



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Weten van wetgeving

Voermans, W.J.M.

Citation

Voermans, W. J. M. (2004). Weten van wetgeving. *Regelmaat: Kwartaalblad Voor Wetgevingsvraagstukken*, 155-160. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4063>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4063>

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

Weten van wetgeving

1. Kenbaarheid van wetgeving volgens het boekje

1.1. Van wetgeving weten

Iedereen voelt wel aan dat je van het bestaan van wetgeving moet weten, en dat je wetgeving moet kunnen naslaan en inzien voordat je eraan gehouden kunt worden. Dat is een soort oervoorwaarde die het recht stelt aan de gelding van wetgeving.¹ Die eis is dan ook op veel manieren geborgd in ons recht. Zo kunnen wetten en algemene maatregelen van bestuur op grondwettelijke last niet eerder in werking treden dan nadat ze zijn bekendgemaakt,² kunnen bepalingen verdragen en besluiten van internationale organisaties niet verbinden voordat ze zijn bekendgemaakt,³ en zijn er eigenlijk – sinds de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht – nauwelijks nog besluiten te bedenken die kunnen werken voor ze zijn bekendgemaakt.⁴ En al zeker niet als ze algemeen

verbindende voorschriften bevatten. In de huidige verhoudingen kun je nauwelijks meer gebonden worden aan recht in wetgeving die je niet kent.

Waar vroeger wetgeving nog wel eens werd bekendgemaakt via voorlezing – de aanhef van wetten in formele zin getuigt nog van die traditie⁵ – is tegenwoordig schriftelijke tekst het medium waarlangs de wetgever beveelt. Bijna altijd gebeurt dat in de Nederlandse taal, maar een enkele keer ook wel via tekens, symbolen of in een vreemde taal.

Zo bevat Hoofdstuk A *Snelheid* van Bijlage 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 als onderdeel van een norm⁶ een illustratie van een verkeersbord. Ook wetgeving in een vreemde taal komt in Nederland wel voor. Zo gold tot 1 januari 2003 nog de uit 1810 stammende *Loi concernant les Mines, les Minières et les Carrières*⁷ en wordt er in Nederlandse wetgeving wel eens verwezen naar bepalingen die in een andere taal zijn gesteld.⁸

* Prof. dr. W.J.M. Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

1. Dat betekent overigens niet dat dat altijd zo is geweest. Lokin en Zwolve wijzen erop dat het ongeschreven recht ouder is dan het geschreven recht. Zie J.H.A. Lokin & W.J. Zwolve, *Hoofdstukken uit de Europese Codificatiegeschiedenis*, derde druk, Deventer 2001, p. 1. Verder dient bedacht te worden dat het wetsbegrip, dat we nu kennen, een betrekkelijk moderne vinding is, al lijken steenoude codificaties, zoals de zuil van Hammurabi, de Tien Geboden, de Twaalf Tafelen en de Codex Justinianus, ons anders te doen geloven. Zie R. van den Berg, 'Wetsbegrippen van de negentiende eeuw; valse staatsrechtelijke grondslagen in de rechtsgeschiedenis', in: C.J.H. Jansen & M. van de Vrugt (red.), *Recht en geschiedenis*, Nijmegen 1999, p. 31-48, en R. van den Berg, *Vormen van begrip van wet en wetgeving* (diss. Tilburg), Den Haag 2003. Veel, zo niet de meeste, rechtsnormen van enkele honderden jaren geleden behoorden nog tot de soort – al dan niet opgetekend – gewoonterecht. Dat gewoonterecht kon van streek tot streek variëren. Het was dus voor een vreemdeling die met streekrecht werd geconfronteerd, nauwelijks vooraf kenbaar in de moderne zin van het woord. Zie voor een mooie beschrijving van de ontwikkeling van de *Leges Barbarorum*, N.E. Algra, 'The Lex Frisionum, Genesis of a Legalized Life', in: F.J.M. Feldbrugge (ed.), *The Laws Beginnings*, Leiden/Boston 2003, p. 77-92.
2. Art. 88 en 89 Grondwet (verder Gw).
3. Art. 93 Gw.
4. Zie art. 3:40 Awb.
5. Het onderdeel 'Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten' verwijst naar deze traditie.
6. De bijlage vormt een onderdeel van art. 65 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990.
7. Wet van 21 april 1810, *Bulletin des Lois* 285. Uit een oogpunt van legislatieve monumentenzorg is het natuurlijk jammer dat deze regeling verdwenen is.
8. Zo wordt in het Besluit van 1 september 1995, houdende wijziging van het Binnenvaartpolitiereglement in art. III verwezen naar het Franstalige ADNR, Bijlage B1 Rn 10 500 en Bijlage B2 Aanhangel 4 (Stoffenlijst).

