



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Ontwerpen van wetgeving met behulp van de computer

Voermans, W.J.M.

### Citation

Voermans, W. J. M. (1990). Ontwerpen van wetgeving met behulp van de computer.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3419>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3419>

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

# Ontwerpen van wetgeving met behulp van de computer

W.J.M. Voermans<sup>1)</sup>

## 1. Inleiding

In zijn bijdrage "Aspecten van wetgeving in verband met automatisering" aan de bundel "Trias Automatica"<sup>2)</sup> stelde Hustinx in 1985: "De vaststelling van algemeen verbindende voorschriften is (...), zeker op het niveau van wetgeving in formele zin, omgeven met waarborgen voor rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en democratische besluitvorming, die weinig ruimte laat voor toepassing van de computer. Anders dan bij bestuur of rechtspraak is er bij wetgeving ook geen sprake van routinebeslissingen of stereotypen, die zich voor automatisering zouden kunnen lenen." Vier jaar later kan deze conclusie met betrekking tot *vaststelling van wetgeving* — hier begrepen als het constitutioneel-rechtelijk genormeerde besluitvormingsproces gericht op het tot stand brengen van wetgeving — nog steeds grotendeels gelden. Voor wat de vaststelling van wetgeving zelf betreft is, buiten louter administratieve hulp, weinig heil van de inzet van computers te verwachten. Het tijdperk dat beraadslagingen en stemprocedures langs (micro)elektronische weg worden uitgevoerd en begeleid lijkt nog niet aangebroken. Automatisering kan inzake de vaststelling vooralsnog alleen een beperkte ondersteunende functie hebben<sup>3)</sup>.

Wat gelden kan voor het wetgevingsproces als geheel gaat echter niet in gelijke mate op voor de afzonderlijke fasen die in dit proces onderscheiden kunnen worden. Het wetgevingsproces omvat meer dan zijn einddoel, te weten de vaststelling van wetgeving zelf.

Het voert in het kader van deze bijdrage te ver om al de verschillende fasen binnen het proces van wetgeving te analyseren en te evalueren in het kader van mogelijke aanknopingspunten voor vormen van automatisering. In deze bijdrage zal de aandacht worden gericht op het formele begin van het (formele) wetgevingsproces, waaronder hier wordt verstaan het na de beleidsvormingsfase — waarin in voorlopige zin is geconcludeerd tot wetgeving als de beste aanpak van het voorliggende beleidsprobleem — tot stand brengen van een wetsvoorstel<sup>4)</sup>.

Het doel van deze fase van het wetgevingsproces zou omschreven kunnen worden als: het redigeren van een wetsvoorstel met inachtneming van de gemaakte beleidskeuzes, rapporten, adviezen en algemene en specifieke kennis over het onderwerp van regeling, de relevante belangen, juridisch relevante normen, aanwijzingen in verband met het voorbereiden van wetgeving en anderszins de algemene en specifieke (wetenschappelijke) kennis over wetgeving zelf, dit alles met het oog op een voorspoedige en bevoegde vaststelling van het ontwerp.

Vanuit de doelstellingen van deze fase van het wetgevingsproces is het mogelijk om nauwkeuriger te bezien of er aanknopingspunten bestaan om te komen tot vormen van automatisering met betrekking tot een of meer van de geformuleerde doelen.

<sup>1)</sup> De auteur wenst de sectie rechtsinformatica van de eigen juridische faculteit te danken voor hun waardevolle bijdragen bij de totstandkoming van dit artikel

<sup>2)</sup> P.J. Hustinx, Aspecten van wetgeving in verband met automatisering, in E.M.H. Hirsch Ballin, J.A. Kamphuis (red.), Trias Automatica, Deventer 1985, pp. 41 e.v.

<sup>3)</sup> Zie P.J. Hustinx, a.w., pp. 41-45, Hustinx onderscheidt hier zes potentiële mogelijkheden voor vormen van automatisering binnen de totaliteit van het wetgevingsproces

<sup>4)</sup> Het formele begin van het wetgevingsproces kan hier slechts worden begrepen als een fase die in theoretische zin te onderscheiden valt van de beleidsfase. In werkelijkheid zal het begin van deze redactiefase verregaand beïnvloed worden door de beleidsfase en er zelfs mee verweven zijn. Toch is het in het kader van een onderzoek naar de mogelijkheden van automatisering van gedeeltes van het wetgevingsproces nuttig om deze onderscheiding aan te brengen om op die manier de eigen kenmerken van de redactiefase te kunnen destilleren en te waarderen

## 2. Wetgeving als besluitvormingsproces

Het voorbereiden van een wetsvoorstel kunnen we karakteriseren als een besluitvormingsproces. De redactie van een wetsontwerp vergt binnen de hier boven genoemde doelstellingen verantwoord keuzes ten aanzien van redactie en regelingsinhoud. Al naar gelang de doelstellingen in meer of mindere mate de ruimte laten, zal de keuzevrijheid van de opsteller van de tekst groter of kleiner zijn. Voor het nemen van verantwoorde besluiten binnen wisselende marges is grote deskundigheid en ervaring noodzakelijk. Alleen een deskundig geformuleerd wetsvoorstel zal kans maken voorspoedig en bevoegd vastgesteld te worden.

Om deze noodzakelijke deskundigheid en ervaring toegankelijk te maken zijn bij voorbeeld de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek<sup>5)</sup> en andere Aanwijzingen voor de rijksdienst met betrekking tot wetgeving opgesteld. Een gedeelte van de expertkennis, nodig om tot verantwoorde keuzes bij de redactie van een voorstel van wet te komen, is in schriftelijke vorm voor handen. Hiernaast is ook de algemene en specifieke (wetenschappelijke) kennis, voor zover gepubliceerd, steeds in gelijke mate beschikbaar bij het ontwerpen van een wetsvoorstel. Deze bij het redigeren van een wetsvoorstel steeds in gelijke mate (d.w.z. in geringe mate van het onderwerp van het te redigeren wetsvoorstel afhankelijk) van belang zijnde voorschriften en kennis kunnen we omschrijven als de *homogene* vereisten waaraan het besluitvormingsproces steeds zal moeten voldoen.

De kennis van de *heterogene* vereisten, die eveneens voortvloeien uit het doel van het voorbereidingsproces, is net als die van de homogene vereisten meestal in meer of mindere mate voor handen, maar niet steeds in gelijke mate van belang en het besluitvormingsproces zal er niet steeds in eenduidige zin aan tegemoet kunnen komen omdat veel afhangt van de specifieke kenmerken van het onderwerp van wettelijke regulering.

Bij een onderzoek naar aanknopingspunten voor automatisering in het voorbereidingsproces van wetgeving zal men zich, gezien de aard van de mogelijkheden van een computer en de aard van het wetgevingsproces, dienen te richten op een vorm van automatisering van de homogene eisen — en gedeeltelijk de heterogene — waaraan het besluitvormingsproces met betrekking tot de redactie van een wetsvoorstel altijd moet voldoen.

