

Valt wetgeven te leren?

Een vergelijkend onderzoek naar wetgevingsopleidingen

1. Te weinig (intern) wetgevingsonderricht?

Al weer enige tijd geleden verscheen in *Ars Aequi* een artikel van een wetgevingsjuriste van het Ministerie van Justitie, Karin Iest, over – tekorten in – de vorming van wetgevingsjuristen.¹ In haar bijdrage houdt Iest een vurig pleidooi voor het opzetten van een drie-jarig intern opleidingstraject voor wetgevingsjuristen op departementen. Zij stelt dat wetgevingsjuristen, zeker in vergelijking met advocaten en andere juridische beroepsbeoefenaren, na hun universitaire opleiding meteen in het diepe worden gegooid. Van de nieuw aantredende functionarissen wordt verwacht dat ze, door een tijdlang mee te lopen op een wetgevingsafdeling, zich als vanzelf de stiel van het wetgeverschap eigen maken. Systematische zorg voor de vorming en – interne – opleiding van wetgevingsambtenaren ontbreekt grotendeels op de departementen, volgens Iest, terwijl toch een goede inrichting van de vorming van wetgevingsjuristen de sleutel vormt tot een betere kwaliteit van het wetgevingsproduct.

Het is een wat somber beeld dat Iest hier oproept. Mogen we haar geloven dan is het triest gesteld met de wetgevingsopleidingen. Bij haar analyses en in haar conclusies weet ze zich daarenboven geruggesteund door het rapport van de rekenkamer 'Wetgeving organisatie, proces en produkt',² waarin het verkrijgen en behouden van voldoende wetgevingsdeskundigheid wordt gesignaleerd als

een majeur knelpunt binnen de organisatie van de wetgevingsfunctie.

Wat is de stand van zaken op dit ogenblik, een jaar na Iest's oproep tot serieuzere aandacht en verbetering van de vorming van wetgevingsjuristen? Vastgesteld kan worden dat de stage-achtige interne opleiding van wetgevingsjuristen binnen departementen, zoals die door Iest wordt aanbevolen, nog niet van de grond is gekomen. (Over het resultaat van de plannen voor een 'kweekvijver' van wetgevingsjuristen, die per 1 januari 1996 van start zou moeten gaan, valt nu nog weinig te zeggen.) Wel bestaan er op het ogenblik tal van wetgevingsopleidingen en -cursussen, zij het dat die allemaal 'buiten'-departementaal zijn. Karin Iest noemt in haar artikel slechts twee van die 'buiten'-departementale opleidingen, maar, naar onze informatie, zijn er wel een paar meer.

Wetgevingscursussen komen in Nederland voor in vele soorten en maten. Zo wordt er wetgevingsonderwijs gegeven in de vorm van doctoraalvakken die onderdeel vormen van doctoraalcurricula van de juridische opleidingen aan universiteiten, zijn er postdoctorale cursussen die soms door universiteiten, soms door speciale opleidingsinstituten worden verzorgd. Er bestaan cursussen wetgevingsleer die het karakter dragen van kortlopende (bij)scholingen en er zijn cursussen die bedoelen een bijna volledige academische opleiding en verdieping in het wetgeven te verzorgen. Ten slotte zijn er ook bui-

* Jacqueline Bonnes is als wetgevingsjurist verbonden aan het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Wim Voermans is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant.

1 K. Iest, De vorming van wetgevingsjuristen, in *Ars Aequi* 1994, afl. 9, p. 579 c.v.

2 *Kamerstukken II* 1994/95, 23 710, nrs 1-2, p. 12.

tenlandse cursussen Kortom, de markt van wetgevingscursussen is op dit ogenblik rijk-geschakeerd en divers

Wetgevingscursussen besproken

In dit artikel zullen we niet alle bestaande wetgevingscursussen in Nederland bespreken, maar een representatief deel van de Nederlandse cursussen en – als vergelijkingsmateriaal – één in de Verenigde Staten gegeven cursus Uitgangspunt bij de bespreking van die opleidingen zijn het cursusmateriaal en onze eigen ervaringen In totaal zullen we vijf cursussen behandelen We sluiten af met een conclusie

2. Wetgevingsleer en wetgevingspraktijk in Tilburg (Katholieke Universiteit Brabant)

Een voorbeeld van universitair wetgevings-onderricht vormt de doctoraal cursus 'Wetgevingsleer', onderdeel van het doctoraal-programma van de rechtenopleiding en het Juridisch-bestuurswetenschappelijke curriculum aan de Katholieke Universiteit Brabant (KUB) De meeste universiteiten kennen op het ogenblik wel een vorm van wetgevingsonderwijs Vergeleken met de andere Nederlandse universiteiten, mag de cursus wetgevingsleer op de Katholieke Universiteit Brabant zowel naar inhoud als duur een uitgebreide heten

2 1 Doel en inhoud van de cursus

De cursus wetgevingsleer, die inmiddels al meer dan tien jaar wordt gedoceerd aan de KUB, bestaat uit twee afzonderlijke onderdelen Het eerste onderdeel is 'Wetgevingsleer I', waarin de meer theoretische aspecten van het wetgeven en het wetgevingsproces aan de orde komen Het tweede onderdeel is 'Wetgevingsleer II' (wetgevingspraktijk), waarin vooral de praktijk en techniek van het wetgeven worden behandeld en waarin door de studenten door middel van werkstukken wordt geoefend Het doel van de cursus wetgevingsleer is een eerste kennismaking met de wetgevingsleer en de wetgevingstechniek

