

REDACTIONEEL

Toegankelijkheid van wetgeving: what's in a name?

A.C.M. Meuwese & D.R.P. de Kok

In het Radio 1-programma *Sven op 1* ging het op 18 december 2023 over de sociaaleconomische problematiek in Rotterdam-Zuid. In dat kader kwam de Wbmgp ter sprake, de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. ‘Kunnen ze het in Den Haag niet wat makkelijker maken?’, vroeg presentator Sven Kockelmann. Maar er zijn meer van dit soort lange titels. Wat te denken van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB), de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten of de Implementatiewet verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van banken en beleggingsondernemingen? En het wordt soms helemaal ingewikkeld als er aan een wijzigingswet een citeertitel wordt gegeven die dan gedacht wordt de hele lading van de aan te brengen wijzigingen te dekken.¹ Een mooi voorbeeld van waar dat toe kan leiden, komt toevallig zijdelings in de bijdrage van Vester in dit themanummer aan de orde: de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen. De Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) zeggen in aanwijzing 4.25, eerste lid: ‘Een citeertitel wordt kernachtig geformuleerd, heeft voldoende onderscheidend vermogen en bevat geen afkortingen tenzij dit onvermijdelijk is.’ Dat kernachtig formuleren blijkt in de praktijk voor een wetgevingsjurist dus wel eens een probleem. Maar het kan ook zijn dat de afkorting leidend is (geweest) bij de naamgeving van een wet. Zo komt de genoemde Wet BIBOB voort uit het interdepartementale project *Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur (BIBOB)*,² waar de afkorting dus voorafging aan de wet. Deze was blijkbaar zodanig ingeburgerd dat men er niet meer vanaf wilde. Vervolgens is de officiële citeertitel wellicht wat gewrongen in de mal van die afkorting geduwd. Andersom is ook mogelijk: het bedenken van een citeertitel die leidt tot een mooi acroniem. Bekende voorbeelden hiervan komen niet geheel toevallig bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vandaan: de WIEG (Wet invoering extra geboorteverlof) en de

- 1 Dit gebeurt dan in weerwil van de voorgeschoven terughoudendheid die aanwijzing 4.24, tweede lid, Ar propageert: ‘Een wijzigingsregeling heeft slechts een citeertitel indien daaraan behoefte bestaat.’ De achterliggende gedachte hierbij is dat een wijzigingswet ophoudt te bestaan als deze in werking is getreden en de wijzigingen zijn doorgevoerd. Als een dar die na de bevruchting van de bijenkoningin meteen sterft, omdat hij zijn relevantie heeft verloren. Een citeertitel wekt ten onrechte de indruk dat deze wet nog te raadplegen is als bestaande en in de databanken te vinden wet.
- 2 Zie de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van 10 oktober 1996, *Kamerstukken II 1996/97*, 25056, nr. 1, p. 2.

Walvis (Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten).

Nog een andere mogelijkheid is dat een wet een bijnaam krijgt, zoals de blijkbaar in de radiowereld nog niet erg bekende term ‘Rotterdamwet’ voor de Wbmgp of de ‘Sleepwet’ voor de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv). Een hieraan gerelateerde trend is die om de Engelse titel te gebruiken als het om Europese wetten gaat. De benaming ‘AVG’ wint het nog wel van ‘GDPR’, maar dit is niet het geval bij de Nederlandstalige term voor de *Digital Services Act*. Deze laatstgenoemde Europese wet wordt ook in Nederland vaak ‘DSA’ genoemd, en niet Digitaalendienstenverordening.³ Nu kan dat liggen aan het hoge struikelgehalte van de samengestelde benamingen als deze, maar dat is in het geval van de veelgebruikte benaming *AI Act* (AI-verordening, eventueel ‘de Europese AI-wet’)⁴ dan weer geen excuus. Ook zien wij een mogelijk verband met de druk om steeds meer Engelstalige woorden te gebruiken in wetgeving, ook voor veelvoorkomende termen. Zo staat de subsidieregeling ‘Regeling nationale EZK- en LNV-subsidies’ inmiddels vol met termen als ‘seed capital’ en ‘technology transfer’. Soms is dit logisch, soms juist niet. De reden dat wij aandacht vragen voor deze ontwikkelingen in de naamgeving van wetgeving en de gerelateerde verengelsing ligt in het thema van het voorliggende nummer van *RegelMaat*: toegankelijkheid van wetgeving. Naamgeving en benaming in de praktijk vormen een aspect dat wellicht op het eerste gezicht niet, maar op het tweede wél relevant is voor de mate waarin andere actoren dan de direct betrokkenen zich toegang kunnen verschaffen tot de inhoud van en processen rondom wetgeving. In het Verenigd Koninkrijk is het, in lijn met de gewoonte om juridische teksten in begrijpelijke en zelfs literaire taal op te stellen, gebruikelijk dat de officiële benaming van wetgeving er ook een is die gemakkelijk van de tong rolt (bijvoorbeeld ‘Ballot Secrecy Act 2023’). Nu leent de Engelse taal zich wellicht ook iets beter voor dit soort samengestelde titels, die namelijk grammaticaal nog steeds uit losse woorden kunnen bestaan. Dit in tegenstelling tot het Nederlands, al zien we in het niet-officiële taalgebruik steeds vaker dat samenstellingen spaties krijgen (ook een vorm van verengelsing?). Kampioen samenstellingen is natuurlijk de Duitse taal en dat zien we ook terug in de benaming van wetgeving. Een mooi voorbeeld is het *Rindfleischetikettierungsüberwachungsaufgabenübertragungsgesetz*, een wetstitel die meteen ook officieel het langste Duitse woord opleverde. In sommige andere rechtssystemen zien we dat wetten bekend komen te staan onder een nummer. Onder Spaanse juristen is het gebruikelijk om een wet met een nummer