Nederland kent voor wat betreft wetgeving eigenlijk nauwelijks regels betreffende de taalhygiëne.⁹

1.2. Wetgeving begrijpen

Het kunnen weten¹⁰ aan welke regels je bent gebonden, betekent daarmee nog niet dat het recht ook vergt dat je het recht in wetgeving kunt begrijpen. Weliswaar verlangt het rechtszekerheidsbeginsel dat het recht voorzienbaar moet zijn, en dat de relevante doelgroep van een wettelijke regeling op hoofdlijnen moet kunnen voorzien en overzien wat de inhoud van wettelijke bepalingen is, een aanspraak op begrijpelijkheid of inzicht geeft dat niet. Toch is de begrijpelijkheid van een regeling wezenlijk. Wie de boodschap van de wetgever niet snapt, kan zich er moeilijk naar gedragen. Er wordt in het wetgevingsbeleid en de wetgevingspraktijk dan ook terecht veel nadruk gelegd op de kenbaarheid en toegankelijkheid van wettelijke regelingen, twee factoren die in hoge mate het communicatieve vermogen van een wettelijke regeling bepalen.¹¹

In de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving wordt, net als in veel daarmee vergelijkbare wetgevingsdirectieven in het buitenland,¹² veel aandacht besteed aan de wijze waarop de wetgever zijn boodschap overdraagt. Wetgevingsjuristen zijn gehouden wettelijke regelingen helder en consistent te formuleren, verzorgde, sobere en treffende taal te gebruiken, en de regeling toegankelijk en systematisch in te delen. Dit allemaal om interpretatieproblemen te voorkomen en de gebruiker van de regeling ten dienste te zijn. De redacteur van de regeling

moet zich daarbij vooral proberen te verplaatsen in de positie van de gebruiker: die moet snel en goed toegang tot de regeling kunnen krijgen. Veel wetgeving voldoet daar nog niet aan, zoals Overhoff en Molenaar in de analyse van hun proefschrift aantonen.¹³ De wereld is – zo op het eerste gezicht – vol brakke, onleesbare en onbegrijpelijke wetgeving. In Nederland is het vooral Duk geweest die zich daar met enige regelmaat over heeft opgewonden.¹⁴ Het probleem van slecht geschreven, ontoegankelijke en daardoor moeilijk te vatten wetgeving heeft in Nederland echter nooit hoge ogen gegooid op de politieke of bestuurlijke agenda. Tussen de vermaningen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving, veegwerk van de Raad van State en het latere interpretatiewerk van uitvoerders en rechters vervluchtigen de pijntjes. In Nederland kunnen we goed leven met lelijke wetgeving, in de wetenschap dat er eigenlijk niemand voor zijn lol wetgeving leest.