2 2 Wetgevingsleer I

In dit onderdeel van de cursus wordt de aandacht gericht op de rol en positie van de wet in de rechtsorde Daarbij wordt ingegaan op onder andere de waarborg- en de beleidsinstrumentele functies van de wet, maar ook op het karakter en het gebruik van diverse soorten regelgeving op rijksniveau en de totstandkoming en invloed van Europese regelgeving op het Nederlandse recht

Vertrekkend vanuit de kennis over deze algemene aspecten van regelgeving komen vervolgens de methode en de techniek van het ontwerpen van regelgeving aan de orde Daarbij staat eerst en vooral het wetgevingsproces centraal Aparte aandacht is er voor de rol van de wetgevingsjurist bij het ontwerpen van regelingen Ook wordt er stilgestaan bij de rol van het Ministerie van Justitie bij de toetsing van voorgenomen regelgeving en de adviestaak van de Raad van State De rol van het parlement in het wetgevingsproces wordt apart belicht, dhr Schutte (GPV) verzorgt hierover een gastcollege

Na de behandeling van het wetgevingsproces wordt gedurende een vijftal colleges de methodiek van wetgeving bestudeerd In deze colleges staat de wetgevingsmethodische vraag centraal hoe op een systematisch, kwalitatief verantwoorde en binnen de rechtsorde passende wijze regelingen kunnen worden ontworpen³ Binnen dit onderdeel 'wetgevingsmethode' wordt aandacht besteed aan de elementen waaruit rechtscheppende bepalingen binnen regelingen zijn opgebouwd (rechtsnormen) en de betrekkingen die rechtsnormen normeren (rechtsbetrekkingen) Gekeken wordt ook naar de aard, karakter en inhoud van complexen van rechtsnormen, de zgn normenstelsels Op basis van deze kennis worden cursisten vervolgens geïntroduceerd in de thema's handhaving en uitvoering van wettelijke regelingen en overgangsrechtelijke vraagstukken

Wetgevingstechniek komt als bijzonder onderdeel binnen de inleiding in de wetgevingsmethodiek aan de orde In een apart college wordt aandacht besteed aan de problemen die zijn verbonden aan het structureren van wettelijke regelingen en het for-

3 Vgl Ph Eijlander, *De wet stellen*, diss KUB, Zwolle 1993 p 14 e v

muleren van bepalingen in wettelijke regelingen Tijdens deze colleges worden de Aanwijzingen voor de regelgeving in het bijzonder aan de orde gesteld De aandacht voor de Aanwijzingen loopt overigens als een rode draad door de cursus Bij alle onderdelen worden de van belang zijnde Aanwijzingen, en hun achtergronden, behandeld

Het onderdeel Wetgevingsleer I wordt besloten met het onderwerp 'evaluatie van wetgeving' Daarin staan bijzondere vraagstukken van de evaluatie van regelgeving en de teugkoppeling van evaluatieresultaten centraal

2 3 *Wetgevingsleer II (Seminar wetgevingspraktijk)*

Het doctoraalvak Wetgevingsleer II, ook wel het Seminar wetgevingspraktijk genoemd, borduurt verder op het vak Wetgevingsleer I In het kader van Wetgevingsleer II dienen de cursisten vier verschillend gearde wetgevingsopdrachten uit te voeren Bij het maken van die wetgevingsopdrachten wordt steeds een apart item uit de cursus Wetgevingsleer I geoefend De bedoeling is dat cursisten het aangeleerde in de cursus Wetgevingsleer I in praktijk gaan brengen

Als eerste opdracht dient een onderdeel van een wetsvoorstel zo te worden geherstructureerd, dat er een wetsvoorstel met een algemeen en een bijzonder deel ontstaat Het is de bedoeling dat dit nieuwe wetsvoorstel toegankelijker en overzichtelijker wordt dan het oorspronkelijke wetsvoorstel Het nieuwe wetsvoorstel dient daarnaast geheel te voldoen aan de verlangens van de Aanwijzingen Bij de tweede opdracht wordt van de cursisten gevraagd om een vergunningenstelsel uit de Vestigingswet detailhandel om te zetten in een stelsel met algemene regels, waarbij gelijktijdig een uitvoeringsbesluit in de regeling zelf wordt opgenomen Ook hier dienen de cursisten een volledig opgetuigd, nieuw voorstel te maken, inclusief een gedeelte van de memorie van toelichting

De opdrachten 3 en 4 liggen in elkaars verlengde Naar aanleiding van een in de praktijk

levend wetgevingsprobleem (in 1996 de problematiek van de aanstellings- en medische keuringen, in 1996 de problematiek van bedrijfsinterne milieuzorg via milieuvragen) wordt van de cursisten gevraagd om een beleidsnota en vervolgens, op basis van de keuzes die zijn gemaakt in de nota, een complete wettelijke regeling te concipiëren, inclusief memorie van toelichting Ter uitvoering van de opdracht krijgen de cursisten niet meer materiaal dan de stukken waarin het wetgevingsprobleem uiteen wordt gezet Aan hen wordt het vervolgens overgelaten verantwoorde keuzes te maken, en het doel en de noodzaak van een eventuele regeling af te wegen

De opdrachten worden door de studenten individueel gemaakt Na het maken van iedere opdracht is er een college waar de gemaakte opdrachten worden besproken De ervaring leert dat de opdrachten zeer enthousiasmerend werken Werkstukken van 35 pagina's of meer, met compleet uitgewerkte regelingen en toelichtingen, zijn geen uitzondering