3 Zelfs in een recente Kamerbrief wordt na de Nederlandstalige titel de Engelstalige aangehaald: www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/02/13/stand-van-zaken-uitvoeringswet-digitaalendienstenverordening-en-ministerieel-besluit-tot-voorlopige-aanwijzing-acm-als-digitaalendienstencoördinator.

4 Zie bijv. de volgende passage uit B.J. van Ettekooven & C. Prins, ‘Artificiële intelligentie en de Rechtspraak. Implicaties van de Europese AI Act en de noodzaak van een kompas voor toepassing en beoordeling van AI-systemen’, *NJB* 2023/2633: ‘Zoals bekend, heeft de Europese commissie enkele jaren geleden het initiatief genomen om te komen tot Europese, bindende regelgeving voor het gebruik van AI. Het voorstel tot een AI Act is behandeld in de Raad en het Parlement en bevindt zich momenteel in de *trilogue*. Het nieuwe reguleringskader heeft de potentie trendsetzend te zijn, net als eerder de General Data Protection Regulation (GDPR), de Digital Services Act en de Digital Markets Act dat nu al zijn.’

aan te duiden (bijvoorbeeld 'Ley Orgánica 10/2022'). Maar ook daar zien we dat wetten bijnamen krijgen. Zo staat de als voorbeeld genoemde wet ook wel bekend als 'la Ley del Solo sí es sí'.

De afgelopen jaren is 'wetgeving en communicatie' in brede zin een terugkerend thema geweest in dit tijdschrift, waarbij we bijvoorbeeld aandacht hebben gevraagd voor 'niet-talige' visuele communicatie van en in wetgeving.⁵ In 2020 wijdden we een themanummer aan 'vertaling' van wetgeving, en belastingwetgeving in het bijzonder, naar 'de buitenwereld'.⁶ In het redactioneel stelden we destijds onder meer de vraag of we bijvoorbeeld niet meer zouden moeten 'nadenken over de manier waarop wetsvoorstellen, en dan vooral bij wijzigingswetgeving, worden gepresenteerd aan de Kamers'.⁷ Dit themanummer trekt deze lijn door, met bijdragen die het bredere thema 'toegankelijkheid' vanuit een heel eigen invalshoek benaderen.

Marc van Opijnen neemt ons mee in de wereld van de grensoverstijgende én digitale toegankelijkheid van wetgeving en daarmee ook naar een heel andere potentiële 'doelgroep' van Nederlandse wetgeving: buitenlandse juristen, lobbygroepen, bedrijven en onderzoekers. Het gegeven dat onze wetgeving alleen in het Nederlands is gepubliceerd, is nadelig voor anderstaligen, maar ook voor de internationale positie van Nederland, zo betoogt hij. Van Opijnen wijst erop dat regelgevende normen ook voorwerp zijn van concurrentie tussen rechtssystemen. Waar Nederland in het algemeen wel bekendstaat om zijn juridisch leiderschap, blijft het op het vlak van toegankelijkheid van wetgeving achter. Het artikel biedt een overzicht van het juridisch kader voor de beschikbaarstelling van (naar het Engels) vertaalde regelgeving, maar gaat ook in op de rol van internationale technische standaarden hierbij. De bijdrage geeft aanleiding tot allerlei vervolgdiscussies, zoals over commercieel hergebruik en artificiële intelligentie (AI), onderwerpen die Van Opijnen in deze bijdrage al aanstipt.