1.3. Plain English Movement

Dat ligt anders in de Angelsaksische rechtscultuur, met name in Australië, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Daar bestaat sinds een aantal decennia de 'Plain English Movement', een beweging die zich inzet voor klare taal, met name in recht en wetgeving. De bijbel van de juridische tak van het Plain English-genootschap is Richard Wydicks zeer amusante boekje *Plain English for Lawyers*.¹⁵ Volgens Wydick zijn juridische teksten door een verkeerd begrepen behoefte aan precisie, zorgvuldigheid en cerebraliteit, wollig, pompeus, onduidelijk en bovenal dodelijk

9. Voor bestuurlijk verkeer geldt de Nederlandse taal wel als uitgangspunt, zij het dat daarvan kan worden afgeweken indien het doelmatiger is en de belangen van derden niet schaadt. Zie art. 2:6 Awb.
10. Het adagium 'ieder wordt geacht de wet te kennen' is een – noodzakelijke – juridische fictie, die niet een daadwerkelijke opdracht of een gebod tot kennen voor de rechtsgenoten inhoudt.
11. D.w.z. de mate waarin een regeling erin slaagt om de informatie over en betekenis van rechtsnormen over te brengen bij de gebruiker van een regeling. Zie P. Eijlander & W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag 2000, p. 195 e.v.
12. Zie voor een overzicht R. Pagano (red.), *Le Directive di Tecnica Legislativa in Europa*, Vol. I e II, Roma 1997.
13. R.W. Overhoff & L.J. Molenaar, *In de regel beslist* (diss. Leiden), Lelystad 1991.
14. W. Duk, 'Techniek van wetgeving', in: J.A.M. van Angeren (e.a.), *Kracht van wet*, Zwolle 1984, p. 279-288 en W. Duk, *Recht en slecht*, Nijmegen 1999.
15. Richard C. Wydick, *Plain English for Lawyers*, 4th ed., Durham North Carolina, 1998. Overigens zijn er de laatste jaren veel werken verschenen die 'plain English' voor juristen tot onderwerp hebben. Zie voor een overzicht <www.globallawreview.com/ebook2.html>.

saai. Via zeven gerichte tips laat hij zien hoe het beter kan. Dat zijn geen taaleigen adviezen. Ook Nederlandse (wetgevings) juristen kunnen er hun voordeel mee doen. Het nieuwste doelwit van de Plain English Movement is de Europese wetgeving. Martin Cutts en Emma Wagner – echte klare-taalzeloten – voeren vanuit Whaley Bridge,¹⁶ Engeland een kruistocht tegen onbegrijpelijke Europese wetgeving.¹⁷ Martin Cutts heeft in dat kader projecten uitgevoerd als ‘Clarifying Euro-law’ en ‘Clarifying EC Regulations’, waarin hij EG-richtlijnen en verordeningen omzet in gewonemensentaal voorafgegaan door een korte burgersamenvatting. Vooral de wijze waarop hij de Speelgoedrichtlijn uit 1988 heeft vertimmerd, trok veel bekijks. De offensieve aanpak van taaldeskundige Cutts oogst ook kritiek. Hem wordt wel nagedragen dat zijn omgezette bepalingen juridisch verschillen van de bepalingen in de brontekst.¹⁸ In ieder geval heeft de vertaaldienst van de Europese Commissie gevolg gegeven aan Cutts’ en Wagners oproepen. In 1998 is de ‘Fight the Fog’-campagne gestart die zich klare taal in Europese wetgeving ten doel stelt. Inmiddels bestaat er een boekje *How to write clearly*, waarin veel van de verlangens van de klare-taalbeweging zijn overgenomen. Erg bruikbaar voor de Nederlandse markt is het boekje niet: het is in het bijzonder gericht op het schrijven van helder Engels.

1.4. Waarom onbegrijpelijk?

Waarom is er eigenlijk nog onbegrijpelijke wetgeving, als iedereen het er zo roerend over eens is dat wetten helder moeten zijn, zo kun je je afvragen. Daar zijn verschillende, mogelijke verklaringen voor te geven. De eerste luidt: smaken verschillen.

Wat voor de een kristalhelder is, is voor de ander ondoorgroendelijk. Een voorbeeld. Artikel 9, lid 1, Wet tarieven in burgerlijke zaken luidt: ‘In elk faillissement betaalt de curator uit de baten van de boedel bij het deponeren van de eerste uitdelingslijst of zodra de uitspraak tot homologatie van een akkoord “in kracht van gewijsde is gegaan”, een vast recht van EUR 475.’ Geen normaal mens die weet wat een ‘uitdelingslijst’, of de ‘homologatie van een akkoord’ is, laat staan wat het betekent dat zo’n akkoord in kracht van gewijsde is gegaan. Ook in een opstelwedstrijd wint deze zin geen prijs, maar curatoren in een faillissement weten precies wat ermee wordt bedoeld.