## 3. Artificial Intelligence

Wanneer we deskundigheid en ervaring in de vorm van informatie en expertise binnen een min of meer geautomatiseerd besluitvormingsproces willen brengen, begeven we ons op het eerste gezicht op het gebied van onderzoek naar toepassingsmogelijkheden van de computer dat Artificial Intelligence wordt genoemd. Op dit terrein is een groot aantal onderzoeken naar computertoepassingen gaande, zoals onderzoek naar de mogelijkheden van Automatic Programming, Speech Understanding, Robotics (computerprogramma's die robots kunnen ontwerpen), Intelligent Knowledge-based Systems (ook wel genoemd expert- of kennissystemen<sup>6)</sup>), Advisory Systems on Legal Questions<sup>7)</sup> enz. Bij onderzoek naar mogelijke vormen van automatisering van

<sup>5)</sup> Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, gepubliceerd in Stcrt., 13 maart 1984, nr. 52

<sup>6)</sup> Al zijn de termen IKBS en expertsysteem of kennissysteem geen synoniemen. Expertsystemen zijn een vorm van IKBS. Waar IKBS-programma's in hun algemeenheid kennis bezitten die kan worden aangewend om gegeven problemen op te lossen, zijn expertsystemen die programma's die zijn ontwikkeld opdat ze als experts binnen een bepaald (vak)gebied kunnen functioneren. De termen IKBS en expertsystemen worden evenwel dikwijls als synoniemen gebruikt. Zie ook R.E. Susskind, Expert Systems in Law, Oxford 1987, pp. 8 en 9

<sup>7)</sup> ASLQ wordt hier met Koers e a. verstaan als een species van het genus (Intelligent) Knowledge-based Systems (IKBS). Zie ook Koers e a., Knowledge Based Systems in Law, Deventer/Boston 1989, pp. 24 t/m 26 en p. 29

voorbereidende wetgevingswerkzaamheden lijken expert- of kennissystemen — waarmee bedoeld wordt op die computerprogramma's die het redeneren van een menselijke expert, een deskundige, op een bepaald vakgebied, beogen na te bootsen<sup>9)</sup> — op het eerste gezicht perspectieven te bieden.

De benodigde expertkennis is in de vorm van de homogene en heterogene vereisten grotendeels voor handen en zou, in theorie, binnen een dergelijk systeem kunnen worden gebracht. Echter aan de ontwikkeling en inzet van dergelijke expert- of kennissystemen kleven enkele grote bezwaren.

Een eerste bezwaar dat de inzet van expert- of kennissystemen in een juridische context met zich brengt ligt besloten in het gebrekkige rendement en de beperkte gebruiksmogelijkheden van dergelijke systemen. Hage<sup>10)</sup> spreekt in dit verband over de fundamentele spanning tussen *betrouwbaarheid* en *trivialiteit* waarmee bouwers van expertsystemen worden geconfronteerd bij de constructie van een enigszins bruikbaar hulpmiddel bij juridische beslissingen. Hage doelt hiermee op het aan veel expertsystemen klevende bezwaar, dat enerzijds een systeem alleen functioneren kan indien het volledige informatie bevat en de uitkomsten betrouwbaar zijn (wat een zeer omvangrijke informatie-input noodzakelijk maakt), terwijl anderzijds de uitkomsten die het systeem levert van betrekkelijk weinig waarde zijn (geringe informatie-output). Zelfs indien aan deze bezwaren in redelijke mate tegemoet kan worden gekomen mag men, volgens Hage, van dergelijke systemen op het ogenblik nog geen hooggespannen verwachtingen hebben<sup>11)</sup>. Op korte en middellange termijn is er, volgens hem, dan ook alleen maar plaats voor juridische "expertsystemen" die gebruikt worden om adviezen te geven aan juristen of andere mensen met enige juridische scholing (juridische adviesystemen<sup>12)</sup>).

Een ander probleem, dat De Mulder en Van Noortwijk signaleren, is de geringe beschikbaarheid van empirische kennis over het recht, die noodzakelijk is om de kern van een kennissysteem, het kennisbestand, op te bouwen<sup>13)</sup>. Op het terrein van de rechtswetenschap is nauwelijks kennis beschikbaar die gebaseerd is op, en getoetst is aan, ervaringsgegevens. Dergelijke kennis is onontbeerlijk voor een werkbaar kennissysteem.

Wat betekent dit nu voor mogelijkheden tot computertoepassingen ten behoeve van de voorbereidingsfase van wetgeving? Met Hage, De Mulder en Van Noortwijk kunnen we concluderen dat het ontwikkelen van beslissingsvervangende kennis- of expertsystemen vooralsnog niet tot de mogelijkheden behoort. Echter, naast de traditionele vormen van computertoepassingen zoals tekst- en gegevens- of dataverwerking, is er misschien een andere computertoepassing die de aandacht verdient. We doelen hierop de ontwikkeling van en ervaringen met beslissingsondersteunende systemen, met name de juridische computeradviesystemen<sup>14)</sup>. Onder juridische computeradviesystemen worden die programma's begrepen die de gebruiker in staat stellen op basis van juridische vaardigheden te adviseren op een bepaald deelgebied<sup>15)</sup>. Om gebruikers zelf in staat te stellen dergelijke juridische computeradviesystemen, toegesneden op de eigen juridische werksitu-

atie, te vervaardigen, werd aan de Rotterdamse Erasmus Universiteit de Juricas-shell ontwikkeld<sup>16)</sup>.

Een computeradviesysteem zou ook in het kader van het voorbereidingsproces van wetgeving diensten kunnen bewijzen, vooral als men in zo'n systeem database- en tekstverwerkingsfaciliteiten zou weten te integreren. Gezien de aard van de wetgevingsarbeid in de voorbereidende fase lijkt een adviesstelsel dat eveneens ontwerp mogelijkheden biedt (d.w.z. stileren van de tekst, mogelijkheden tot automatische invoer van standaardformuleringen en standaardbepalingen enz.) perspectieven te bieden. In de vijfde paragraaf van deze bijdrage komen we hierop terug.

#### 4. Automatiserbare elementen binnen het wetgevingsproces

##### 4.1 Wetgeving en het wetgevingsproces

Met de term wetgeving wordt zowel het proces als het produkt aangeduid.

Wetgeving *als proces* omvat tal van activiteiten van verschillende organen, die erop gericht zijn een bepaald resultaat, een algemeen verbindend voorschrift, in de constitutioneelrechtelijk geëigende vorm, vast te stellen. Binnen het geheel van deze activiteiten kan men, zoals we hierboven reeds vaststelden, verschillende fasen onderkennen. Zo kennen we uit het Draaiboek wetgeving<sup>17)</sup> de systematische indeling van het wetgevingsproces in elf hoofdfasen bij een normale gang van zaken bij regeringsvoorstellen en in vijf fasen bij initiatiefvoorstellen, welke fasen weer systematisch zijn onderverdeeld in sub-fasen. Aan de hand van deze indeling hebben we ons onderzoeksgebied afgebakend tot de fase van de (ambtelijke) voorbereiding van wetgeving in formele zin.

