleen niet alle heil worden verwacht in verband met het voorkomen van onnodige regelgeving en het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving. Daarvoor is vooral ook een omslag in het politieke en bestuurlijke denken over gebruik van wetgeving noodzakelijk. En dat vereist meer dan het opstellen van richtlijnen.³⁴

De Raad van State heeft in het advies gepleit voor een verdere uitbouw van de Aanwijzingen. Enerzijds gaat het om aanvullingen van reeds opgenomen aanwijzingen, zoals die betreffende de handhaafbaarheid, evaluatie en inwerkingtreding (p. 8 van het advies). Anderzijds noemt de Raad nieuwe onderwerpen die zich lenen voor opneming in de Aanwijzingen, zoals functioneel bestuur, gebruik van hardheidsclausules, het stellen van fatale termijnen en het gebruik van rechtsvergelijking (p. 9-13 van het advies).

In het nader rapport wordt deze zienswijze van de Raad onderschreven. Verdere uitbouw van de Aanwijzingen ligt in de rede (p. 7). De regering geeft echter voorrang aan een snelle invoering van de Aanwijzingen ten opzichte van verdere vervolmaking en uitbouw ervan. Voorts wordt opgemerkt dat onderwerpen voldoende uitgekristalliseerd dienen te zijn om daarover aanwijzingen te kunnen formuleren. Het formuleren van aanwijzingen is veelal te beschouwen als het laatste stadium in de ontwikkeling van algemeen wetgevingsbeleid, aldus het nader rapport (p. 8). Uiteraard is vooral ook het nut voor de wetgevingspraktijk bepalend voor eventuele aanvulling van de Aanwijzingen. De eerder genoemde werkgroep Aanwijzingen voor de regelgeving is tevens belast met de advisering over de verdere uitbouw van de Aanwijzingen. Wellicht dat met de voorgestelde uitbouw van de Aanwijzingen voor de regelgeving verdere stappen kunnen worden gezet in de richting van een samenhangende benadering van wetgeving en wetgevingsmethoden. □

30. Zie Draaiboek voor de wetgeving (systematische beschrijving van de procedure), Ministerie van Justitie, 2de druk, 's-Gravenhage, 1989.

31. Die stappen bestaan o.a. uit: het vergaren van kennis over de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het onderwerp van regeling, het zo concreet en nauwkeurig mogelijk vaststellen van de doelstellin-

gen van de regeling, onderzoek naar de noodzaak van overheidsinterventie en de mogelijkheden van zelfregulering, onderzoek naar de mogelijkheden voor overheidsinterventie etc.

32. Zie o.a. aanwijzingen 11 tot en met 18.

33. Met name is dit af te leiden uit de indeling van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Algemene onderwerpen van regelgeving – zoals de wenselijke regelingsvorm, delegatie-

en harmonisatievraagstukken – gaan in die indeling de algemene aspecten van vormgeving (o.a. algemene indelingsvraagstukken) en de bijzondere bestanddelen van regelingen (o.a. bijzondere indelings- en inrichtingsvraagstukken) vooraf.

34. Vgl. E.M.H. Hirsch Ballin, Het stellen van regels – kwaal, middel en doel, in: NJB 1986, afl. 35, p. 1109-1113.