

## Over het stuk en de spelers

*Inleidende aantekeningen bij het thema 'Rechtsontwikkeling door wetgeving'*

### 1. Inleiding

Een zekere meneer Alberti verzuchtte over het groeiende volume van de wetgeving:

"Niet meer dan tien geboden, door Mozes afgekondigd, hielden het gehele Joodse volk honderden jaren in godsvrees, in oefening der deugdzaamheid, rechtvaardigheid en vaderlandsliefde. De Romeinen hadden, om hun Republiek uit te bouwen en het gehele Rijk te beschermen, genoeg aan twaalf uiterst korte tafels. Wij hebben zestig planken vol met wetten, en elke dag produceren we nieuwe verordeningen."<sup>1</sup>

De onbevangen lezer zal dit zo op het eerste gezicht waarschijnlijk beschouwen als een nauwelijks onderkoelde klacht tegen de vloedgolf van wettelijke maatregelen waarmee Nederland in de afgelopen jaren en decennia is geconfronteerd. Toch is dat niet het geval. De zestig planken vol met wetten hebben niets te maken met de serie Schuurman en Jordens, noch met enige andere door Kluwer losbladig gemaakte teksteditie. Leon Battista Alberti sprak namelijk niet over Nederland en niet over het huidige tijdsgewricht: hij was Florentijn en leefde van 1404-1472.

Welke gevolgtrekkingen moeten verbonden worden aan de omstandigheid dat een vijftiende eeuwse schrijver een probleem opwerpt waarmee

---

\* Prof. mr. M.S. Groenhuijsen is als hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht verbonden aan de Katholieke Universiteit Brabant en is tevens voorzitter van het Centrum voor wetgevingsvraagstukken.

Mr. J.A.F. Peters is als universitair docent verbonden aan de Vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde en is tevens secretaris van het Centrum voor wetgevingsvraagstukken.

1 De Duitse versie van dit fragment komt van P. Noll, *Der Mensch und die Gesetze*, opgenomen in: *Gedanken über Unruhe und Ordnung*, Zürich 1985, p. 166 en luidt: "Nicht mehr als zehn Gesetze, von Mozes erlassen, hielten das ganze jüdische Volk Hunderte von Jahren in der Gottesfurcht, der Uebung der Tugend, der Gerechtigkeit und der Vaterlandsliebe. Den Römern genügten, um ihre Republik zu erweitern und das ganze Reich zu schützen, allein zwölf äusserst kurze Tafeln. Wir haben sechzig Schränke voll von Statuten, und jeden Tag produzieren wir neue Verordnungen."

we op vrijwel identieke wijze te maken hebben in de tweede helft van de twintigste eeuw? Ten eerste blijkt dat er sinds jaar en dag wordt geschamperd over het verschijnsel van de zogenaamde wethypertrofie. En in zoverre niet zonder reden, dat het tempo van het wetgevende apparaat in de loop der tijd inderdaad voortdurend is gestegen, met als gevolg een wassende stroom van nieuwe produkten die tot doel hebben het rechtsleven te beheersen. De tweede gevolgtrekking is prospectief van aard. Ondanks het algemeen beleden streven naar deregulering is het zeer waarschijnlijk dat de kwantitatieve betekenis van geschreven regelgeving in de toekomst alleen nog maar verder zal toenemen.<sup>2</sup> In wetgevingskring wordt dan ook gesteld dat de komende jaren de nadruk zal (moeten) verschuiven van 'vermindering en vereenvoudiging' naar 'kwaliteit' van wetgeving.<sup>3</sup>

Daarmee staat vast dat de bestudering van wetgevingsvraagstukken nu en in de komende jaren van het grootste praktische en wetenschappelijke belang is. Welke bijdrage levert de wetgeving aan de rechtsontwikkeling? Worden de doelstellingen die de wetgevende macht voor ogen heeft ook daadwerkelijk gehaald? Welke onbedoelde negatieve neveneffecten zijn er aan wetgeving verbonden? Welke sturingsconceptie en welke andere vooronderstellingen liggen ten grondslag aan het werk van de wetgever?