Soms is slecht te begrijpen wetgeving ook het gevolg van bewuste ambiguïteit. Zo werd van de grote Atheense wetgever Solon wel beweerd dat hij bepaalde wetten bewust onduidelijk of polyïnterpreteerbaar had gemaakt. Dit om de volksvergadering de ruimte te geven een beslissing te nemen.¹⁹ In de Europese Unie is ‘deliberate ambiguity’ een bekende en erkende tactiek die wel eens wordt toegepast bij het opstellen van compromisteksten in richtlijnen en verordeningen. De lidstaten die het over een heldere tekst niet eens kunnen worden, maar wel over een onduidelijk compromis, kunnen er dan ieder thuis een eigen uitleg aan geven. Kool en geit worden zo gespaard. Ook in Nederland kennen we die strategie wel: door vage en open normen wordt de uiteindelijke afweging door de wetgever aan bestuursorganen of een rechter overgelaten. De derde en vierde verklaring voor mistige wetgeving luiden achtereenvolgens: betroude maar niet onderkende fouten, en tirannie. Om met de laatste categorie te beginnen: wie onduidelijk is, maakt zichzelf als inter-

16. Vestigingsplaats van de onafhankelijke Plain English Commission. Zie <www.clearest.co.uk>.

17. Zie voor de verrichtingen van Cutts en de Plain English Commission: M. Cutts, *Twenty-five years of battling Gobbledygook*, 2004.

18. Zie de discussie die daarover werd gevoerd tussen Cutts en tijdens het door het Europees Parlement georganiseerde Congres Drafting for a Better Union op 24 en 25 mei 2004. Proceedings verschijnen in december 2004. Zie voor die kritiek en de weerlegging ook Cutts, a.w. 2004.

19. Aristoteles, *Athenaion Politeia*, 9 2, p.VIII. Volgens de *Athenaion Politeia* verdachten sommigen Solon ervan dat hij zijn wetten opzettelijk onduidelijk zou hebben gehouden, zoals in het geval van de erfeniswetten, om ze te kunnen interpreteren in het voordeel van het volk. De *Athenaion Politeia* verdedigt evenwel Solon dat het onmogelijk is om steeds alle details in een wet te gieten en dat het vaak beter is om in het algemene te blijven.

pretator en bemiddelaar onmisbaar.²⁰ En fouten, die worden nu eenmaal gemaakt. Bismark sprak daarover de volgende troostende woorden:

'Je weniger die Leute davon wissen, wie Wurste und Gesetze gemacht werden, desto ruhiger schlafen sie...'

2. Kenbaarheid van wetgeving in het echt

Het is, denk ik, niet overdreven te stellen dat haast alle westerse wetgevingsculturen in de kern de redactietechnische geboden van het wetgevingsambacht delen. Wetgeving moet helder, toegankelijk en precies zijn geschreven. Het moet zich als een goed geschreven en goed ingedeeld boek eenvoudig laten lezen. De rechtzoekende moet snel kunnen vinden wat hij zoekt en vervolgens eenvoudig vast kunnen stellen waar hij aan toe is, i.e. weten welke norm geldt. Die metafoor van het duidelijke boek vind je overal in wetgevingsaanwijzingen terug. Een wet moet niet te dik zijn, goed zijn ingedeeld, beginnen met verklarende definities (als die nodig zijn), eenvoudige taal gebruiken, verwijzen om een teveel aan herhalingen te voorkomen, bijlagen gaan achteraan, et cetera.