2 4 *Organisatorische aspecten*

De cursus wordt gegeven in twee aparte semesters Wetgevingsleer I wordt gedoceerd van september tot december (2 uur per week), Wetgevingsleer II van februari tot mei (5 bijeenkomsten) De cursussen liggen in elkaars verlengde en al kunnen zij boekhoudkundig gezien los van elkaar worden gevolgd (voor elk van de onderdelen kan een apart examen worden afgelegd) aanbevolen wordt om beide onderdelen te volgen

In 1995 werd de cursus gedoceerd door prof mr J H van Kreveld, dr Ph Eijlander en dr W Voermans De cursus wordt gevolgd door KUB-studenten, maar ook niet-studenten en studenten van buiten de KUB zijn welkom De cursus wetgevingsleer I kost voor niet-studenten f 300 Voor de cursus Wetgevingsleer II/Seminar wetgevingspraktijk geldt voor niet-studenten hetzelfde tarief⁴

4 Voor verdere informatie kan men zich wenden tot mw L D E M van Wijk, Faculteitsbureau FRW, kamer Y 324, Katholieke Universiteit Brabant Postbus 90153 5000 LE Tilburg, tel 013-4662502, fax 013-4663143

3. De postdoctorale opleiding wetgevingsjurist van de Stichting interuniversitair instituut voor wetgevingsonderwijs (IIWO) (Leiden)

Dit is een voorbeeld van een langlopende post-academische opleiding het tijdsbeslag is gedurende een jaar één dag per één à twee weken. De cursus is bestemd voor wetgevingsjuristen bij de centrale of decentrale overheid, maar in de praktijk nemen er ook anderen aan deel, zoals mensen die beroepsmatig geïnteresseerd zijn in de totstandkoming van wetgeving.

3.1 Doel en inhoud cursus

Het doel van de cursus is tweerlei, namelijk de bevordering van een snel inzicht in de structuur en de kernelementen van een wettelijke regeling, en het aanleren van vaardigheden in het zelf ontwerpen van goed gestructureerde, goed toepasbare regelingen. Daarnaast wordt uiteraard de nodige aandacht besteed aan de rechtmatigheid van wettelijke regelingen. Gedurende de hele cursus wordt gerefereerd aan de van belang zijnde Aanwijzingen voor de regelgeving.

Om deze doelen te bereiken wordt in het eerste semester een bestaande wettelijke regeling, bijvoorbeeld de Meststoffenwet, in acht stappen geanalyseerd.

- * twee keer wordt gekeken naar de structuur van de regeling, zoals de indeling in hoofdstukken en de plaats van de kernbepalingen,
- * twee keer wordt gekeken naar randvoorwaarden aan de regeling, met name de Grondwet en het EG-recht,
- * twee keer wordt aandacht besteed aan de relaties tussen de wet en degenen die met de wet te maken krijgen (doelgroep, uitvoerders, handhavers) en de relatie tussen doel-middel-handhaving,
- * ten slotte wordt 'het beleidsveld' aan een bestuurskundige analyse onderworpen, zodat beoordeeld kan worden of de bedachte wettelijke regeling wel een oplossing tot het probleem zal bieden.

De cursisten dienen per week één stap te zetten. Hun 'huiswerk' zenden zij aan de docen-

ten, die het de woensdag daarop in de groep behandelen.

In het tweede semester zet men de bovengenoemde stappen in de omgekeerde volgorde. De doelstelling is ook anders dan in het eerste semester: er moet een nieuwe wettelijke regeling, inclusief toelichting, worden ontworpen. In deze fase wordt er niet langer individueel gewerkt, maar in een groepje van drie of vier mensen. Gedurende het tweede semester zijn er minder collegedagen dan in het eerste semester, maar wordt er veel meer gevraagd van de zelfwerkzaamheid. Omdat het hele tweede semester in hetzelfde groepje wordt gewerkt, is de kwaliteit van de groep en van de samenwerking van groot belang voor het leereffect van de cursus.

De eerste stap in het tweede semester, namelijk de bestuurskundige analyse van het beleidsveld, is vooral van belang voor de gedachtenvorming en voor het algemeen deel van de memorie van toelichting. Het gaat om het identificeren van een beleidsprobleem, en om het nagaan van mogelijke oplossingen daarvoor – waaronder wetgeving. Voorbeelden van in de cursus 'aangepakte' beleidsproblemen zijn bestrijding van de georganiseerde misdaad en de positie van advocaten en notarissen daarbij (verschoningsrecht) en bevordering van bedrijfsinterne milieuzorg. Aantekening verdient dat in de meeste departementen deze eerste 'stap' – zo al bewust gezet – tot de taak van de beleidsdirecties zal behoren. De daaropvolgende stappen behoren meer tot het dagelijkse werk van de meeste wetgevingsjuristen.

Ten slotte verdient de aandacht dat er tussen de twee semesters (in de praktijk rond de Kerst) een EG-richtlijn dient te worden geïmplementeerd. Ook hierbij wordt een systematische werkwijze gevolgd (die overigens niet helemaal overeenkomt met het stappenplan bij de '101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten'⁵). Kern is dat eerst wordt geanalyseerd waartoe iedere afzonderlijke bepaling van de richtlijn verplicht en vervolgens hoe die verplichting in het Nederlandse recht wordt of moet worden gerealiseerd.