Aan de andere kant kan onder wetgeving ook *het wetgevingsprodukt* begrepen worden, hetgeen volgens de beperkingen die we ons gesteld hebben in dit geval betekent: de wet in formele zin. In deze zin is wetgeving een middel dat erop gericht dient te zijn het doel van de sociale rechtsstaat — in een rechtsstaat grotendeels geëxpliciteerd in een grondwet of constitutionele (geschreven dan wel ongeschreven) wetten — door middel van gelegitimeerde rechtsnormen uit te drukken, te verzekeren en daarnaast sociale verhoudingen binnen de gemeenschap te ordenen en te ontwikkelen, alsmede de vrede en vrijheid binnen die gemeenschap te waarborgen<sup>18)</sup>.

Naast het karakter van sociale rechtsstaat, draagt de huidige Nederlandse staat ook het karakter van democratische rechtsstaat. Dit karakter determineert eveneens de functies van wetgeving, en wel op twee manieren. Ten eerste wordt wetgeving gelegitimeerd door de democratische wijze van totstandkoming, ten tweede zijn in het algemene karakter van wetgeving waarborgen gelegen tegen willekeurige en/of onevenredige verdeling van de lusten en lasten.

In grote trekken<sup>19)</sup> vervult wetgeving in onze sociale rechtsstaat dus drie functies, te weten: een rechtsstatelijke functie waar het betreft de allocatie en waarborging van rechten en verplichtingen van burgers en de (daartoe noodzakelijke) inrichting van de overheidsorganisatie, een sociaal-instrumentele functie in zoverre wetgeving beoogt voorwaarden te creëren voor de realisering

<sup>9)</sup> Zie hiervoor R V de Mulder, C van Noortwijk, Kennissystemen en het recht, het Juricas project, in AI toepassingen, Nederlands Genootschap voor Informatica en Stichting Informatica Congressen, Amsterdam 1988, pp 484 en 485

<sup>10)</sup> J C Hage, Themis als robot, in Rechtsgeleerd Magazijn Themis, afl 5, 1987, pp 238 e v

<sup>11)</sup> J C Hage, a w , p 248

<sup>12)</sup> Welke in de strikte zin van het woord geen expertsystemen zijn nu ze het beslissingsvervangende element ontberen. Hierboven zagen we al dat we dergelijke systemen het best omschrijven met de term ASLQ. Zie ook A W Koers e a , a w , pp 36 e v

<sup>13)</sup> Zie R V de Mulder, C van Noortwijk, a w , pp 484-487

<sup>14)</sup> Gedoeld wordt hier op de hierboven reeds genoemde ASLQ's. Zie ook met betrekking tot de verschillen tussen de expert-, kennis- en adviesystemen A W Koers e a , a w , § 2 4 1, pp 23-24, § 2 5, p 29 en § 3 2 1, pp 36 e v

<sup>15)</sup> Zie hierover ook R V de Mulder en C van Noortwijk, a w , pp 448-490

<sup>16)</sup> Zie hiervoor naast R V de Mulder en C van Noortwijk, a w , pp 487-493 R V de Mulder, C van Noortwijk en C J van der Velde, De JURICAS-programma's besproken, in Computerrecht 1989, nr 3, pp 154-157

<sup>17)</sup> Draaiboek wetgeving, tweede druk, 's-Gravenhage 1989

<sup>18)</sup> Zie ook Herman Hill, Einführung in die Gesetzgebungslehre, Heidelberg 1982, pp 21 e v

<sup>19)</sup> In de gesignaleerde functies van wetgeving vallen weer andere "onder"-functies te onderscheiden

van de gewaarborgde rechten en verplichtingen, en een democratische functie die is gelegen in de totstandkomingsprocedure en het algemene karakter van wetgeving zelf.

Naast de indeling in functies kunnen we binnen wetgeving als produkt ook nog onderscheiden naar rangorde en geldingsbereik van de door de wetgeving tot uitdrukking gebrachte rechtsnormen. Rechtsnormen staan voor wat hun geldingsbereik en rangorde betreft in verschillende verhoudingen tot elkaar en kunnen aan de hand van materiële criteria (*lex specialis derogat legi generali*), formeel-chronologische criteria (*lex posterior derogat legi priori*) en formeel-systematische criteria (de plaats, het niveau van de norm binnen het systeem van wetgeving: *lex superior derogat legi inferiori*) onderscheiden worden.

Hiernaast kunnen we in wetgeving als produkt nog onderscheid maken naar het rechtskarakter van de regeling, het onderwerp van regeling of het beleidsterrein waarop de wetgeving betrekking heeft en de regelingsmodellen waarvan in wettelijke regelingen gebruik wordt gemaakt<sup>20</sup>).

Deze korte excursie naar wetgeving als proces en produkt kan rijkelijk overbodig lijken, maar in het kader van een onderzoek naar de mogelijkheden tot computertoepassingen binnen het wetgevingsproces zijn aldus aangelegde onderscheidingen fundamenteel voor de jurist die zich ten doel stelt aanknopingspunten te vinden voor ondersteunende vormen van automatisering binnen het wetgevingsproces, omdat dit proces verregaand beïnvloed wordt door de verschillende functies en aspecten van wetgeving als produkt.

#### 4.2 Verkenning van de mogelijkheden tot computerondersteuning

Een aantal van de genoemde aspecten en functies van wetgeving stelt, op verschillende manieren en in verschillende vormen, homogene en heterogene eisen aan het voorbereidingsproces van een wetsontwerp en lijkt, naar de structuur, in aanmerking te komen om eenvoudig omgezet te worden in vragen die in algemene zin in een wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem stapsgewijs aan wetgevingsjuristen zouden kunnen worden voorgelegd. We kunnen hier bij voorbeeld denken aan de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving en de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur<sup>21</sup>).

Bij een aantal andere aspecten en functies van wetgeving lijkt een dergelijke omzetting niet voorshands mogelijk. Hier stuiten we dan ook op de grenzen van automatiseringshulp bij het wetgevingsproces: bepaalde aspecten en functies van wetgeving moeten in het kader van een onderzoek naar mogelijke aanknopingspunten voor automatisering tijdens het voorbereidingsproces van wetgeving aangemerkt worden als *imponderabilia*, omdat ze te zeer afhankelijk zijn van de situatie of context waarin ze zich voordoen, de zin ervan niet steeds in dezelfde mate voorzienbaar is en er vooralsnog geen toegesneden geschreven bronnen voorhanden zijn. Bepaalde heterogene vereisten die het besluitvormingsproces bij de redactie van een wetsvoorstel beheersen, lenen zich bovendien naar hun aard niet tot omzetting in een toegesneden vraagstelling. De probleemconstellaties waarin deze facet- en functieproblemen zich voordoen kunnen alleen in een creatief besluitvormingsproces tot een oplossing worden gebracht. Ook om deze redenen indiceert het karakter van het voorbereidingsproces van wetgeving, bij het ontwikkelen van gedachten over mogelijkheden tot computerondersteuning binnen

dit proces, een geautomatiseerd adviesstelsel en moet de ruimte voor kennis- of expertsystemen, naast de reeds gesignaleerde bezwaren<sup>22</sup>), uiterst gering worden geacht.