Deze vragen kunnen noch in deze inleiding noch in de referaten gehouden tijdens het symposium 'Rechtsontwikkeling door wetgeving' beantwoord worden. In deze inleiding wordt beoogd enkele contouren te schetsen van een algemeen kader waarbinnen het thema 'Rechtsontwikkeling door wetgeving' geplaatst moet worden.

## 2. Het stuk: over de rol van de wetgeving in de samenleving

De gedachte dat wetgeving een neerslag is van datgene wat in de samenleving als norm wordt gehanteerd, is al lange tijd achterhaald. Al in de vorige eeuw was men zich er van bewust dat de wet niet kan worden beschouwd als een enkelvoudige afspiegeling van het levende rechtswustzijn van de maatschappij. Bekende leiders van de Historische School -Puchta en Savigny- wezen er bij voorbeeld reeds op dat een enkele

2 Deze stelling wordt hier niet verder uitgewerkt. Zie voor de theoretische argumentatie ondermeer: P. Noll, *o.c.*, pp. 167 e.v.; alsmede de bijdragen in: W. Derksen, Th.G. Drupsteen, W.J. Witteveen (red.), *De terugtred van de regelgevers. Meer regels, minder sturing?*, Zwolle 1989.

3 Dit aspect van wetgeving wordt in deze inleiding niet expliciet uitgewerkt maar zal slechts terzijde aan de orde komen. Zie uitgebreid hierover Ph. Eijlander, *Wetgeving in de jaren negentig, Regelmaat 1990-2*, pp. 26 e.v. en J.H. van Kreveld, *De kwaliteit van wetgeving: rechtsstatelijke en bestuurlijke eisen*, opgenomen in: *Recht doen door wetgeving*, Zwolle 1990.

maal een opinie die nog niet de volledige maatschappelijke ondersteuning heeft gekregen door de wetgever "over de drempel van het recht wordt heengeholpen".<sup>4</sup>

De idee dat de wetgever méér doet dan passief registreren en bevestigen van de in de samenleving ontwikkelde normen, heeft evenwel in de twintigste eeuw geheel nieuwe dimensies gekregen. De toenemende bemoeienis van de overheid met het maatschappelijk leven heeft bij voorbeeld zichtbaar gemaakt dat de wetgever steeds vaker het voortouw neemt. Hij volgt niet langer, maar probeert voorop te lopen. In zijn beroemde opstel '*De rol van de wetgever*' heeft Koopmans dit verschijnsel scherp getypeerd in het aforisme:

"de wetgever streeft niet meer primair naar *codificatie* maar naar *modificatie*"<sup>5</sup>.

De wet vormt tegenwoordig het 'frame' voor een ordening van de samenleving. Daarbij is niet alleen de relatie tussen overheid en burger in geding, maar ook die tussen burgers onderling. Die relaties zijn niet statisch, doch lenen zich voor doelgerichte beïnvloeding. Bijgevolg vindt een voortdurende heroverweging van de ordening van de samenleving plaats, waarbij de overheid een zekere meerwaarde kan toevoegen en zelfs een nieuwe ordening kan gaan nastreven. Dit leidt tot de vraag naar de rechtvaardiging, de legitimiteit, van dergelijk optreden. Sommigen zoeken het antwoord in de taak die het openbare gezag moet vervullen. De verantwoordelijkheden die op een overheid rusten, aldus deze schrijvers, zijn uit hun aard zodanig dat de overheid middelen tot ordening, coördinatie en sturing *behoort* te hebben en ook *moet* hebben. Daardoor zou het gebruik van de wet als sturingsinstrument zonder meer zijn gelegitimeerd. Dit standpunt -wel gekenschetst als juridisch instrumentalisme- ondervindt hevige kritiek omdat het op gespannen voet zou staan met de rechtsstaatgedachte.<sup>6</sup>

Een andere benadering wordt gekozen door Hirsch Ballin, die het sturingselement in wetgeving in eerste instantie als zelfstandig probleem passeert, teneinde zich te concentreren op de waarborgen in het systeem van wetgeving.<sup>7</sup> Bij een (dreigende) vermenging van de wetgever en de

4 Zie Asser-Scholten, *Algemeen Deel*, Zwolle 1974, p. 100.

5 T. Koopmans, *De rol van de wetgever*, opgenomen in: *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle 1970.

6 Vergelijk de bijdragen van 't Hart, Schuyt en Ruiters opgenomen in: M.A.P. Bovens, W. Derksen, W.J. Witteveen (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle 1987; en A.C. 't Hart, R. Foqué, *Strafrecht en instrumentalisme*, Arnhem 1990.