5 Ministerie van Justitie, Dcn Haag, juni 1995.

3.2 Organisatorische aspecten

De cursus duurt van september tot mei. In het eerste semester is er wekelijks een cursusdag (de woensdag). Daarnaast dient het nodige huiswerk te worden gemaakt. Van november tot mei zijn de bijeenkomsten minder frequent – afhankelijk van de inhoud van de opdracht –, maar dan dient er veel vaker in kleine groepjes bijeen te worden gekomen. In die fase dient er immers een volledig uitgewerkte wet met memorie van toelichting te worden gemaakt.

Opvallend is het zeer grote aantal docenten dat aan de cursus verbonden is. Vrijwel iedere cursusdag zijn er andere docenten. Meestal zijn er twee docenten per cursusdag: één uit de wetenschap en één uit de wetgevingspraktijk. Cursusleidster was tot nu toe mw mr B.J. Dippel.

De cursus wordt gegeven in Leiden op het Rapenburg. De kosten bedragen thans f 10.000, inclusief lunches. De Stichting IWO wordt voor de organisatorische aspecten ondersteund door een apart PAO-bureau.⁶

4. De post-academische cursus wetgevingsleer van PAO bedrijfs- en bestuurswetenschappen te Utrecht

De cursus 'Wetgevingsleer' die wordt verzorgd door de Stichting PAO Bedrijfs- en bestuurswetenschappen in Utrecht, is een voorbeeld van een kortlopende post-academische (bij)scholingscursus. Deze cursus kent zijn wortels in een cursus wetgevingsleer die sinds 1984 werd verzorgd door het Rijks Opleidingsinstituut. De cursus werd eind jaren tachtig overgenomen door de Stichting PAO Bedrijfs- en bestuurswetenschappen (PAO-BB).

4.1 Doel en inhoud van de cursus

Het doel van de cursus is, de deelnemers – in wisselwerking met hun praktijkervaring – vertrouwd te maken met een beredeneerde en stelselmatige wijze van werken bij het ontwerpen van wettelijke regelingen. Daartoe is binnen de cursus plaats ingeruimd voor

twee belangrijke aandachtsgebieden uit de wetgevingsleer en de wetgevingspraktijk: de methodiek van het wetgeven en de wetgevingstechniek.

De kortlopende – zeer intensieve – cursus (6 dagen in totaal), die inmiddels al twaalf jaar succesvol verloopt, is vooral bestemd voor bij de overheid werkzame juristen, in de regel met enige jaren ambtelijke ervaring. Echter, ook niet bij de overheid werkzame juristen met een nog redelijk korte ervaring bezoeken gebeurlijk de cursus. Omdat er, vanwege geverge zelfwerkzaamheid van de cursisten, vaak in groepjes gewerkt moet worden, worden er per cursuseditie slechts 16 tot 18 deelnemers toegelaten. De deelnemers worden meestal zoveel mogelijk verspreid over de departementen toegelaten. Dit om ervoor te zorgen dat de cursisten ook van elkaar zoveel mogelijk op kunnen steken.

Verder draagt de cursus het karakter van een 'stoomcursus'. Gedurende de 6 cursusedagen, verspreid over twee weken met ieder driedaagse blokken, worden er veel wetgevingsthema's doorgenomen. Tijdens de ochtenden, middagen en avonden van de eerste week, waarin steeds aparte thema's worden doorgemarcheerd, wordt van de deelnemers, na een korte inleiding, gevraagd de stof die bij een thema hoort te bestuderen (thuis moet ook al het een ander worden bestudeerd), om daarna de bij het thema behorende opdrachten te maken. De gemaakte opdrachten worden aansluitend in de groep besproken. Tijdens de tweede week verschuift het accent nog verder naar de zelfwerkzaamheid. De cursisten schrijven groepsgewijs een beleidsnota naar aanleiding van een actueel wetgevingsprobleem en maken op basis van die nota een volledig uitgewerkte wettelijke regeling met een algemeen gedeelte van de memorie van toelichting.

Inhoudelijk worden zowel de methodiek van het wetgeven als de wetgevingstechniek doorgewerkt aan de hand van de opzet van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Uiteraard zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving geen dogmatisch handboek voor het wetgeven, maar de structuur van de Aanwijzingen kan wel gebruikt worden als kapstok

⁶ Voor nadere informatie kan men zich dan ook wenden tot mw A. Pecters-van Mook, PAO Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, Postbus 1070, 3500 BB Utrecht, tel. 030-2315813 of fax 030-2315996.

voor een systematische doorvorsing van de meest belangrijke wetgevingsthema's voor de wetgevingspraktijk In de cursus Wetgevingsleer vormt de structuur van de Aanwijzingen dan ook de ruggesgraat voor de indeling van de cursusonderdelen

De cursus kent acht inhoudelijke onderdelen, waarbij in ieder onderdeel steeds een belangrijk wetgevingsthema centraal staat Zeven van die acht onderdelen worden tijdens de eerste cursusweek doorgewerkt

Allereerst wordt aandacht besteed aan de kwaliteitseisen voor regelgeving Daarnaast wordt in het bijzonder aandacht besteed aan twee belangrijke aspecten van de voorbereiding van regelgeving de rol van de wetgevingsjurist bij het ontwerpen van regelingen en de relatie tussen de beleidsvorming en het daadwerkelijk ontwerpen van een regeling

Het tweede onderdeel behandelt de basisbeginselen van iedere regeling de rechtschepping door middel van rechtsnormen en de rechtsbetrekkingen die door rechtsnormen kunnen worden genormeerd

