



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Electronische hulp voor de wetgever (redactioneel)

Voermans, W.J.M.

Citation

Voermans, W. J. M. (1995). Electronische hulp voor de wetgever (redactioneel). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3432>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3432>

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

Redactioneel

Elektronische hulp voor de wetgever?

1. RegelMaat over computerhulp bij regelgeving

Wetgeven zonder de hulp van een computer is bijna ondenkbaar geworden. Aan het bewerken van nagenoeg iedere regeling komt op het ogenblik wel een keer een computer te pas. Meestal worden computers op wetgevingsafdelingen gebruikt om tekstverwerkingsprogramma's te 'draaien'. Met die tekstverwerkingsprogramma's, zoals WordPerfect, MS-Word, Displaywrite of Framework, kunnen de verschillende versies van regelingen snel en netjes (in de huisstijl) worden opgemaakt, opgeslagen en uitgeprint. Echter, diezelfde reeds lang ingeburgerde computers kunnen voor regelgevers nog veel meer betekenen. Zo kunnen ze helpen bij het vergaren van voor regelgeving relevante informatie, bij het stapsgewijs en systematisch voorbereiden van een regeling, bij het controleren van een regelingstekst op conformiteit met de Aanwijzingen voor de regelgeving, enz. In deze aflevering van RegelMaat wordt een aantal van die nieuwe mogelijkheden en toepassingen die de informatica (dat wil zeggen de 'computerkunde') biedt om het werk van regelgevers binnen de overheid te ondersteunen en te verlichten, in verschillende bijdragen besproken. In dit redactioneel worden enkele algemene noties die in de verschillende bijdragen aan de orde komen als inleiding op het nummer kort besproken.

2. Het potentieel van de informatie- en communicatietechnologie voor regelgeving

In Nederland wordt over de mogelijkheden die de computertechnologie, of, om het preciezer te zeggen, de *informatie- en communicatietechnologie* (ICT of IT), biedt voor regelgevers al minstens zo'n vijftien jaar intensief nagedacht en onderzoek gedaan. Zowel in de wetenschap als in de wetgevingspraktijk is een brede waaier van ideeën ontwikkeld over mogelijke ICT-ondersteuning van regelgevingswerk. Deze ideeën variëren van fantasievolle macro's (d.w.z. zelf te maken mini-programma's binnen een tekstverwerker), die met een toetsaanslag volledige standaardformuleringen in een regelingstekst voegen, tot ideeën voor uitgebreide ICT-systemen die kunnen controleren of een regelingstekst al dan niet logisch consistent is opgebouwd, of in overeenstemming is met de eisen van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In het bedenken van ICT-toepassingen voor de ondersteuning van regelgevingswerk is Nederland zeker in vergelijking met de ons omringende landen, erg voorlijk. Toch heeft de ideeenrijkdom zich nog niet vertaald in een brede inzet van op regelgeving toegesneden ICT-toepassingen in de praktijk. Tussen droom en daad lijken, ook hier, wetten (die meestal onder tijdsdruk tot stand moeten worden gebracht) en praktische bezwaren in de weg te staan. Daarnaast is er sprake van een soort 'Doppler-effect' nieuwe (ideeën voor) ICT-toepassingen worden in praktijk meestal pas met enige vertraging opgepakt. Er is een periode nodig om aan

* Wim Voermans is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant. Hij is tevens redactiesecretaris van RegelMaat.

het idee van ICT-toepassingen ter ondersteuning van regelgeving te winnen

Welke mogelijkheden biedt de informatie- en communicatietechnologie eigenlijk bij het ontwerpen en tot stand brengen van regelgeving? Om dit te kunnen beoordelen is het nodig eerst iets meer te weten van enkele eigenschappen van ICT-toepassingen. De belangrijkste eigenschap van de meeste ICT-toepassingen is wel dat ze – veel sneller en efficiënter dan mensen dat kunnen – gegevens kunnen bewerken, vergaren, opslaan en transporteren. Waar ICT-toepassingen gegevens bewerken gebeurt dat vaak op zo'n manier dat aan die gegevens (nieuwe) informatie kan worden ontleend, die op haar beurt weer gebruikt kan worden bij het uitvoeren van een taak of een activiteit.¹

Het ontwerpproces van regelgeving is bij uitstek een proces waarbinnen allerhande gegevens moeten worden bewerkt tot (nieuwe) informatie en gegevens moeten worden vergaard, opgeslagen en/of getransporteerd. Hieruit blijkt eigenlijk al wat de algemene relevantie en het mogelijke nut van ICT voor het ontwerpen van regelgeving is: niet alleen kunnen ICT-toepassingen in veel gevallen sneller en efficiënter dan mensen dat kunnen gegevens bewerken, vergaren, opslaan en transporteren, in veel gevallen kunnen ze dat ook preciezer dan mensen ICT-toepassingen zien: namelijk zelden iets over het hoofd en hebben een 'ijzeren' geheugen.

3. Soorten ICT-toepassingen

Om te kunnen begrijpen welke ICT-toepassingen bij het ontwerpen van regelgeving (kunnen) worden gebruikt is het van belang iets te weten over de verschillende soorten ICT-toepassingen die er op het ogenblik bestaan. Meestal worden juridische ICT-toepassingen, gemeten naar hun functionaliteit, onderscheiden in *administratieve*

toepassingen, *juridische databanken* en *juridische kennissystemen*.² Administratieve ICT-toepassingen zijn die toepassingen die hulp bieden bij het uitvoeren van administratieve handelingen, zoals het redigeren, opslaan en verzenden van een tekst, het uitvoeren van relatief kleine berekeningen of het aanleggen van kleine (persoonlijke) gegevensverzamelingen (zoals adressenbestanden e.d.). Juridische databanken bieden hulp bij het zoeken, vergaren en selecteren van allerhande juridische informatie. Juridische databanken bevatten een grote hoeveelheid systematische geordende juridische informatie, zoals jurisprudentie, juridische literatuur, wettelijke regelingen etc., die met behulp van een zogenaamde databasemanager (d.i. een programma dat het oproepen van de informatie uit de databank mogelijk maakt) op verschillende manieren (bijvoorbeeld op zoekwoorden) is te raadplegen.