7 Zie de bijdrage in deze bundel, alsmede zijn opstel *Regelen op afstand als vereiste van een sociale rechtsstaat*, opgenomen in: M.A.P. Bovens, W. Derksen, W.J. Witteveen (red.), *o.c.*, pp. 91 e.v.; en *De mens in de sociale rechtsstaat*, opgenomen in: *Overheidsbemoeienis*, Deventer 1982, pp. 21 e.v.

sturende overheid is de belangrijkste garantie die de justitiabele kan worden geboden, gelegen in de mogelijkheid om wetten te toetsen aan een van de grondslagen van ons rechtsbestel, de Grondwet. Die conclusie is tevens te herkennen in de regeringsverklaring bij het aantreden van het derde kabinet-Lubbers, aangezien daarin de zogenaamde constitutionele toetsing naar voren wordt gebracht.<sup>8</sup>

Deze inleiding is niet de juiste plaats om een standpunt te ontwikkelen omtrent de vraag naar de verhouding tussen wetgeving en sturing. Toch is een enkele oriënterende opmerking over dit thema op z'n plaats. Vrij algemeen wordt de opvatting gedeeld dat Nederland thans een *sociale* rechtsstaat is. De grondwaarden die het 'sociale' van de rechtsstaat constitueren, doen een dwingend appèl op de overheid om op eigen gezag in te grijpen in de maatschappelijke verhoudingen. Wetgeving met een richtinggevend -sturend- karakter is tegen de achtergrond van de overvolle, steeds dynamischer en complexer wordende en internationaliserende samenleving als de onze, onvermijdelijk. Maar daarmee is nog niets gezegd over de structuur en de inhoud van dergelijke wetten. Het zou met name voorbarig zijn de slotsom te trekken dat de inhoudelijke normering van handelingen van burgers in hetzelfde stijgende tempo van bovenaf zou worden voorgeschreven. Integendeel: met het oog op flexibiliteit van sturing heeft het verschijnsel van de zogenaamde kaderwetgeving opgang gemaakt. De belangstelling voor gedragsregulering is daarmee bepaald niet verdwenen, maar het accent is verschoven naar bevoegdheden van de overheid.<sup>9</sup> Vanuit het gezichtspunt van sturing door middel van wetgeving is de -nu al haast klassieke- analyse van Geelhoed van belang, die in het overheidsoptreden vier functies onderscheidt: de ordenende functie, de presterende functie, de sturende functie en de arbitrerende functie.<sup>10</sup> Dit onderscheid impliceert sturing met het oog op het sociale welzijn van de burger in de rechtsstaat.

Daarvan uitgaande trekken twee kwesties de aandacht. Ten eerste de positie van het individu in de samenleving dat onderworpen wordt aan de ingrepen van de overheid in 'zijn samenleving'. Het precaire karakter daarvan is en blijft evident. Met name de beschikbaarheid van alternatieven, denk aan zelfregulering en inschakeling van grotere intermediaire verbanden in de samenleving, benadrukt de delicate aard van de sturingsconcepties die aan instrumentele wetgeving ten grondslag liggen.<sup>11</sup> In deze omstandigheden is het meer dan alleen een aanbeveling dat de autonomie van het individu in onze rechtsorde steeds moet worden gekoesterd. Ook al levert deze aansporing geen kant en klaar recept op

8 Zie regeringsverklaring, *Handelingen Tweede Kamer*, 27 november 1989, p. 319.

9 Kaderwetgeving uit zich niet alleen in gedelegeerde wetgeving maar ook in bestuursbevoegdheden waarvan de zogenaamde planwetgeving het meest markante voorbeeld is.