De realiteit is volgens mij echter anders: de meeste rechtsgenoten kennen de letterlijke inhoud van wetgeving die hen aangaat meestal niet, en zeker niet vooraf; dat wil zeggen alvorens ze het genormeerde gedrag ontplooiën. Sterker nog: de meeste rechtsgenoten gedragen zich volgens mij volgens de normen die in wetgeving zijn neergelegd zonder ze ook maar ooit in hun leven letterlijk te raadplegen. Wetgeving is het boek in cellofaan in de kast.

Ga maar even na bij uzelf, als professio-

neel (wetgevings)jurist of geïnteresseerde, hoeveel wettelijke bepalingen u kent. Wellicht heel wat want het is uw vak. Maar als u dat afzet tegen de 138.764 artikelen die alleen al op rijksniveau gelden, steekt het misschien wat schril af.²¹ Ik durf zelfs de weddenschap – beter is misschien: de hypothese – aan dat Nederlanders die geen jurist zijn en die tegelijkertijd meer dan een jaar het verkeersexamen voor enig motorrijtuig achter de rug hebben, niet meer dan zeven tot acht wetsartikelen (naar nummer of correcte parafrase van de inhoud) kunnen noemen, en van niet meer dan vijftien tot twintig regelingen de naam kennen. Beide ankers lijken me van belang om een regeling te kunnen vinden. Ik vermoed ook dat huis-, tuin- en keukenjuristen niet veel verder zullen komen dan dertig tot veertig artikelen en veertig tot vijftig regelingen, hooguit. Dat gegeven relativiseert allerlei wetgevingstechnische voorschriften die zien op de leesbaarheid en kenbaarheid van regelgeving *voorafgaande* aan het genormeerde gedrag. Als we ons, ter informatie op de geldende normen, vooraf oriënteren op wetgeving, gebruiken we daarvoor meestal niet rechtstreeks de wetstekst als informatiebron. In toenemende mate geschiedt de communicatie over de inhoud van wettelijke regelingen via secundaire media (folders, geschriften, audiovisuele media, etc.) en intermediairen. De regeling zelf wordt erbij gepakt in geval van geschillen of verschil in interpretaties of zienswijzen, en ook dan wordt veelal een gespecialiseerde intermediair (adviseur, jurist of andere veelverdiener) ingezet. *Achteraf* dus. De wetstekst zelf wordt – mede vanwege de betrekkelijk hoge kwaliteit en intensiteit van de secundaire informatiebronnen – in toenemende mate een terugvaloptie voor degenen die informatie zoeken over de in-

20. Waarschijnlijk mede om die reden is het rooms-katholieken eeuwenlang verboden geweest zelf de bijbeltekst te lezen. Het mysterie wordt beter in leven gehouden door het onbekende en de interpretator wint aan belang. Ernst Hirsch Ballin noemt in dat verband het aan Hegel ontleende voorbeeld van Dionisios de Tyran die zijn wetten zo hoog ophing, dat geen burger ze lezen kon. Zie E.M.H. Hirsch Ballin, 'Architectuur van wetgeving', in: J.A.M. van Angeren e.a., *Kracht van wet*, Zwolle 1984, p. 81.
21. In 2003 waren, zo leert onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, 1790 wetten, 2680 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en 7664 ministeriële regelingen van kracht. In totaal bevatten die regelingen 138.764 artikelen: 46.472 wetsartikelen, 35.695 artikelen in AMvB's en 56.597 artikelen in ministeriële regelingen. Een wet telt gemiddeld 26 bepalingen, een AMvB 13 en een ministeriële regeling ruim 7. Voor de kenners onder ons: het aantal rechtsnormen dat in die artikelbepalingen wordt uitgedrukt, is een veelvoud van die 138.764 artikelen.