In het derde, vierde en vijfde onderdeel van het programma komen enkele algemene wetgevingsthema's aan de orde Ingegaan wordt op de rol en de betekenis van de wet in onze rechtsorde, de vraag naar de meest bij een bepaald wetgevingsprobleem passende regelingssoort en het geeigende regelingsniveau Het delegatievraagstuk (welke vormen van delegatie zijn bij een voorgenomen regeling te overwegen, in welke situaties?) en het decentralisatievraagstuk (wanneer en waar is het gedecentraliseerd toekennen van bevoegdheden toegestaan en aan te bevelen?) komen in aparte onderdelen aan de orde Verder is er een apart middagonderdeel gereserveerd voor de Europese dimensie van regelgeving In dat kader wordt op verschillende manieren aandacht besteed aan de invloed van Europees recht op het Nederlandse recht Stilgestaan wordt bij de totstandkoming van het Europese recht en de mogelijke Nederlandse invloed daarop, en vraagstukken rondom de implementatie en tenuitvoerlegging van het Europese recht

Het zesde onderdeel van de cursus concentreert zich rondom vraagstukken die zijn verbonden met de implementatie van een eenmaal ontworpen regeling In dit onderdeel staan o a de verschillende mogelijkheden tot handhaving van een regeling, de mo-

gelijke toezichtstelsels en rechtsbeschermingsvraagstukken centraal Aansluitend hierop wordt in het zevende onderdeel van de cursus de problematiek van de overgangsen slotbepalingen onder de loep genomen Het laatste inhoudelijke onderdeel is gereserveerd voor meer wetgevingstechnische vraagstukken, voorzover die nog niet in de eerdere onderdelen aan de orde zijn gekomen In het onderdeel structurering van wettelijke regelingen wordt de aandacht gericht op formulerings- en structureringskwesties zoals die zich bij het ontwerpen van wettelijke regelingen voor kunnen doen Met dit laatste gedeelte wordt de eerste cursusweek afgesloten

Tijdens de tweede cursusweek oefent men thema's die in de eerste week aan de orde zijn geweest aan de hand van een praktijkcasus De cursisten schrijven groepsgeewijs een beleidsnota naar aanleiding van een - per cursus verschillend - actueel wetgevingsprobleem (kort beschreven in een achtergrondnotitie) Daarin worden keuzes gemaakt ten aanzien van het al dan niet ontwerpen van een regeling, en, zo daarvoor wordt gekozen, de hoofdopzet van de regeling Die beleidsnota's worden vervolgens besproken Aan de hand van die beleidsnota en hetgeen uit de bespreking naar voren is gekomen zetten de groepen zich aan het concipieren van een zo volledig mogelijk uitgewerkte regeling, inclusief algemeen deel van de memorie van toelichting De concepten van die regelingen worden in twee fasen besproken Naar aanleiding van een eerste bespreking kunnen de cursisten hun concept verder vervolmaken

4.2 Organisatorische aspecten

De korte PAO-cursus Wetgevingsleer wordt tweemaal per jaar, in het voor- en het najaar, georganiseerd in hotel de Witte Raaf in Noordwijk, of in een andere rustige lokatie in of nabij de Randstad Omdat de cursusonderdelen ook steeds een avondgedeelte kennen, kiezen de meeste cursisten ervoor om ter plaatse te overnachten

Prof mr Willem Konijnenbelt (Raad van State/Universiteit van Amsterdam), prof mr J H van Kreveld (Ministerie van Justitie/Katholieke Universiteit Brabant), dr Philip Eijlander (Ministerie van Sociale Zaken/Katholieke Universiteit Brabant) en dr Wim

Voermans (Katholieke Universiteit Brabant) doceren de cursus

De kosten bedragen f4250 inclusief maaltijden, exclusief overnachtingskosten. Vanwege de brede belangstelling, moet er rekening worden gehouden met enige wachttijd. De ervaring leert echter dat het meestal wel lukt om de cursus binnen het bestek van een jaar te volgen.⁷

5. International Legislative Drafting Institute (Tulane and Loyola Law Schools, New Orleans, VS)

Een voorbeeld van een kortlopende postdoctorale cursus in het buitenland is deze wetgevingscursus die in het zuiden van de VS wordt gegeven. Het doel is het verder trainen van ervaren wetgevingsjuristen in de theorie en praktijk van het schrijven van wetgeving (in materiele zin). In 1995 – de eerste keer dat de cursus werd gegeven – namen er 18 mensen uit 14 landen uit de hele wereld aan de cursus deel.⁸ De cursus heeft dan ook een belangrijk effect dat niet zozeer uit het doel voortvloeit: de confrontatie met buitenlandse wetgevingsjuristen (ook de Amerikaanse) kan ideeën voor het Nederlandse stelsel opleveren, en daarnaast erg goed zijn voor het moreel Nederlandse wetgevers. Blijken relatief goed af.