10 L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat*, 's-Gravenhage 1983.

11 Zie P.H.A. Frissen, *Besturingsconcepties, recht en wetgeving*; en Ph. Eijlander, *Wetgeving en zelfregulering*, opgenomen in: *Recht doen door wetgeving*, Zwolle 1990.

voor aannemelijk rechtspolitiek handelen, in elk geval staat vast dat zij steeds een rol zal moeten spelen in het wetgevingsproces.<sup>12</sup> Dat is ook wat Hirsch Ballin later in deze bundel zal onderscheiden als de *waarde van wetgeving* naast de *functie van wetgeving*. Het is een afweging van belangen die steeds als oriëntatiepunt in het wetgevingsproces centraal staat. Dat doet niet alleen recht aan de positie van het individu maar maakt de norm objectiveerbaar en de vastgelegde juridische normen ook algemeen werkbaar.<sup>13</sup>

Daarmee komen we bij het tweede aspect in relatie tot modificerende werking van wetgeving, namelijk de aansluiting op de maatschappelijke realiteit.<sup>14</sup> In de huidige tijd manifesteert dit probleem zich steeds vaker in de onrust die wetgevingsprojecten in de Nederlandse samenleving veroorzaken. Om de aansluiting van legislatieve operaties op de maatschappelijke orde te optimaliseren, is het van het grootste belang dat degenen die bij het wetgevend proces betrokken zijn, op de hoogte zijn van de heersende denkbeelden binnen de samenleving. Dit leidt ons tot de vraag: welke spelers er in het stuk voorkomen en welke rolverdeling er is gemaakt.

### 3. Over de spelers: de actoren binnen de wetgeving

Indien de noodzaak en daarmee de realiteit van sturing door middel van wetgeving erkend wordt, is een solide aansluiting op de maatschappelijke realiteit onontbeerlijk. Daartoe moet een beroep gedaan worden op de verschillende actoren binnen het wetgevende proces: de spelers van het stuk.

Bij de totstandkoming van wetgeving spelen verschillende typen actoren een rol.<sup>15</sup>

Doorgaans wordt als eerste de volksvertegenwoordiging genoemd. Hoewel dit vanuit een oogpunt van democratische legitimatie voor de hand ligt, moet toch worden opgemerkt dat haar rol niet mag worden overschat. In dit verband moet enerzijds worden gewezen op het verschijnsel dat het parlement in toenemende mate wordt beïnvloed door

---

12 Zie hierover: M.A.P. Bovens, *Individuele autonomie en sturing*, opgenomen in: M.A.P. Bovens, W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat*, Zwolle 1985. Zie voor de waarborgen in het wetgevingsproces de in noot 3 vermelde bronnen.

13 Zie Hirsch Ballin, *De mens in de sociale rechtsstaat*, o.c., p. 25.

14 Hier moet opgemerkt worden dat dit niet gezien wordt als een kwaliteitseis voor wetgeving maar als een 'gegeven' waarbinnen de kwaliteitseisen voor wetgeving functioneren. Zie Eijlander, *Regelmaat* o.c., p. 30.

15 Zie onder andere: R.C.P. Haentjes, *De ontwikkeling van een strafbaarstelling*, diss. Amsterdam, Meppel 1978; L.J.M. d'Anjou, *Actoren en factoren in het wetgevingsproces. Een empirische theorie over de totstandkoming van wetgeving*, diss. Leiden, Deventer 1986, met nadere bronvermelding; en Eijlander, *Regelmaat* o.c.

maatschappelijke (pressie)groepen die opkomen voor bepaalde deelbelangen, en anderzijds op het gegeven dat in de partijpolitieke arena de inhoudelijke aannemelijkheid van standpunten niet zelden ondergeschikt wordt gemaakt aan de 'score voor de kiezer'. Hirsch Ballin signaleert in zijn bijdrage aan deze bundel dat bij de grote projekten van het nieuwe Burgerlijke Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht de belangstelling van de parlementariërs recht doet aan de idee van democratische besluitvorming. Dat zegt nog niets over het gehalte van die inbreng. Schoordijk concludeert in zijn bijdrage ten aanzien van de totstandkoming van het nieuwe Burgerlijk Wetboek dat oplossingen voor vraagstukken die door de politiek bedacht zijn, niet uitblinken in moedigheid en dogmatische doordachtheid.