houd van een regeling. Bij de Belastingdienst hebben ze zich van dit inzicht reken-schap gegeven. De plicht tot het betalen van belasting bestaat gedeeltelijk uit een zoge-noemde brengplicht: de overheid gebiedt je naar waarheid opgave te doen van inkom-sten om daarover belasting te betalen. Dat luistert nauw. Iedereen moet dus vooraf precies weten wanneer en over welke inkomensbestanddelen aangifte moet worden gedaan. De Belastingdienst heeft, om dat in goede banen te sturen, een langjarige erva-ring met voorlichting over de belastingwet-geving via intermediairen. De dienst heeft tegenwoordig een website die de gebruiker van belastingwetgeving themagericht stuurt naar waar hij wezen moet.²² De bezoeker wordt kort voorgelicht over nieuwe ont-wikkelingen en krijgt een keuzemenu dat naar de belangrijkste thema's voert, te weten: Aangifte 2003, Loonbelasting, Om-zetbelasting, Belasting van personenauto's en motorrijtuigen (BPM), Motorrijtuigen-belasting, Verklaring Buitenlands vermogen en Tegemoetkoming kinderopvang. Sancta simplicitas. De Algemene wet inzake de rijksbelastingen zelf steekt daar met zijn publieksonvriendelijke indeling schril bij af.²³ De website van de Belastingdienst is verder ook in eenvoudige gewonemensentaal op-gesteld. Eenvoudig toegankelijk, en dat kun je van de Algemene wet inzake de rijksbe-lastingen, die in een soort Mandarijntaal is opgesteld, niet zeggen.

Zie bijvoorbeeld artikel 6 lid 1, dat luidt: 'Met betrekking tot belastingen welke ingevolge de belastingwet bij wege van aanslag worden ge-heven, dan wel op aangifte worden voldaan of afgedragen, kan de inspecteur degene die naar zijn mening vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is uitnodigen tot het doen van aangifte. Worden door de belastingwet aan-gelegenheden van een derde aangemerkt als aangelegenheden van degene die vermoedelijk belastingplichtig of inhoudingsplichtig is, dan kan de inspecteur ook die derde uitnodigen tot

het doen van aangifte. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop het uitnodigen tot het doen van aangifte geschiedt.'

Je weet na dit spaghettiverhaal niet direct waar je aan toe bent. Wellicht is dat de reden waarom je de tekst van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen op de web-site van de Belastingdienst zelf nergens terug kunt vinden. Het is als een chassis van een auto of het ontsierende loodgieters-werk in een huis aan het zicht onttrokken.

3. Wat heb je aan deze inzichten?

Rechtsgenoten kennen de boodschap van de wetgever meestal uit andere bron dan uit de wetstekst zelf, dat is een feit. Daarbij komt dat schriftelijke tekst als hét medium en middel bij uitstek om te communi-ceren, wat je er ook van vindt, op zijn retour is.²⁴ Dit heeft ook betekenis voor de com-municerende wetgever. Die zal zijn bood-schap zo moeten verpakken dat die via de kortst mogelijke route bij de gebruiker binnenkomt, zonder ruis. Daarvoor hoeft geen afscheid genomen te worden van de wetstekst zoals we die kennen uit het *Staatsblad* en de *Staatscourant*, maar wel moet er – nu nieuwe technieken en in-zichten dat mogelijk maken – worden geïnvesteerd in communicatiebegeleiding van de boodschap van de wetgever.

Dat kan via moderne vormen van pre-sentatie van de inhoud van wetgeving. Al in 1991 is door Overhoff en Molenaar in hun proefschrift *In de regel beslist* gepleit om bij wetgeving gebruik te maken van beslis-singstabellen en zo te komen tot schematek-sten. Schemateksten zijn dan in grafische ta-bellen gepresenteerde regelingsteksten, die zó zijn gearrangeerd dat in een oogopslag de beslisstructuur van de uitgedrukte normen te begrijpen is. Bij 'schemageving' wordt wel gebruikgemaakt van taal, maar die taal wordt geflankeerd door beslissingstabellen.

22. <www.belastingdienst.nl>.

23. Hoofdstuk I Algemene bepalingen, Hoofdstuk II Aangifte, Hoofdstuk III Heffing van belasting bij wege van aanslag, Hoofdstuk IV Heffing van belasting bij wege van voldoening of afdracht op aangifte, Hoofdstuk IVA Heffing van belasting bij wege van uitnodiging tot betaling, Hoofdstuk V Bezwaar en beroep, Hoofdstuk VA Heffingsrente en revisierente, Hoofdstuk VI Bevordering van de richtige heffing, etc.