Een belangrijk inhoudelijk verschil met alle in Nederland gegeven cursussen is dat de accenten verschillen. Dat wordt duidelijk door een bespreking van de vier onderdelen waaruit de cursus bestaat, alle onderdelen nemen ongeveer evenveel tijd in beslag.⁹

5.1 Inhoud van de cursus

5.1.1 Onderdeel 1, de rol van wetgevingsjuristen¹⁰

Als het gaat om wetgeving in formele zin, wordt een wetgevingsjurist in de VS geacht vooral een technicus te zijn. Zo dient hij of zij weliswaar te bezien of de voorgestelde regeling wel nodig is en niet strijdig is met de Constitution, maar dit is een zeer marginale beoordeling. Voor deze aspecten ligt de nadruk op het parlementslid dat het wetsvoorstel zal indienen – in de VS heeft men de machtenscheiding aldus ingericht, dat het bestuur formeel niet over initiatiefrecht beschikt. De wetgevingsjurist is vooral nodig voor een goede technische en procedureel juiste afhandeling van het wetsvoorstel. Gezien dit beeld van de wetgevingsjurist als technicus, is het niet verwonderlijk dat noch de Amerikaanse 'aanwijzingen voor de regeling', noch de cursus, veel aandacht besteedt aan onderwerpen als terughoudendheid met regelgeving, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook aan bijvoorbeeld kosten-baten-analyse wordt geen aandacht besteed.

Overigens is de 'technische' kant van de wetgeving in de VS zeker geen gemakkelijke kant. Niet alleen kan een wet of wetsvoorstel honderden pagina's lang zijn, maar ook is er immer tijd tekort. Zo werden er in de drie maanden die het parlement van Louisiana – de staat waar New Orleans in ligt – in het parlementaire jaar 1994-1995 bijeenkwam, ongeveer 4000 wetsvoorstellen ingediend.¹¹ Bovendien worden er gedurende de behan-

7 Voor nadere informatie kan men zich wenden tot mw A. Peeters-van Mook, PAO Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, Postbus 1070, 3500 BB Utrecht, tel. 030-2315813 of fax 030-2315996.

8 Het betrof de Bahama's, Canada, Colombia, Dominica (een van de Caribische eilanden), Hongarije, Israël, Japan, Maagdeneilanden, Maleisië, Mexico, Pakistan, Papoea Nieuw-Guinea, Zwitserland en Nederland.

9 De inhoud van de cursus wordt uitgebreider beschreven door H.G. Nussbaum, Amerikanische Gesetzgebung. *Lehren für die Schweiz?* Bericht über das International Legislative Drafting Institute, New Orleans, Louisiana, *LeGes Gesetzgebung Heute 1995/2*, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung.

10 Hoewel in de VS wetgeving meestal door juristen wordt geschreven, is dat niet strikt nodig. Wij gebruiken de term 'wetgevingsjurist' als aanduiding voor de functie.

11 De taak wordt nog verzwaaard doordat het parlement slechts drie maanden per jaar bijeenkomt. Het ene jaar in een wetgevings sessie, het andere jaar in een begrotings sessie.

deling van een wetsvoorstel soms nog tientallen amendementen ingediend. Ook voor de technische aspecten daarvan is de wetgevingsjurist verantwoordelijk. (Op federaal niveau ligt het niet anders)

5.1.2. *Onderdeel 2, inhoudelijke eisen aan wetgeving*

In de VS zijn zeer veel verschillende varianten van 'aanwijzingen voor de regelgeving'. De staten hebben eigen versies (waarschijnlijk verschillend per Huis), evenals de federale overheid. Een algemeen document ontbreekt dus. Niettemin zijn er enkele onderwerpen waaraan elke wetgevingsjurist aandacht moet besteden, zoals

- * 'plain language drafting' (hieronder vallen echt technische aspecten zoals interpunctie, gebruik van tabs en hoofdletters, maar ook iets minder technische als gebruik van korte zinnen, vermijden van clichés en sekse-neutrale terminologie);

- * verenigbaarheid met GATT.

Van deze aspecten krijgt de plain language drafting de meeste aandacht. Niet verwonderlijk overigens, als men eenmaal eens kennis heeft genomen van een gemiddelde Amerikaanse wet op het punt van eenvoudigheid en helder taalgebruik valt nog buitengewoon veel te verbeteren.¹²

Ook in de cursus wordt veel aandacht besteed aan 'plain language drafting': diverse 's avonds te maken opdrachten ('vereenvoudig deze wettelijke bepalingen') werden overdag besproken.

5.1.3. *Onderdeel 3, wetgevingsprocedure*

In de cursus wordt de procedure voor het maken van wetgeving in formele zin uitvoerig uiteengezet, waarbij de nadruk ligt op het niveau van de staat. Aan bestuurlijke regelgeving (door Agencies) wordt iets minder aandacht besteed.

Op bestuurlijke regelgeving is de Administrative Procedures Act (APA) van toepassing. Deze wet, een soort Algemene wet bestuursrecht maar dan verschillend per staat en voor de federale overheid weer verschillend, bevat

onder meer een in beginsel verplichte voorpublicatie- en voorhangprocedure. Deze procedure moet worden gevolgd vanwege het karakter van de regelgeving: in de VS is de machtenscheiding zo opgezet dat het bestuur geen verantwoording schuldig is aan het parlement. Publieke verantwoording moet dus op een andere manier worden verzekerd.

Opvallend is verder dat de APA een hoofdstuk 'negotiated rule-making' kent, dat door het bestuursorgaan van toepassing kan worden verklaard. In dat geval wordt er een externe voorzitter benoemd, die de vergaderingen van alle betrokken belangengroepen leidt. Het bestuursorgaan neemt ook aan die vergaderingen deel, maar heeft dezelfde status als iedere andere belangengroep. Als er consensus over de ontwerp-regeling is bereikt, wordt de voorpublicatie- en voorhangprocedure toegepast. Meestal is er dan nog maar weinig commentaar. Dat is ook de bedoeling van de negotiated rule-making procedure.