Als tweede groep moeten de ambtenaren worden genoemd. Zij vormen een belangrijke en permanente factor, vooral ook omdat dit corps gewend is om in beleidsmatige termen te denken en de kwaliteit van de wetgeving kan -en moet- bewaren.<sup>16</sup> Een goed voorbeeld vormt de opzet en beleidsmatige inpassing van de Algemene wet bestuursrecht in de gegroeide bestuurlijke praktijk. Zie daaromtrent de bijdrage van Van Kreveld in deze bundel.

De volgende speler in het stuk is de rechter. Deze krijgt uiteindelijk te maken met de maatschappelijke effecten van het produkt wetgeving. In feite moet de rechter ook het werk van de wetgever voltooien: hij bepaalt de concrete invulling en uitwerking van het produkt en kan daarbij helderheid brengen, niet alleen in het concrete geval maar ook in de dogmatiek. Markant is het voorbeeld van Schoordijk waar deze in zijn bijdrage laat zien dat de wetgever om de hete brij heen draait betreffende het open systeem van verbintenissen, terwijl de rechter 'gewoon' het systeem heeft opengebrouwen.

Tot slot komen we op de rol van de wetenschap. Uit de referaten tijdens het symposium komt de sterke inbreng van de rechtswetenschap steeds naar voren. Schoordijk toont gedocumenteerd aan dat de kwaliteit van de parlementaire besluitvorming stijgt op terreinen waar de politiek is voorgegaan door de wetenschap. Dit verschijnsel is overigens niet alleen zichtbaar op het gebied van het privaatrecht. De rol van de wetenschap is in dit opzicht -en in de visie van Schoordijk- een peiler voor de democratie. Het is evident dat in deze zienswijze de beoefening van de wetenschap een directe maatschappelijke dimensie krijgt. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat het wetenschappelijk forum ook van groot belang is in relatie tot het rechterlijk werk. Reeds lang is onderkend dat de invulling van normen in de jurisprudentie een wetenschappelijke dimensie heeft. De samenspraak tussen de rechterlijke macht en

---

<sup>16</sup> T. Koopmans, *o.c.*, p. 10. Zie ook de opmerkingen over het Directoraat-Generaal Wetgeving (in het bijzonder de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid), de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten en de Raad van State die Eijlander, *Regelmaat o.c.*, p. 31, maakt.

de juristen van de academie -en de voorspraak van de laatstgenoemden wanneer daar reden toe is- vormt in dit opzicht een niet onaanzienlijke schakel in de rechtsontwikkeling. Tenslotte dient de wetenschap -die van bestuurskundigen en rechtssociologen daaronder begrepen- de aandacht te richten op de werking van de wetgeving binnen het maatschappelijk proces. We spreken dan onder andere over wetsevaluatie. Hirsch Ballin stelt daaromtrent<sup>17</sup>:

"Als men erin zal slagen om de uit afzonderlijke wetsevaluaties verkregen kennis omtrent de wijze waarop door wetgeving processen in de samenleving kunnen worden beïnvloed, ingang te doen vinden in de besluitvorming, kan wetsevaluatie alsnog een factor van belang worden in een wetgevingsbeleid dat gericht is op het vermijden van onnodige lasten voor overheid en samenleving."

Uit dit citaat blijkt eens te meer hoezeer de spelers in het stuk op elkaar aangewezen zijn om voor het grote publiek een goede voorstelling op de planken te brengen: het moet uit het leven gegrepen zijn maar mag niet ontaarden in een komedie of een tragedie.