Bij een verkenning van de mogelijkheden tot computerondersteuning in de vorm van een adviesstelsel voor wetgevingsjuristen zal men zich ook steeds van deze inherente, uit bepaalde functies en aspecten van wetgeving, maar ook uit het te reguleren onderwerp, voortvloeiende beperkingen rekenschap moeten geven.

Terugkerend tot de probleemstelling van deze paragraaf verdienen de zes mogelijkheden tot computerondersteuning die Hustinx al in 1985 voorzag behandeling<sup>23</sup>). Hustinx, die zich bij zijn onderzoek richtte op het gehele wetgevingsproces, zag eerst en vooral een rol voor het nuttige gebruik van tekstverwerkers weggelegd bij het redigeren en herredigeren van wetsvoorstellen met toelichting. Ten tweede zou door middel van computers de toegankelijkheid en beschikbaarheid van relevante informatie over wetgeving kunnen worden vergroot indien een geautomatiseerd systeem van wetgevingsinformatie zou worden ontwikkeld. Een derde mogelijkheid tot computerondersteuning zou kunnen bestaan in een geautomatiseerde vorm van bewaking van de behandelingsduur en voortgang van een wetsontwerp, een vierde mogelijkheid in het bij de voorbereiding van wetgeving verzamelen en verwerken van gegevens omtrent de materie waarop die beoogde wetgeving betrekking heeft. Hieruit zou dan ook de mogelijkheid tot evaluatie van wetgeving aan de hand van beschikbare nominaal te waarden gegevens voortvloeien. Ten vijfde zouden computers misschien het effect van wettelijke maatregelen kunnen berekenen. Ten zesde kunnen computers wellicht worden ingezet om bestaande of voorgenomen wetgeving op logische consistentie en praktische uitvoerbaarheid te toetsen.

Van deze zes mogelijkheden die Hustinx in zijn aspectbenadering van de vraag naar de mogelijkheden van computerondersteuning bij wetgeving destilleert, lijken de eerste vier inderdaad binnen een wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem onder te brengen. De overige twee mogelijkheden lijken gezien het hierboven gesignaleerde gebrek aan empirische kennis van het recht nog niet binnen het bereik van computerondersteuning te liggen, althans niet bij de huidige stand van de *jurimetrie*<sup>24</sup>).

Een geheel andere invalshoek ten aanzien van de mogelijkheden tot computerondersteuning bij het wetgevingsproces kiest de Zwitser Reinhold Hotz<sup>25</sup>). Hij ziet het wetgevingsproces als een doelgericht proces dat er op gericht is *relatief goede wetten* af te leveren. De gedachte hierachter is dat een relatief goede wet een wet is die geen van de bekende en erkende manco's van wetgeving (zoals die praktisch en theoretisch, zowel naar inhoud als de vorm, wetstechnisch zijn komen vast te staan) meer vertoont. Dit wetgevingsproces begint, volgens Hotz' model, met een probleemimpuls, die de bij wetgeving betrokken organen beweegt en motiveert om in normatieve zin in actie te komen. De mogelijkheden tot oplossing van dit initiële probleem kunnen relatief vrij, dan wel relatief gebonden zijn, afhankelijk van het voorhanden zijn van een beoordelingsmaatstaf waarbinnen de geboden oplossing beoordeeld zou kunnen worden op een 'goed/fout' schaal.

Bij relatief gebonden beoordeling van probleemimpuls worden de oplossingsmogelijkheden sterk bepaald door een maatgevend *behoren* (bijv. conformiteit met reeds bestaande wetgeving die opdracht geeft tot verdere uitvoering, hogere wetgeving in het

<sup>22</sup>) Zie § 3 van deze bijdrage.

<sup>23</sup>) P.J. Hustinx, a.w., pp. 42-44.

<sup>24</sup>) Vgl. H. Franken, *Maat en regel*, Arnhem 1975, en R.V. de Mulder en C. van Noordwijk, a.w., pp. 485 en 486.

<sup>25</sup>) Reinhold Hotz, *Strukturierung des Vorverfahrens der Gesetzgebung — Erste Schritte zu einem allfälligen Einsatz von Computern bei der Schweizerischen Gesetzgebung*, in: Theo Öhlinger (Hrsg.), *Gesetzgebung und Computer*, München 1984, pp. 164 e.v.

<sup>20</sup>) Zie ook D.W.P. Ruiters, *Formele relaties binnen wettelijke stelsels*, in: *Bestuurswetenschappen* 1989, nr. 4, pp. 198 e.v.

<sup>21</sup>) Vastgesteld bij besluiten van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, achtereenvolgens gepubliceerd in: *Stcrt.* 27 november 1984, nr. 232 en *Stcrt.* 25 januari 1985, nr. 18.

algemeen, richtlijnen van de EEG, regeerakkoord enz., enz.) Bij relatief vrije beoordeling van de probleemimpuls worden de oplossingsmogelijkheden veeleer bepaald door een *willem* dat niet afhankelijk is van een pre-normerende 'goed/fout'-maatstaf. De grenslijn tussen relatief gebonden en relatief vrije oordeelsvorming is vaag, maar heeft, volgens Hotz, voor de praktijk geen groter belang dan dat relatief vrije oordeelsvorming vooraf democratische of politieke legitimatie behoeft en relatief gebonden oordeelsvorming een onderzoek naar de desbetreffende normerende en determinerende maatstaven noodzakelijk maakt. Hier toe zou natuurlijk de computer kunnen worden ingezet.

Kenmerken van 'relatief goede' wetten zijn volgens Hotz o.a. de noodzakelijkheid, het juiste niveau en instrument van regeling, de regelingsdichtheid, de wetstechnische doelmatigheid en juistheid enz. Redenerend vanuit dit model concludeert Hotz tot grote mogelijkheden voor computerondersteuning.

Al klinkt dit uitgangspunt van de 'relatief goede' wet aantrekkelijk, omdat het een omvattend model van het wetgevingsproces lijkt te bieden, er kleven enkele ernstige bezwaren aan. Ten eerste is het niet zo dat een relatief manco-vrije wet ook een echte 'goede' wet is. Zoals we hierboven al zagen vervult wetgeving tal van functies die zich niet eenvoudig volgens een 'goed/fout'-schema laten wegen of beantwoorden en alleen, in voorkomend geval, binnen hun bepaalde context en soms zelfs volgens 'irrationele weg' op laten lossen. Een voorbeeld moge dit verduidelijken: een relatief 'minder goede' wet kan vanwege het compromiskarakter dat eraan ten grondslag ligt politiek meer opportuun zijn dan een 'relatief betere' wet. Zelfs indien de compromisvorming zelf geacht moet worden te vallen binnen de relatief vrije of gebonden beoordelingsruimte, dan nog kan het zo zijn dat de invulling van dit compromis (bij voorbeeld in de terminologie) 'minder goed', maar wel noodzakelijk is. Aan de andere kant is een model dat zich baseert op het uitgangspunt van de 'relatief goede' wet weinig gedifferentieerd en geeft het geen beoordelingsprioriteiten aan. Zo kan het zijn dat twee 'relatief goede' onderdelen binnen een wetsontwerp elkaar logisch, zakelijk of in andere zin uitsluiten. Voorshands is het dan binnen het 'relatief goede' wetsmodel niet duidelijk wat het hoogst op de 'goed/fout'-schaal scoort. Naast deze problemen zijn er nog een aantal andere gedetailleerdere bezwaren aan te voeren, die hier minder van belang zijn.