24. Zie D. Bourcier, 'L'écriture de la loi; de la codification à l'informatisation', in: C.A. Morand (ed.), *Légistique formelle et matérielle (Formal and Material Legistics)*, Aix-en-Provence 1999, p. 264-276.

Een radicaal andere vorm van weergave van rechtsnormen bestaat in de symbolische (re)presentatie van normen. Als het bijvoorbeeld de bedoeling is een regeling volledig geautomatiseerd uit te voeren, dan kan worden overwogen om een regeling niet alleen in taal, maar ook in computerinstructies uit te drukken. Die computerinstructies kunnen dan door een kennissysteem worden toegepast als (reken)regels waarmee de normen van de regeling direct worden toegepast. Zo'n presentatie van een regeling in computerinstructies is vanzelfsprekend niet toegankelijk voor de 'gewone' gebruikers van een regeling.²⁵

Dichter bij huis liggen de mogelijkheden om te doen wat bijvoorbeeld de Belastingdienst heeft gedaan: het anders organiseren van de boodschap van de wetgever. De Belastingdienst is daarbij zover gegaan om bij het overbrengen van die boodschap de wetstekst onzichtbaar te maken. Andere organisaties, zoals het ministerie van Economische Zaken met zijn Bedrijvenloket,²⁶ gaan net iets minder ver – hier komt af en toe nog wel een snipper wetstekst langs – maar getuigen van dezelfde insteek. Deze wijze van organiseren van en gidsen naar relevante wetgeving is, naar ik begrijp, succesvol, en vindt veel navolging binnen en buiten de overheid.

Als je in dit licht nadenkt over het organiseren en presenteren van de boodschap van wetgeving, dan doemen er nieuwe vragen en perspectieven op. Als de schriftelijke brontekst van een wettelijke regeling minder belangrijk wordt, is het ook de vraag of we die tekst nog wel volgens de wetmatigheden van de boekmetafoor moeten inrichten. Dat wil zeggen definities voorop, bijlagen achteraan, hoofdstukken, titels en afdelingen. Wie wel eens met de wettenbank van Sdu Uitgevers, of met wet- en regelgeving van <www.overheid.nl> werkt, zal denk ik kunnen nazeggen dat het in een elektronische omgeving een vervelende hindernissenrace is als je telkens de hoofdstukken en paragrafen moet 'openpellen' alvorens je bij de niet van kopjes

voorzien artikelen terechtkomt. De boekmetafoor dicteert hier de elektronische presentatie: dat is niet handig. Zoals het ook heel onhandig is dat je voor de verwijzingen wel door kunt klikken, maar voor de definities naar boven moet 'scrollen'.

In het elektronische tijdperk kun je ook een wenkbrauw optrekken bij de wijze waarop wijzigingswetgeving wordt gepresenteerd. In navolging van Van Nispen tot Pannerden vindt ook Borman dat de inrichting van wijzigingsvoorstellen en wijzigingswetten nog het meeste lijkt op een kruiswoordpuzzel. Onleesbaar voor een normaal mens. Arnold-Moore heeft voor de Tasmaanse regering een systeem ontworpen dat ook leken toestaat wetgeving te wijzigen. Maar het kan ook zonder een geavanceerd systeem. Voor amendementen die Europarlementariërs op communautaire regelgeving voorstellen, geldt bijvoorbeeld de conventie dat in het Commissieverslag (zoets als het voorlopig of eindverslag in Nederland) in de linkerkolom de oorspronkelijke tekst van het Commissievoorstel wordt afgedrukt en daarnaast in de rechterkolom de tekst na wijziging, waarbij de voorgestelde wijziging in geval van een toevoeging in vet en cursief wordt afgedrukt, en indien tekst vervalft, die wordt doorgestreept.²⁷ Zo is heel eenvoudig te zien wat de inhoud van de wijziging is. Verder is aanstonds duidelijk hoe de nieuwe tekst luidt.