#### 4. De algemene wetten en wetboeken

Bij de uitwerking van het thema 'Rechtsontwikkeling door wetgeving' staan de algemene wetten en wetboeken centraal. De rol van die algemene wetten en wetboeken in het maatschappelijk leven is misschien niet altijd 'sprankelend' te noemen maar is wel van fundamenteel belang. Hirsch Ballin stelt in deze bundel dat zij een kader vormen voor het maatschappelijk leven. Waar de Grondwet een uniek basisframe vormt voor de samenleving van mensen in een bepaalde organisatievorm op een bepaald territorium, zo vormen de algemene wetten de panelen in dat frame. Algemene wetten zijn naar hun aard bedoeld om grotere verbanden in het rechtspositieve te leggen en aldus te bewaren. Dat is de kracht van het nieuwe Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht. Dat is tevens de reden om de reparatiewerkzaamheden aan het Wetboek van strafvordering te concentreren en zodoende te komen tot een meer geïntegreerde herziening. Het is deze geaardheid van de algemene wetten en wetboeken die ze herkenbaar maken als de 'ruggegraat van de rechtsstaat'. Zij zijn het referentiekader voor de spelers van het stuk. De burger vindt daar -als het goed is- consistentie van regelgeving ter bepaling van zijn positie zowel tegenover de overheid als tegenover

<sup>17</sup> E.M.H. Hirsch Ballin, *Wetsevaluatie en wetgevingsbeleid*, opgenomen in: J.H.T.H. Andriessen, J.M.J. Baaijens, E.M.H. Hirsch Ballin, I.Th.M. Snellen (red.), *Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid*, Zwolle 1987, p. 70.

derden; de rechter vindt de basisgedachte van de wetgever ook in een basisregeling neergelegd van waaruit feitelijke problemen een oplossing geboden kan worden, al dan niet over de grenzen van die basisregeling heen. De rechtswetenschap en de democratische inbreng in het wetgevingsproces staan voor de dogmatisch-kritische begeleiding van de ontwikkeling van die basisgedachte gedurende haar gehele levenscyclus. Het zijn deze rolpatronen en deze waarden die in de bijdragen aan deze bundel naar voren komen.

## 5. Het Centrum voor wetgevingsvraagstukken

De faculteit der rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant heeft traditioneel veel werk gemaakt van de studie van de onderwerpen die onder de noemer 'wetgeving' vallen.

Ter gelegenheid van het derde lustrum van de faculteit is bij voorbeeld al in 1978 een jubileumbundel uitgebracht waarin de '*macht en onmacht van de wetgever*' werden belicht. De samenstellers schreven destijds dat zij zich bij de voorbereiding van het boek steeds meer realiseerden dat de wetgever vaak machteloos is om de grote maatschappelijke problemen te regelen.<sup>18</sup> Later is bij velen het besef gegroeid dat de wetgeving zelfs meer een probleem is geworden dan een oplossing. Gedurende de jaren tachtig zijn met name vanuit de Vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde nieuwe initiatieven genomen om de kennis omtrent de onderhavige vraagstukken te vergroten. Speciale vermelding verdienen het vak wetgevingsleer en het seminar wetgevingspraktijk. Dit programma is verder uitgewerkt en verdiept in de postdoctorale opleiding tot wetgevingsjurist, die in samenwerking met enkele zusterfaculteiten in Tilburg wordt aangeboden. Bij de initiatieven van de Vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde moet uiteraard de samenstelling van de reeds eerder genoemde Hirsch Ballin-bundel genoemd worden.<sup>19</sup>

Door de oprichting van een Centrum voor wetgevingsvraagstukken wil de faculteit der rechtsgeleerdheid de bestaande activiteiten op het gebied van wetgeving coördineren en verder uitbouwen. Naast de klassieke vragen zouden ook nieuwe typen probleemstellingen moeten worden onderzocht. Gedacht kan worden -bij voorbeeld- aan de specifieke moeilijkheden bij mammoet-projecten als de Algemene wet bestuursrecht en mega-operaties als het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Een ander voorbeeld

18 Ch.P.A. Geppaart, H.C.F. Schoordijk, A.J.A. van Dorst (red.), *Macht en onmacht van de wetgever*, Deventer 1978, p. V.

19 *Recht doen door wetgeving: opstellen over wetgevingsvraagstukken aangeboden aan mr. E.M.H. Hirsch Ballin door de vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant*, Zwolle 1990.



betreft het project *'Methodisch ontwerpen van wetgeving met computerondersteuning'* in het eerder vermelde VF-programma *'Rechtsontwikkeling in wetgeving'*. Als een typisch Tilburgse specialiteit moet de inbreng van de zogenaamde metajuridica worden genoemd. Het positief-rechtelijke onderzoek kan hier worden verrijkt door bijdragen vanuit de rechtsfilosofie, de rechtstheorie en de rechtssociologie, die zijn gebundeld in een nieuw ontworpen VF-programma over *'De symboolwerking van wetgeving'*.