Leo Vester geeft ons inzicht in een interessante ontwikkeling bij wijzigingsregelgeving. De al heel lang voorgeschreven techniek waarbij opdrachten worden gegeven voor de wijziging van de bestaande wet(ten), door bestaande tekst te vervangen door nieuwe, door nieuwe tekst in of toe te voegen aan de bestaande of door bestaande tekst te schrappen, heeft wellicht haar langste tijd gehad. Met name de komst van de Omgevingswet heeft voor een stroomversnelling gezorgd van een gedachte die al lang leefde: laat gewoon de bestaande tekst zien en geef daarin met verschilmarkeringen aan wat je verandert. Vester gaat in op deze techniek en wat dit praktisch betekent voor de wetgevingsjurist. Ook besteedt hij aandacht aan de wens van de Eerste Kamer, verwoord in de aangenomen motie van Kamerlid Brendenoord (D66), om bij wijzigingswetten ook een zogenaamde 'preconsolidatie' te ontvangen van de te wijzigen wet(ten).

5 A.C.M. Meuwese & L. van Weelden, 'Visuele wetscommunicatie', *RegelMaat* (38) 2022, afl. 2, p. 116-133.

6 A.C.M. Meuwese, 'De Belastingdienst als vertaler van wetgeving', *RegelMaat* (35) 2020, afl. 1, p. 3-5.

7 Meuwese 2020, p. 5.

De derde bijdrage, van de hand van *Wes Damen en Richard Prins*, is er een ‘buiten thema’. Met recente jurisprudentie van het Hof van Justitie (*Digi en Norra Stockholm Bygg*)⁸ over het doelbindingsbeginsel en evenredigheid in het gegevensbeschermingsrecht als aanleiding biedt de bijdrage een overzicht van de stand van het recht rond artikel 6, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De auteurs leggen hierbij rechtstreeks de link tussen dit ‘zeer niche, maar uitermate relevant deel van het gegevensbeschermingsrecht’ en de wetgevingspraktijk. Aangezien het, zoals Damen en Prins constateren, niet eenvoudig is voor wetgevingsjuristen om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in het Europese gegevensbeschermingsrecht, sluiten zij af met enkele handvatten voor de omgang met de lastigere aspecten van ‘AVG-proof’ wetgeven.

Ten slotte hebben *Barbera Veltkamp, Mariette Lokin en Dennis de Kok* voor dit themanummer twee communicatiedeskundigen geïnterviewd die nadrukkelijk niet vanuit een juridische rol, maar vanuit een communicatieperspectief met wetgeving bezig zijn. Deze deskundigen geven in dit interview hun visie op wetgeving als middel voor overheidscommunicatie, op de rollen van de wetgevingsjurist en de communicatiemedewerkers op een ministerie bij het begrijpelijk maken van wetgeving en op het wetgevingsproces. Vervolgens reflecteren de interviewers op deze visies: wat zouden wetgevingsjuristen in hun ogen moeten doen om wetgeving begrijpelijk en toegankelijk te krijgen?

Hoe begrijpelijk en toegankelijk moet en kan wetgeving zijn? Wellicht zijn er juristen die denken of er onbewust van uitgaan dat wetgeving toch vooral geschreven wordt voor andere juristen, opgeleid in hetzelfde rechtssysteem. De aanname is dat zij hun weg wel weten te vinden en voldoende (juridisch) taalgevoel hebben om ook ingewikkeld geformuleerde, bijzonder vormgegeven en in andere talen geschreven teksten tot zich te nemen. Maar klopt dat wel? In dit themanummer komen experts aan het woord die van mening zijn dat we die toegankelijkheid en begrijpelijkheid kunnen en moeten verbeteren, voor een breder publiek, maar ook voor collega-juristen. De bijdragen, gezamenlijk bekeken, laten zien dat toegankelijkheid van wetgeving niet alleen een kwestie van begrijpelijk taalgebruik is. Er zitten ook allerlei praktische, digitale en organisatorische aspecten aan, die onderling weer goed op elkaar moeten aansluiten.

8 HvJ EU 20 oktober 2022, C-77/21, ECLI:EU:C:2022:805 (*Digi*); HvJ EU 2 maart 2023, C-268/21, ECLI:EU:C:2023:145 (*Norra Stockholm Bygg*).