Hotz' model dat zich baseert op het uitgangspunt van de 'relatief goede' wet, en in tegenstelling tot het voorwerp van onderzoek dat hier wordt besproken het gehele wetgevingsproces omspannt, opent in ieder geval wel de ogen voor het feit dat het wetgevingsproces een doelgericht proces is dat zich, voor wat de besluitvorming betreft, gedeeltelijk beweegt binnen een aantal objectief vast te stellen voorwaarden en vereisten. Vanwege de geïntegreerde modelmatige benadering van de probleemstelling biedt de idee achter dit model in beginsel mogelijkheden om wetgevingsjuristen behulpzaam te zijn, door middel van onderbrenging van de aanwijzingen van de wetgevingstechniek<sup>26)</sup>, andere Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst, het draaiboek voor de wetgeving<sup>27)</sup> enz., en overigens algemene en specifieke relevante kennis, in de vorm van aangeboden of opvraagbare informatie, in een procesmatig verlopend wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem. Op deze manier zou het mogelijk kunnen worden de redigerende wetgevingsjurist stapsgewijs gedurende het wetgevingsproces te assisteren door middel van een toegesneden vraagstelling, het aanreiken van aanwijzingen en standaardbepalingen, het bieden van hulp op verzoek, onder gelijktijdige bewaking van terminologie, de voortgang en de behandelingsduur. Het grote voordeel van een dergelijk computerondersteund systeem zou zijn dat het een open systeem oplevert, dat steeds uitge-

breid en aan de hand van nieuwe inzichten aangepast kan worden.

Open zou een dergelijk systeem ook zijn in die zin dat de mogelijkheden tot redactie en herredactie, een vorm van geautomatiseerde wetgevingsinformatie (en andere informatie), geautomatiseerde voortgangs- en behandelingsduurbewaking<sup>28)</sup>, mogelijkheden tot full-text-retrieval binnen verschillende in- en externe databanken, aan een dergelijk systeem gehaakt kunnen worden. Hieronder zal verder op de praktische uitwerking van de mogelijkheden van een op een dergelijk model van homogene en heterogene vereisten gebaseerd systeem worden ingegaan.

## 5. Een wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem

Zoals we hierboven al zagen bij de bespreking van verschillende vormen van computertoepassingen in het recht kunnen de resultaten van de rechtsinformatica op het ogenblik globaal worden ingedeeld in drie categorieën, te weten: faciliteiten voor administratieve ondersteuning, externe databanken (i.e. ondersteuning bij het opzoeken van relevante informatie), en beslissingen-ondersteunende systemen<sup>29)</sup>. Beslissingen min of meer vervangende systemen, zoals kennis- of expertsystemen, komen in deze resultatencatalogus nog niet voor om de hierboven in paragraaf 3 vermelde redenen.

Een wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem ter ondersteuning van de werkzaamheden van wetgevingsjuristen tijdens de voorbereidingsfase van wetgeving zou het hoogste rendement geven wanneer het elementen uit alle drie de genoemde categorieën zou bevatten.

Het eerste element, de administratieve ondersteuning, kan verwezenlijkt worden door in een dergelijk systeem een mogelijkheid tot loutere tekstverwerking op te nemen. Deze mogelijkheid zou dan aangevuld kunnen worden met een mogelijke automatische tekstinvoer en toegesneden informatieprojectie. Vaststaande formulieren, formuleringen en standaardbepalingen kunnen op deze manier door middel van interactiviteit tussen gebruiker, systeem en databestanden eenvoudig in de ontwerp tekst opgenomen worden, waarnaast volgens hetzelfde principe informatie betreffende de voortgang van een wetsontwerp kan worden gecxporteerd naar een ander systeem.

Een legislatieve spellingtoets kan de op de voorbereidende wetgevingsactiviteiten toegesneden tekstverwerkingsmogelijkheden complementeren. Hiernaast zou automatisch dan wel op aanvraag steeds toegesneden informatie vanuit een interne databank kunnen worden geprojecteerd.

Om een maximale toepasbaarheid van een dergelijk wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem te garanderen, moeten additionele mogelijkheden steeds zo min mogelijk de tekstverwerkingsmogelijkheden hinderen. Een dergelijk systeem zou principieel een aanbiedingskarakter moeten hebben, om zo min mogelijk de redactiewerkzaamheden van de wetgevingsjurist zelf te bemoeilijken of te vertragen. Aan de andere kant zou er van een dergelijk programma toch een bepaalde procesmatige dwang dienen uit te gaan, in die zin dat het de gebruiker slechts op uitdrukkelijk verzoek vrijstaat stappen in een vooraf in het programma gebrachte 'checklist' (die de gebruiker meevoert langs de verschillende relevante aandachtspunten) over te slaan. In zo'n 'checklist' kunnen bovendien controlemechanismen worden ingebouwd ter bewaking van de tijdsplanning van het voorbereiden van een wetsvoorstel. Aan het aanbiedingskarakter van een dergelijk systeem doet dit niet af omdat de gebruiker de mogelijkheid behoudt, om

<sup>26)</sup> Vgl. voor de stand van zaken met betrekking tot het voortgangsinformatie systeem bij de wetgeving J. van Ees. Voortgangsinformatie systeem bij wetgeving in Regelmaat mei 1988 pp. 69-74.

<sup>29)</sup> Vgl. O.W.M. Kamstra. Juridische expertsystemen in Nederland. Juristenblad afl. 33 1985 pp. 1056.

<sup>26)</sup> s. Gravenhage 1984.

<sup>27)</sup> tweede druk s. Gravenhage 1989.

wat voor reden dan ook bewust geen gevolg te geven aan de aandachtspunten die een dergelijk systeem zelf aandraagt<sup>30</sup>).

Een tweede mogelijkheid die in een wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem zou kunnen worden geïncorporeerd, betreft de mogelijkheid tot het menugestuurd raadplegen en desgewenst direct invoeren van gegevens uit externe databanken, zoals PARAC, Kluwers Juridische Databank, Vermandes Nlex, Novis, en op termijn de gegevens uit een Documentair Informatiesysteem<sup>31</sup>), tijdens het ontwerpen van wettelijke regelingen zelf.