Een bijzonder onderdeel van de wetgevingsprocedure betreft de rol van de 'codification agencies'. Dat zijn private instellingen, die bij wet de taak krijgen toebedeeld om wetgeving op zuiver technische punten te verbeteren (law revision), dan wel om daarnaast ook voorstellen te doen om de wet inhoudelijk te verbeteren (law reform). In het eerste geval is de instelling bevoegd om de wet te wijzigen: het wetsvoorstel volgt dus niet de normale parlementaire procedure. Het betreft dan bijvoorbeeld het herstellen van spellingfouten, het verkorten van zinnen, het herschikken van artikelen of het wijzigen in sekse-neutrale termen. In het tweede geval bestudeert de instelling de wet zeer diepgaand en komt dan met een normaal wetsvoorstel dat door een parlementslid wordt ingediend. Het gaat dan meestal om een belangrijke wet als bijvoorbeeld de Commercial Code. Als leden van een codification agency worden in de regel in ieder geval advocaten, rechters en hoogleraren benoemd.

12 Wellicht is hier sprake van een angelsaksische traditie, als tegenstelling tot een door de Duitse wetenschap beïnvloede continentale traditie. Zo wordt in een Brits handboek voor het maken van wetgeving, G.C. Thornton's *Legislative Drafting*, London 1987, een wet vrijwel uitsluitend gezien als een tekst die aan bepaalde eisen moet voldoen (syntax, stijl, interne consistentie, e.d.)

5 1 4 Onderdeel 4, informatiemangement

Het laatste onderdeel van de cursus is het trainen in het gebruik van diverse databases, methoden om parlementaire stukken up-to-date te houden, uit te geven, etcetera (sommige deelnemers aan de cursus hebben dit inderdaad in hun functie-omschrijving)

5 2 Organisatorische aspecten

De cursus duurt twee weken (in 1996 van 17 tot en met 28 juni) en omvat, naast colleges, uitstapjes naar onder meer het parlement van Louisiana en enkele bedrijven

De cursus wordt gedoceerd door verschillende docenten, die voor een deel afkomstig zijn uit de praktijk van de wetgeving, en voor een deel een meer theoretische kennis bezitten. Cuisusleider is prof. D.A. Marcello (Tulane Law School)

De kosten van de cursus bedragen \$ 2,500 (inclusief ontbijt) en \$ 500 voor de accommodatie op de campus.¹³

6. Wetgevingsopleidingen tussen theorie en praktijk

Twintig jaar geleden gold dat je wetgeven slechts in praktijk kon leren.¹⁴ Wetgeven werd toen – en wordt nog wel – hoofdzakelijk gezien als een ambacht, een stiel die veel

vakmanschap en creativiteit vergt, een vak waarvoor de wetgevingspraktijk de beste leermeester is. 'Al met al,' concludeerde Van Eijkern nog in 1977, 'heeft wetgeving als speciaal vak in veel andere landen meer wetenschappelijke en maatschappelijke aandacht dan bij ons. De Nederlandse ambtelijke wetgevingsjurist heeft in elk geval geen gesystematiseerde nationale vakwetenschap waarop hij kan terug vallen.'¹⁵

De vraag of hier inmiddels verbetering in is opgetreden, moet met 'ja' en 'nee' worden beantwoord. Het antwoord moet nog steeds (gedeeltelijk) 'nee' luiden als het gaat om de vraag of er in Nederland inmiddels een gesystematiseerde vakwetenschap is ontstaan op het gebied van de wetgeving. De onderdelen van wetgevingswetenschap, wetgevingstheorie¹⁶ en wetgevingsleer¹⁷ zijn in Nederland van oudsher sterk schatplichtig aan de wetgevingspraktijk. Die verbondenheid tussen praktijk en wetenschap heeft ervoor gezorgd dat de wetgevingswetenschap zich in Nederland sterk probleemgericht en pragmatisch, maar ook versnipperd, heeft ontwikkeld. Het is tekenend voor de Nederlandse situatie dat de belangrijkste vormen van kennis op het gebied van de wetgevingsleer niet in wetenschappelijke overzichtshandboeken zijn te vinden, maar juist gezocht moeten worden in praktisch wetge-

13 Voor nadere informatie: The Public Law Center, 6329 Fieret Street, Suite 351, New Orleans, Louisiana, USA, 70118, tel 504-862-8850, fax 504-861-8851

14 Vgl. J. Nicase, (Inter)departementale voorbereiding van wetgeving, in J.A.M. van Angelen, C. Fasseur, E.M.H. Hirsch Ballin en J.J. Wiarda (red.), *Kracht van wet*, Opstellen over publiekrechtelijke wetgeving, aangeboden aan mr. W.J. van Eijkern bij zijn afscheid als hoofd van de Stafafdeling Publiekrecht van het Ministerie van Justitie, Zwolle 1984, p. 231 e.v.