Een tweede kenmerk van de Tilburgse benadering is gelegen in het zware accent op zowel interne als externe rechtsvergelijking. Het Centrum voor wetgevingsvraagstukken biedt de gelegenheid om de traditionele grenzen tussen vakgroepen te overschrijden. Aangezien er binnen alle vakgroepen een ruime ervaring op het gebied van de rechtsvergelijking voorhanden is, mag worden verwacht dat de uitwisseling van kennis en de verdere uitbreiding van het netwerk van internationale contacten zullen leiden tot een bij uitstek vruchtbare gedachtenwisseling over -letterlijk- grensoverschrijdende problemen.

Tenslotte moet er op gewezen worden dat het Centrum voor wetgevingsvraagstukken een deel vormt van een groter facultair initiatief, te weten een onderzoeksinstituut voor grondslagen van het recht en rechtsvergelijking, dat thans in oprichting is. Over instituten, die momenteel in ons land als paddestoelen uit de grond lijken te schieten, wordt nogal eens badinerend opgemerkt dat dit onbeduidende modeverschijnselen zijn, of -erger nog- dat het opportunistische manoeuvres zijn om een faculteit in stand te houden of groter te maken. Nu moet worden toegegeven dat dergelijke reserves op een kern van waarheid berusten. Inderdaad zijn er financiële en vooral ook wetenschappelijke risico's verbonden aan een categorische weigering om mee te doen aan het door het Ministerie van Onderwijs geprojecteerde beleid, waarin onderzoeksinstituten en -scholen een belangrijke plaats hebben. Maar het zou verkeerd zijn om teveel gewicht toe te kennen aan deze minzame begroeting van een nieuwe trend. In Tilburg is men van mening dat er daadwerkelijk nieuwe mogelijkheden ontstaan door uit overtuiging het voortouw te nemen bij het vormgeven van het huidige beleid. Juristen behoren veelal tot een nogal conservatieve beroepsgroep; veranderingen worden doorgaans afgewimpeld met een beroep op het unieke karakter van rechtswetenschappelijk onderzoek. Bovendien is in het verleden gebleken dat bij eerdere discussies over het wetenschapsbeleid de criteria eenzijdig werden toegesneden op de bèta-vakken, waaraan de alfa- en gamma-wetenschappen zich maar zouden moeten aanpassen. De meesten van ons zijn voldoende vertrouwd met de onderzoekspraktijk om uit eigen ervaring te weten dat er inderdaad doorslaggevende argumenten zijn voor een op de eigen aard van het recht toegesneden bejegening van onze discipline. Maar die stelling mag niet worden verabsoluteerd. In de afgelopen jaren is al gebleken dat er ook in ons vak veel kan worden gewonnen wanneer niet alle onderzoek strikt solitair wordt gepland en uitgevoerd. Ook juristen kunnen er baat

bij hebben als er structuren worden ontworpen waarin de meest getalenteerde aankomende jonge onderzoekers veel vaker dan thans de gelegenheid krijgen om met de corifeeën op het vakgebied in contact te komen. Instituten en centra kunnen de continuïteit van een hoog niveau van vakbeoefening beter waarborgen dan thans in de organisatievorm van vakgroepen mogelijk is. Kortom: ook in ons métier kan organisatorische innovatie een stevige impuls geven aan vooruitgang in het wetenschappelijk onderzoek. Het Tilburgse Centrum voor wetgevingsvraagstukken is vast van plan om de mogelijkheden daartoe ten volle uit te buiten. Naast de academische winst die daarvan het gevolg is, zouden de bereikte resultaten ook ten goede komen aan de studenten in het onderwijs en aan al degenen die in de rechtspraak met wetgeving van doen hebben.

Het zijn niet geringe ambities. Wij zijn evenwel ook bereid om hard te werken teneinde de verwachtingen waar te maken.