Een probleem hierbij vormt op het eerste gezicht dat de verschillende bestaande databestanden werken onder verschillende machinalen en operating-systems. Sinds kort worden echter softwareprogramma's ontwikkeld die de menugestuurde mogelijkheid bieden om informatie op te vragen uit de meeste bestaande grote databestanden<sup>32</sup>).

Een tweede moeilijkheid vormt het bezigen van de juiste zoekterm bij het oproepen van de juiste en relevante informatie. Menusturing van de raadpleging kan hier uitkomst bieden. Zo werken veel bibliotheken al enkele jaren met geautomatiseerde zoeksystemen<sup>33</sup>) die op semi-intelligente manier toegesneden zoektermen door middel van synoniemencatalogi kunnen genereren om zo de nadelen van een full-text raadplegingssysteem te ondervangen. Een andere manier om langdurige zoekprocedures te vermijden is het bewaren van zoekopdrachten met vermelding van het aantal vindplaatsen in een intern databestand, dat steeds is te raadplegen vanuit het menu. Door de full-text-retrievalmogelijkheden wordt ook de mogelijkheid tot het kennisnemen van de heterogene vereisten die het besluitvormingsproces met betrekking tot het ontwerpen van wetgeving in de voorbereidingsfase beheersen binnen het systeem gebracht. Op een zelfde manier zouden gemaakte beleidskeuzes, rapporten, adviezen en algemene en specifieke kennis ter zake kunnen worden geïmporteerd.

Onderzoek naar een wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem dat zich baseert op een model van homogene en heterogene vereisten zou zich aldus kunnen concentreren op onderzoek naar een combinatie van de mogelijkheden die de rechtsinformatica op het ogenblik biedt. Een confrontatie tussen deze reeds bestaande mogelijkheden en de voorbereidingswerkzaamheden van wetgevingsjuristen rechtvaardigt, samengevat, verder onderzoek naar:

- a. mogelijkheden tot verdere geautomatiseerde administratieve ondersteuning door:
  - het ontwikkelen van toegesneden vormen van tekstverwerkingsprogramma's;
  - het bieden van faciliteiten tot stileren van de tekst;
  - het ontwikkelen van een legislatieve spellingtoets;
  - ontwikkeling van faciliteiten voor informatie-invoer uit interne en externe databestanden;
- b. mogelijkheden tot uitgebreidere vormen van databestandsraadpleging bestaande in:
  - menugestuurde raadpleging van interne en externe databestanden;
- c. mogelijkheden tot uitgebreidere vormen van beslissingsondersteuning door:
  - het ontwikkelen van een interactieve vragenstructuur die fungeert als een 'check-list' bij de voorbereidende (redactionele) wetgevingswerkzaamheden;

- toegesneden informatievoorziening;
- geautomatiseerde vormen van bewaking van de tijdsplanning bij het concipiëren van wettelijke regelingen;
- aansluiting bij bestaande geautomatiseerde voortgangsinformatiesystemen.

Op basis van de resultaten van dergelijk onderzoek lijkt het voorhands mogelijk over te gaan tot de ontwikkeling van een wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem. Ontwikkeling van een dergelijk systeem op basis van de Juricas-shell lijkt vanwege de specifieke aard van de voorbereidingswerkzaamheden van wetgeving niet aanbevelenswaardig. De ontwerp mogelijkheden en faciliteiten tot het menugestuurd uitvoeren van zoekprocedures in interne en externe databestanden en de daaraan gekoppelde mogelijkheid tot eenvoudige invoer van de resultaten van dergelijke zoekacties die een te ontwikkelen wetgevingsadvies- en -ontwerp systeem, wil het effectief en efficiënt zijn, noodzakelijkerwijs zou dienen te bevatten, lijken op het ogenblik niet binnen het bereik van de Juricas-shell te liggen<sup>34</sup>). Het is echter wel dienstig bij de ontwikkeling van een wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem de aan het Juricas-systeem ten grondslag liggende principes en uitgangspunten gedeeltelijk te adopteren.

## 6. Gevolgen

Wat zouden de gevolgen kunnen zijn van het aan de hand van een wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem concipiëren van wetgeving? Voor een 'copernicaanse omwenteling' in de zin van herdefinitie van rechtsnormen, ter wille van een mogelijke computertoepassing van die norm, hoeft in dit geval niet te worden gevreesd<sup>35</sup>). Het principe van de aanbiedingsstructuur staat in de weg aan een werkelijke karakterverandering van wetgeving. De wetgevingsjurist houdt te allen tijde de zeggenschap over het eigen ontwerp. Wel kan het effect van een zodanig systeem bestaan in uniformering van terminologie, harmonisatie en betere coördinatie van wetgeving vanwege de mogelijkheden die het systeem tot het ontsluiten van toegesneden informatie en invoering van standaardbepalingen en standaardformuleringen biedt. De kwaliteit van wetgeving kan hierdoor op eenvoudige wijze worden bewaakt en verbeterd. Daarnaast mogen van een te ontwikkelen wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem voordelen in de sfeer van effectieve (werk)besparing en efficiëntieverhoging worden verwacht<sup>36</sup>).

## 7. Conclusie

De Amerikaanse wetenschapper Robert L. Stoyles stelt in zijn onlangs verschenen artikel "The Unfulfilled Promise: Use of Computers by and for Legislatures" (waarin hij de voordelen van computertoepassingen in een legislatieve sfeer behandelt) dat veel van de Amerikaanse wetgevingsjuristen, ondanks de potentiële voordelen, computers vrezen omdat ze bang zijn dat het wetgevingsproces erdoor zal worden 'gedepersonaliseerd'<sup>37</sup>). Wij hopen door de bespreking van de mogelijkheden tot het ontwikkelen van een wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem mogelijke vormen van dergelijke vreesachtigheid in de Nederlandse situatie weggenomen te hebben en tegelijkertijd de wenselijkheid van verder onderzoek naar de mogelijkheden van computertoepassingen inzake het wetgevingsproces te hebben aangetoond.

<sup>30</sup>) De uitgangspunten van "milde dwang" en "aanbiedingsstructuur" komen overeen met die van het Juricas-systeem, vgl. R.V. de Mulder en C. van Noordwijk, a.w., pp. 488 en 489.

<sup>31</sup>) Vgl. de doelstellingen van het deelproject "Databanken Wet- en Regelgeving" binnen het Meerjarenprogramma Documentaire Informatiesystemen, TK 1988-1989, 20 471, nr. 3, p. 5.

<sup>32</sup>) Bij voorbeeld het programma 'Retriever' zoals dat in 1988 door het NBLC werd ontwikkeld.

<sup>33</sup>) Bij voorbeeld in het Online-Publiekscatalogus-systeem ontwikkeld door PL-CA, Leiden.

<sup>34</sup>) Zie hiervoor R.V. de Mulder en C. van Noordwijk, a.w., pp. 487-493 en R.V. de Mulder, C. van Noordwijk en C.J. van der Velde, De JURICAS-programma's besproken, in *Computerrecht* 1989, nr. 3, pp. 154-157.