15 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*, bundel opstellen opgedragen aan mr. J.M. Kan, Zwolle 1977, p. 43

16 De wetgevingstheorie vertegenwoordigt het fundamenteel-theoretische onderdeel van de wetgevingswetenschap. De wetgevingstheorie is vooral gericht op analyse en verklaring van het verschijnsel wetgeving. Vgl. voor de sporadische werken die op dit terrein in Nederland zijn verschenen o.a. W.G. van der Velden, *De ontwikkeling van de wetgevingswetenschap*, diss. RUU, Lelystad 1988 en D.W.P. Ruiter, *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*, Assen/Maastricht 1987

17 De wetgevingsleer is de meer handelings- of toepassingsgerichte tak van de wetgevingswetenschap. Binnen de wetgevingsleer kan weer worden onderscheiden naar drie aparte disciplines, te weten, de *wetgevingsmethodeleer* die ziet op het bestuderen van de (norm)inhoud van wettelijke en de mogelijkheden tot het systematisch en op binnen de rechtsorde passende wijze ontwerpen van de inhoud van wettelijke regelingen, de *wetgevingstechniek*, die zich bezighoudt met het bestuderen van de mogelijkheden tot het vormgeven, opzetten, structureren en formuleren van wettelijke regelingen, en de *wetgevingsprocesleer* die zich bezighoudt met het bestuderen van het proces en de procedure van voorbereiding, vaststelling en uitvoering van wettelijke regelingen. Vgl. voor deze aan Burkhardt Krems ontleende indeling Ph. Eijlander, *O.c.* 1993, p. 11 e.v.

vingsgereedschap zoals Aanwijzingen voor de regelgeving of het Draaiboek wetgeving en ook in de vorm van op praktijk gericht beleid in wetgevingsnota's zoals Zicht op wetgeving, etc De wetgevingswetenschap en met name de wetgevingsleer worden in Nederland probleemgericht en al lerende van onderop naar boven beoefend In die zin gaat Van Eijkern's conclusie uit 1977 niet meer op Tegenwoordig staat er wel degelijk een uitgebreid corpus wetgevingskennis ter beschikking van de ambtelijke wetgevingsjurist, zij het dat die kennis een sterk praktijkgericht, verspreid en niet wetenschappelijk gesystematiseerd is

Die praktijkgerichtheid is ook prominent terug te vinden in de hierboven besproken Nederlandse wetgevingscursussen Deze cursussen, of ze nu op universiteiten worden gedoceerd of als post-academisch onderwijs worden aangeboden door particuliere onderwijsstichtingen, delen de nadruk op praktische problemen van wetgeving en het accent op het 'learning by doing' Welhaast iedere cursus kent een substantieel gedeelte oefening in het praktische wetgevingswerk Natuurlijk blijft het oefenen met wetgevingscasus 'droogzwemmen' Aan de andere kant geeft dat droogzwemmen meer dan het leren door middel van praktijkervaring de kans om te reflecteren op het wetgevingswerk en de mogelijkheid om in samenhang de verschillende aspecten van het wetgeven aan de orde te stellen en te oefenen Iets minder praktijkgericht is wellicht de IIWO-cursus, waar relatief veel aandacht wordt besteed aan beleidstheorieën, een onderwerp dat veelal niet tot het dagelijkse werk van de wetgevingsjurist zal behoren Overigens is deze inrichting van de cursus een principiële keuze, vanuit de te respecteren gedachte dat beleid en wet twee kanten van één medaille zijn

Wat betekent dit nu voor Karin Iest's oproep voor meer interne, stage-achtige opleidingen voor wetgevingsjuristen? Enerzijds lijkt er voldoende, op elkaar aansluitend, aanbod van wetgevingsopleidingen voorhanden Gemeenten naar de omvang van de beroepsgroep zijn er voldoende universitaire cursussen en ook het post-academische aanbod, dat onlangs

verrijkt werd met een PAO-cursus wetgevingsleer georganiseerd door de Universiteit van Amsterdam Wat al die cursussen natuurlijk delen is het probleem dat ze niet direct opleiden in 'het echte werk' Is dat een probleem? Het hoeft niet Veel valt te bereiken met een mentorensysteem, waar van inmiddels sommige departementen een variant kennen Een mentor is een ervaren wetgevingsjurist, die vooral een hele lage drempel kent en dus zeer toegankelijk is Daarnaast kan wellicht vooral juist een beginnend wetgevingsjurist ondersteuning ondervinden van het door Justitie aangeboden wetgevingsgereedschap als de Aanwijzingen, de 101 praktijkvragen EG-implementatie, etc

Het is ook de vraag of een stageperiode zoals in de advocatuur het doel niet voorbyschiet Wetgevingsjuristen zullen meestal zeer bewust kiezen voor het vak dat zij gaan uitoefenen, zich daar tevoren terdege op hebben georiënteerd en zullen ook vanaf het begin erkend willen worden als volwaardige professionals Natuurlijk kan begeleiding nodig zijn, maar altijd vanuit de behoeften van de individuele wetgevingsjurist Een algemene stage – zeker als die verplicht zou zijn – lijkt een te zwaar middel om het doel te bereiken, het is zelfs niet uitgesloten dat zo'n stage eerder afschrikwekkend werkt

Ten slotte willen we benadrukken dat voor die wetgevingsjuristen die al een tijdje bezig zijn met het 'echte werk' een cursus in het buitenland erg nuttig kan zijn Zo'n cursus zal veelal een heel andere invalshoek dan een Nederlandse cursus hebben Zo wordt tot nu toe in geen enkele Nederlandse cursus veel aandacht besteed aan conformiteit met GATT – in de Amerikaanse cursus was dit een belangrijk onderwerp Hetzelfde geldt voor een reflectie op de ethische en morele dilemma's waarvoor de wetgevingsjurist zich geplaatst kan zien

Daarnaast kan contact met collega's uit andere landen zinvol en verfrissend zijn Ruilen met een Amerikaanse wetgevingsjurist? Liever niet 'Onze' Aanwijzingen voor de regelgeving omvangrijk? Valt wel mee de Zwitserse *Gesetzgebungsleitfaden 1995* is een syllabus van 300 bladzijden met 23 bijlagen