Dit nummer van *RegelMaat*, gewijd aan de kenbaarheid van wetgeving, levert misschien een aantal bruikbare inzichten voor nieuwe vormen van presentatie van de boodschap van wetgeving. De tekst van de wet wordt waarschijnlijk in de nabije toekomst nog meer dan nu het geval is (het onzichtbare fundament van) het aan het oog onttrokken geraamte van een wetgevingscomplex. Dat relativeert die basistekst op geen enkele wijze, want meer nog dan in het verleden zal die helder en duidelijk moeten zijn nu die – geweten – de basis vormt voor verdere communicatie.

25. Zie o.a. Nienke den Haan, *Automated Legal Reasoning* (diss. UvA Amsterdam), Amsterdam 1996.

26. <www.bedrijvenloket.nl>.

27. Zie voor een van de vele voorbeelden het Verslag van rapporteur Philip Whitehead over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de algemene beginselen en vereisten van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Voedselautoriteit en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden COM(2000)716 – C5-0655/2000 – 2000/0286 (COD) – Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid – nr. A5-0198/2001.

Public access to legislation and the democratic process

1. Free public access to the law improves every function of government

Given the low costs to government of producing high quality electronic access to collections of legislation on the Internet, there can be no justification for not providing comprehensive and timely access to legislation and related material for free to the public. The benefits of such access are compelling when examining the needs of any one of the arms of government separately. When taken together, the case for government fulfilling their legal and moral obligations to publish legislative material with the greatest vigour is overwhelming.

In the business case to justify their Public Access to Laws project, the New Zealand Parliamentary Counsel writes:

'Legislation confers rights, benefits, and privileges, and imposes obligations. It is a fundamental principle that ignorance of the law is no excuse for a failure to comply with the law. People cannot be expected to know their legal rights or comply with the law if the law is not easily accessible. It is for the State to ensure that it is. Technology has now advanced to a point where access to up-to-date legislation can be provided free via the Internet.'¹

It is within the resources of most governments to provide access not only to up-to-date legislation as made (both Acts and Regulations), but legislation as in force (with amendments applied) at the current time and as it was in the past, and informa-

tion about proposed changes to that legislation including proposed bills and their status within the legislative process.

Australia, like most English-speaking jurisdictions, is governed under a three-way separation of powers:

'The Constitution of the Commonwealth [of Australia, TAM] is based upon a separation of the functions of government, and the powers which it confers are divided into three classes – legislative, executive and judicial.'²

Each of these arms of government is improved by increased public access to legislation and related documents. The judicial arm of government is enhanced by free access to legislation and related materials by better satisfying the precepts on which our legal system is based (ignorance of the law is no excuse), by reducing the cost of justice (reducing the cost to litigants, their counsel, and the courts), and by improving the accountability of our judiciary and legal representatives.

The legislative arm of government is enhanced by providing existing and proposed legislation for free on the Internet as it increases the openness and accountability of government and the legislature, facilitates lobbying by all citizens and not just professional lobbyists and those with large financial resources to pay for reporting services, and improves the standing of the legislature by giving the appearance of responsiveness.

* Dr. Timothy Arnold-Moore is a Research Associate with the Multimedia Database Systems Group at Royal Melbourne Institute of Technology on secondment to InQuirion Pty Ltd working on the TeraText product suite, in particular, TeraText for Legislation on which the Tasmanian EnAct system is built. He consults to numerous governments on legislative drafting and systems to support drafting.

1. New Zealand Parliamentary Counsel Office (2000), *Public access to legislation project: Summary of business case*, Wellington: NZ PCO, 6; <www.pco.parliament.govt.nz/pal/ipal/sumbuscase.pdf>.
2. *In re Judiciary and Navigation Acts* (1921) 29 CLR 257 at 264; quoted in *Wilson v Minister for Aboriginal and Torres Strait Islander Affairs* [1996] HCA 6 at [10].