<sup>35</sup>) Vgl. A.F.M. Brenninkmeijer, *Wetgeving, automatisering en rechtspraak*, in *Trema*, 1985, p. 123.

<sup>36</sup>) Zie voor een uitgebreid exposé over de voordelen van computertoepassingen met betrekking tot wetgeving en het wetgevingsproces Robert L. Stoyles, *The Unfulfilled Promise: Use of Computers by and for Legislatures*, in *Computer/Law Journal*, Vol. IX, no. 1, 1989, pp. 73-103.

<sup>37</sup>) Robert L. Stoyles, a.w., pp. 81 en 82.



## KWALITEIT VAN DE WETGEVING KERNPUNT VAN HET REGERINGSBELEID

### 1. Inleiding

Het nieuwe kabinet lijkt ernst te willen maken met het bevorderen van de kwaliteit van de wetgeving

"Verdere maatregelen zijn vereist om de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van de wetgeving te verbeteren en de eenheid en toegankelijkheid van het recht te vergroten. Het belang van de wet als democratisch geïmplementeerde grondslag van het overheidsbeleid staat hierbij centraal"

In de regeringsverklaring, waarvan de geciteerde passage deel uitmaakt, wordt deze doelstelling geplaatst in de sleutel van de verdere ontwikkeling van het functioneren van de democratische en sociale rechtsstaat, dit als specifieke taakstelling van het Ministerie van Justitie binnen het algemene kabinetsbeleid, gericht op sociale vernieuwing. De regeringsverklaring somt enkele middelen op die tot verbetering van de kwaliteit van de wetgeving moeten leiden

"Ten eerste zullen de wetgevingsafdelingen bij de afzonderlijke ministeries sterker en eerder bij de beleidsvorming worden betrokken. Ten tweede zal onder de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie het algemene wetgevingsbeleid verder worden uitgebouwd. Daarnaast zullen toetsing en ondersteuning vanuit het Ministerie van Justitie met betrekking tot nieuwe en bestaande wetgeving worden gementevoud. Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan de eisen die uit de Grondwet, het gemeenschapsrecht en het internationale recht voortvloeien. Over de wenselijkheid van geconcentreerde rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet en aan verdragen zal de regering u op korte termijn een notitie zenden"

### 2. Versterking wetgevingsfunctie

Rond de versterking van de positie van de wetgevingsafdelingen, althans de wetgevingsfunctie, binnen de zogenoemde vakdepartementen is het na de discussie die daarover tussen de regering en de Tweede Kamer is gevoerd, op officieel niveau betrekkelijk stil worden. Wel hebben enkele ministeries (Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat en VROM) maatregelen — van uiteenlopende aard — genomen om de wetgevingsfunctie te versterken. Niet duidelijk is of het nieuwe kabinet zal kiezen voor een gecoördineerde aanpak van dit punt of dat het aan de afzonderlijke ministers wordt overgelaten voor het eigen departement vorm en inhoud te geven aan het credo van de versterking van de wetgevingsfunctie

### 3. Algemeen wetgevingsbeleid

Voor het verder uitbouwen van het algemene wetgevingsbeleid en de intensivering van de toetsing en de ondersteuning vanuit het Ministerie van Justitie heeft in de nadagen van het vorige kabinet de toenmalige Minister van Justitie binnen zijn departement reeds de or-

ganisatorische fundamenteën gelegd. Per 1 juli 1989 is ingesteld het Directoraat-Generaal Wetgeving, waarin de vier Stafafdelingen Wetgeving werden gebundeld. Per 1 september 1989 is de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving omgevormd tot de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid, onder gelijktijdige uitbreiding van de taakopdracht

De taak van het Ministerie van Justitie inzake het algemene wetgevingsbeleid bestaat blijkens het organisatiebesluit en de tijdens de kabinetsformatie daarop afgesproken aanvullingen uit drie hoofdonderdelen, die weer kunnen worden onderverdeeld in meer specifieke taakelementen

— het bevorderen van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van wetgeving, onder meer door het ontwikkelen van algemeen wetgevingsbeleid ter zake van nationale, communautaire en internationale regelgeving, (het bieden van ondersteuning bij) de toetsing van bestaande en nieuwe wetgeving aan de diverse kwaliteitseisen, daaronder begrepen toetsing aan de Grondwet, aan communautair recht en aan internationaal recht, het bieden van ondersteuning aan de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, het bevorderen van informatievoorziening aan en vorming van hen die bij het wetgevingsproces zijn betrokken,

— het bevorderen en verwezenlijken van harmonisatie van wetgeving, onder meer door het vervullen van het voorzitterschap en het secretariaat van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving, het tot stand brengen en implementeren van algemeen harmoniserende wetgeving, waaronder de Algemene wet bestuursrecht, — de zorg voor wetgevingsvraagstukken van algemene aard, onder meer door de zorg voor de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de wetgeving, het behandelen van incidentele vraagpunten van algemene aard ter zake van voorbereiding, vormgeving, inhoud en toetsing van wetgeving, de zorg voor een systematische documentatie ter zake van vraagstukken van algemeen wetgevingsbeleid

Tijdens de algemene politieke en financieel-economische beschouwingen in de Tweede Kamer en bij de behandeling van de Justitiebegroting voor 1990 in de Tweede Kamer hebben de minister-president respectievelijk de Minister van Justitie tot uitdrukking gebracht dat de verbetering van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van de wetgeving een van de kernpunten van het kabinetsbeleid is. De bewindslieden konden echter nog geen duidelijkheid verschaffen over de precieze wijze waarop deze ambitieuze doelstelling verwezenlijkt zal moeten worden. De Minister van Justitie heeft voor medio 1990 een nota aan de Tweede Kamer hierover aangekondigd. Daarin zullen ongetwijfeld de uitgangspunten voor een algemeen wetgevingsbeleid, de te hanteren toetsingspunten, de selectiecriteria voor de toetsing en de verhouding tussen het Ministerie van Justitie en de vakdepartementen aan de orde komen. In een van de volgende nummers van dit tijdschrift zal een beschouwend artikel over de ontwikkeling van

deregulering naar algemeen wetgevingsbeleid worden opgenomen

### 4. Toetsingsrecht

Invoering van geconcentreerde rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet en aan verdragen (naar mag worden aangenomen door de Hoge Raad) impliceert het schrappen van artikel 120 van de Grondwet en daarmee het verbod van rechterlijke toetsing van formele wetten aan verdragen en aan ongeschreven rechtsbeginselen. Ook het verbod van toetsing van verdragen aan de Grondwet — in verband met het bepaalde in artikel 91, derde lid, van de Grondwet een delicate kwestie — zou aldus vervallen

Het lijkt, hoe men ook over het opheffen van de onschendbaarheid van formele wetten denkt, juist dat dit voorstel is opgevoerd in het licht van de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving. De formele wetgever zal zich immers meer dan thans soms gebeurt moeten overtuigen van het overeenstemmen van een formele wet met de Grondwet en ongeschreven rechtsbeginselen