Administratieve ICT-toepassingen en juridische databanken hebben als eigenschap dat ze tijdens de bewerking (het opslaan of transporteren) van gegevens niets aan de inhoud of de betekenis van die gegevens veranderen. Zo als de gegevens er zijn ingegaan, zo komen ze ook uit het systeem. Deze toepassingen zijn met andere woorden *semantisch-neutraal*.³ Bij juridische kennissystemen wordt er door de gegevensbewerking van het systeem juist wel iets aan de inhoud en de betekenis van de gegevens veranderd. Binnen juridische kennissystemen worden gegevens bewust, op basis van in het systeem gebrachte kennis, veranderd, opdat aan die gegevens nieuwe informatie kan worden ontleend. Die nieuwe informatie heeft vaak de status van een advies of een beslissing die het systeem genereert als oplossing voor een bepaald probleem. Omdat juridische kennissystemen bewust de inhoud en/of de betekenis van de gegevens die ze op basis van kennis bewerken veranderen worden ze ook wel *semantisch-actieve* ICT-toepassingen genoemd.⁴

¹ Zie voor een uitvoeriger behandeling van de eigenschappen van de informatietechnologie V.J.J.M. Bekkers, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, diss. KUB, Delft 1993, p. 119-121 en p. 128 e.v.

² Zie onder meer H. Franken, in: H. Franken, H.W.K. Kaspersen en A.H. de Wild (red.), *Recht en computer*, Hoofdstuk 2. Juridisch theoretische achtergronden, Deventer 1992, p. 11-12.

³ Zie Wim Voermans, *Micro-processoren in het wetgevingsproces*, in: Ph. Eylander e.a., *Wetgeven en de maat van de tijd*, Zwolle 1994, p. 70-71.

⁴ Zie Wim Voermans, *id.* 1994, p. 70-71.

4. Legislatieve ICT-toepassingen in deze RegelMaat-aflevering

In het thema-gedeelte van deze RegelMaat-aflevering wordt door Wim Voermans allereerst een overzicht gegeven van verschillende administratieve ICT-systemen, juridische databanken en kennisystemen die bij het ontwerpen van regelgeving al in praktijk worden gebruikt, of systemen die daar nagenoeg klaar voor zijn. Aan het eind van deze bijdrage wordt ingegaan op de betekenis die de besproken ICT-systemen kunnen hebben voor de wetgevingspraktijk.

In twee bijdragen bespreken H. W. Diender en A. M. Weimar vervolgens hun prak-

tijkervaringen met twee ICT-systemen die bij het ontwerpen van regelingen kunnen worden gebruikt. Diender gaat in op de gebruikerservaringen met het wetgevingsadvies- en -ontwerpsysteem LEDA, waarmee een half jaar lang op het Ministerie van Justitie en het Ministerie van VROM werd proefgedraaid. Weimar behandelt de ervaringen die op het Ministerie van Financien werden opgedaan met de Algemene Databank Wet- en Regelgeving.

Ook decentrale overheden maken bij het ontwerpen van regelingen gebruik van gespecialiseerde ICT-systemen. C. J. H. Kruk-Schwartz bespreekt in haar bijdrage de ontwikkeling en het gebruik van de regelgevingsbank van de provincie Gelderland.

Wim Voermans*

Regelgeven in bits en bytes

1. Elektronisch gereedschap voor regelgevers

In het redactioneel van dit nummer werd al opgemerkt dat de afgelopen vijftien jaar in Nederland intensief is nagedacht over de mogelijkheden om ICT¹-toepassingen te ontwikkelen ten behoeve van het ontwerpen van regelingen. Dat nadenken heeft in een aantal gevallen al geleid tot het ontwikkelen van en het daadwerkelijke gebruik van ICT-toepassingen binnen het ontwerpproces van regelgeving. In deze bijdrage zal ik in vogelvlucht enkele van de belangrijkste ICT-systemen en -gereedschappen bespreken die ontwerpers van regelingen op het ogenblik ten dienste staan of binnenkort ten dienste zullen staan. Achtereenvolgens zal ik een aantal administratieve ICT-systemen, juridische databanken en op het ontwerpen van regelingen toegesneden kennisystemen bespreken. Aan het eind

van de bijdrage ga ik kort in op de mogelijke betekenis die de besproken ICT-systemen hebben en kunnen hebben voor het ontwerpen van regelingen.

2. Administratieve systemen als regelgevingshulp

Administratieve ICT-toepassingen worden tegenwoordig door bijna alle wetgevingspartners die betrokken zijn bij het tot stand brengen van een regeling gebruikt. Zowel op de departementen, als bij de Raad van State en het parlement gebruikt men personal computers met software die de gebruikers in staat stelt teksten te redigeren, op te slaan, te printen en (vaak ook) te verzenden. Daarnaast worden spreadsheetprogramma's (zoals Lotus 1-2-3) gebruikt voor (soms zeer complexe) berekeningen en worden databaseprogramma's (zoals dBase

* Wim Voermans is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant. Hij is tevens redactiesecretaris van RegelMaat.

¹ Voor de betekenis van de gebruikte afkortingen en begrippen verwijs ik naar het redactioneel van deze RegelMaat-aflevering.