De politieke haalbaarheid van het voorstel is onzeker. Tijdens de algemene politieke en financieel-economische beschouwingen in de Tweede Kamer spraken het CDA en D66 zich positief uit. De voorzitter van de PvdA-fractie liet echter weten dat zijn fractie niet bij voorbaat instemt met "rechterlijke controle van het parlement". Bij de behandeling van de Justitiebegroting voor 1990 in de Tweede Kamer sprak ook de woordvoerder van de VVD-fractie zich op dit punt negatief uit. Ook bij de algemene politieke en financieel-economische beschouwingen in de Eerste Kamer waren de meningen verdeeld. Een twee-derde meerderheid in de tweede lezing staat aldus nog geenszins vast. In elk geval mag worden verwacht dat het parlement op basis van de toegezegde notitie een rationale en open discussie met het kabinet voert

*Th G M Simons*

**ONTVANGEN BOEKEN**

Bestuursgeschillen Kroon of rechter?  
J B J M ten Berge (e a )  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3049 3, prijs f 47,50

Gespecialiseerde rechtsgangen in het administratieve recht  
R J G M Widdershoven  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3072 8, prijs f 82,50

Administratief procesrecht in vergelijkend perspectief  
P H Banda  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3070 1, f 45,—

Het Europese perspectief van het Nederlandse staatsrecht  
F C L M Crijns  
Studiepockets staats- en bestuursrecht  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3092 2, prijs f 59,50, 2e druk

Gemeenterecht  
E Brederveld  
Studiepockets staats- en bestuursrecht  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3011 1, prijs f 49,50, 2e druk

Het Nederlands kiesrecht  
D J Elzinga  
Studiepockets staats- en bestuursrecht  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3063 9, prijs f 59,50

Veranderingen in de sociale zekerheid, op weg naar een geprivatiseerd stelsel?  
J G F M Hoffmans  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3100 7, prijs f 44,50

Administratieve sancties en art 6 EVRM in België  
(Preadvies/Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland)  
M Boes  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3108 2, prijs f 20,—

Administratieve boeten en art 6 EVRM in Nederland (Preadvies/Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland)  
A W M Bijloos  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3107 4, prijs f 25,—

De uitvoering van EG-milieurichtlijnen, toegespitst op milieugevaarlijke stoffen verslag van het symposium op 2 juni 1988 van het Instituut voor Europees Milieubeleid en de Vereniging voor Milieurecht (tevens de negentiende ledenvergadering)  
L J Brinkhorst (et al )  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3703 6, prijs f 28,50

Europees subsidiesignalement  
R van den Broek en S Singelsma

Kluwer, Deventer en Fenedex, 's-Gravenhage  
Isbn 90 200 1242 8, prijs f 40,—

Vrije straatcommunicatie  
F H Kistenkas  
Gouda Quint BV, Arnhem  
Isbn 90 268 1960 9, prijs f 55,—

Zand erover? Milieurecht in de advocatenpraktijk  
F C M A Michiels (red ), Jonge Balie Congrescommissie 1989  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3093 0, prijs f 42,50

Jurisprudentie Publiekrecht  
A H M Herritsen e a  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3024 8, prijs f 82,50, ed 89

AMvB's op grond van artikel 2a van de Hinderwet  
J Cleij en E N Neverburg  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3134 1, prijs f 16,50

Grondwaterbeheer  
W M de Brauw en H J M Naaijens  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3136 8, prijs f 16,50

Vreemdelingenrecht  
toelating en verblijf van vreemdelingen in Nederland  
Th Holterman  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3126 0,

Kerk en Staat  
actuele ontwikkelingen belicht  
red J A F Peters  
W E J Tjeenk Willink  
Isbn 90 271 3131 7, prijs f 21,50

Plannen in het bestuursrecht  
H J A M van Geest  
studiepockets staats- en bestuursrecht  
W E J Tjeenk Willink, Zwolle  
Isbn 90 271 3028 0, prijs f 45,—

Zelfregulering  
hoog opspelen of thuisblijven  
M van Driel  
Kluwer, Deventer  
Isbn 90 268 1952 8, prijs f 75,—

Domeinconflicten tussen recht en beleid  
I Th M Snellen  
Samson H D Tjeenk Willink  
Isbn 90 6092 460 6

**MEDEDELING**

**Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid opgericht**

Op 27 september 1989, na afloop van het IIWO-symposium "Wetgeven tussen Brussel en Den Haag", vond in het gebouw van de Raad van State de oprichtingsvergadering plaats

van een vereniging voor wetgeving Deze vereniging, waarvan de naam ten tijde van de oprichting nog niet vaststond maar waarvan thans bekend is dat zij Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid zal heten, stelt zich ten doel een interdisciplinair ontmoetingscentrum te zijn voor allen die hetzij theoretisch hetzij praktisch bij het proces van de totstandkoming en bij de toepassing van regelgeving zijn betrokken Het initiatief tot de oprichting ging uit van het IIWO, de — toenmalige — redactie van dit tijdschrift en mr drs Th G M Simons Het overgrote deel van degenen die tevoren kenbaar hadden gemaakt tot de vereniging te willen toetreden, was aanwezig om de oprichting tot stand te brengen en vervolgens het oprichtingsbestuur te kiezen

Dat bestuur bestaat uit,  
— prof mr W Konijnenbelt (voorzitter)  
— mr drs Th G M Simons (secretaris)  
— mevrouw mr J C Leget (penningmeester)  
— prof mr P J J van Buuren  
— prof dr M Herweijer  
— prof mr H J de Ru en  
— mevrouw mr I C van der Vlies

De zojuist gekozen voorzitter deelde mee dat het oprichtingsbestuur zich tot taak stelt het opzetten van een structuur van de vereniging, geformaliseerd in statuten en eventueel een huishoudelijk reglement, het voorbereiden van de officiële startactiviteit en het voorbereiden van de verkiezing van het eerste 'gewone' bestuur Hij stelde verder voor mei 1990 het vaststellen door de leden van de statuten in het vooruitzicht, gecombineerd met een studiemiddag De voorzitter maakte ten slotte bekend dat de leden in het eerste kwartaal van 1990 schriftelijk zouden worden geïnformeerd over de voortgang van het geheel en de concrete voornemens van het oprichtingsbestuur

**Personalia van de auteurs die aan dit nummer hebben meegewerkt:**

*Prof mr P J J van Buuren*,  
universitair docent bij de vakgroep Bestuursrecht, Universiteit van Amsterdam  
*mr ir V E van der Gun*  
medewerker bij de directie Geluid van het directoraat-generaal Milieubeheer van het ministerie van VROM  
*mr F Kistenkas*,  
universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, Universiteit van Amsterdam  
*mr drs Th G M Simons*  
medewerker bij de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van het Ministerie van Justitie  
*mr W P Th Van de Ven*,  
medewerker bij de hoofdafdeling Staats- en Strafrecht van het ministerie van Justitie  
*mr N Verhey*,  
universitair docent in het recht, in het bijzonder Staats- en Bestuursrecht, Rijksuniversiteit Limburg  
*drs W J M Voermans*  
universitair docent bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant