

21 Het ontwerpen van wetten en systeemontwikkeling, of... alles moet anders

Wim Voermans

1 Gelijktijdig wetgeven en systeem ontwikkelen

In 1989 zetten Wim van de Donk, Paul Frissen en Ig Snellen een gevoelige kwestie op de wetenschappelijke agenda van het onderzoeksprogramma van Informatisering in het openbaar bestuur: hoe om te gaan met het steeds vaker voorkomende probleem van gelijktijdig verlopende processen van wetgeving en informatiesysteemontwikkeling?¹ Zeker in het begin van de jaren negentig was dat thema actueel vanwege de ervaringen die waren opgedaan bij de voorbereiding van de nieuwe Wet op de Studiefinanciering (Wsf) en de Wet gemeentelijke basisadministratie Wet Gba). In deze projecten werd geprobeerd, gelijktijdig met de voorbereiding van de wet, een informatiesysteem te bouwen dat de wet te zijner tijd geautomatiseerd zou kunnen uitvoeren. Deze aanpak trok een zware wissel op de regie in die projecten. Bij synchrone ontwikkeling van wet en systeem is het van groot belang en een enorme klus het wetgevingstraject en het systeemontwikkelingstraject goed op elkaar af te stemmen. In zowel het studiefinancieringsproject als het gemeentelijke basisadministratie-project leidde dat tot wisselende successen. Naast voordelen in de vorm van tijd en geld (gelijktijdige ontwikkeling geeft nu eenmaal theoretisch meer mogelijkheden tot afstemming en daardoor goedkoper werken) kende de gelijktijdige ontwikkeling ook belangrijke bezwaren en risico's. Zo dreigde - zeker bij de voorbereiding van de Wet op de Studiefinanciering - mede vanwege de tijdsdruk waaronder het project gebukt ging, de politiek enkele malen het nakijken te hebben. Buitengewoon kostbare keuzes die ten tijde van de ontwikkeling van het systeem en de departementale voorbereiding van de wet waren gemaakt, leken moeilijk terug te draaien toen het wetsvoorstel eenmaal aan de mede-wetgever werd voorgelegd. Het amenderen van reeds gemaakt keuzes bleek erg kostbaar vanwege de reeds gedane investeringen.

Daarnaast waren er Babylonische problemen. Wetgevers en systeemontwikkelaars spreken niet vanzelfsprekend elkaars taal. Tijdens de projecten bleek het een hele toer om vertalingen te maken en synergie te bereiken tussen twee zo verschillende disciplines als wetgeven en systeem ontwikkelen. Het uiteindelijke succes was te danken aan de wil om via projectgroepen structureel in een dialoog tussen deze groepen te investeren. Een en ander betekende echter wel dat de kosten daarmee veel hoger werden dan

1 W.B.H.J. van de Donk, *Harmonieuze coalities of weerspannige verhoudingen?* - een verkenning van de verhouding tussen politici, wetgevingsjuristen en informatici bij synchrone wetgeving en systeemontwikkeling, in: H.A.M. Backx e.a., *Recht doen door wetgeving*, Zwolle 1990, p. 307 e.v.; zie ook W.B.H.J. van de Donk, P.H.A. Frissen en I.Th.M. Snellen, *Spanningen tussen wetgeving en systeemontwikkeling: de Wet Studiefinanciering*, in: *Beleidswetenschap*, 1, 1990, p. 4-19.

aanvankelijk was geraamd. De gedroomde winst werd daarmee gedeeltelijk omgezet in een verlies.

2 Het rendement van de ervaringen

Omdat voorzienbaar was dat de problemen van gelijktijdige wetgeving en systeemontwikkeling zich in de nabije toekomst nog vaker zouden kunnen voordoen liet het Ministerie van Justitie een onderzoek uitvoeren naar enkele ervaringen die in de wetgevingspraktijk waren opgedaan met wetgeven en systeem ontwikkelen. Dat onderzoek - *Wetgeving en systeemontwikkeling*² - werd door Ig Snellen en Tim Schokker in opdracht van het Ministerie van Justitie binnen het programma Informatisering in het openbaar bestuur uitgevoerd. Gekeken werd zowel naar projecten waarin wetgeving en systeemontwikkeling parallel als volgtijdelijk waren verlopen. De parallel verlopende projecten bleken - het zal niet helemaal verwonderen - het meest kwetsbaar en risicovol te zijn in de praktijk. Vooral mogelijke politieke instabiliteit (met name mogelijk door het tussentijds veranderen van het beleid), financiële instabiliteit (door bijvoorbeeld onvoldoende gefaseerde en vooruitziende kostenramingen), organisatorische instabiliteit bij het projectmanagement (bijvoorbeeld door onvoldoende communicatie of gebrek aan inbreng van 'buitengaatsse' expertise) en juridische instabiliteit (bijvoorbeeld vanwege de zucht naar overdetaillering bij de ontwikkeling van het systeem) bedreigen projecten waarin, gelijk optrekkend met het ontwerpen van een regeling, een uitvoeringssysteem wordt gebouwd.

Deze parallele projecten bleken echter wel de meest interessante projecten: in de botsing van rationaliteiten ontbloeden veel nieuwe perspectieven voor wetgeving en systeemontwikkeling bij wetgeving. Juist bij datgene wat die botsing aan inzichten heeft opgeleverd en nog steeds oplevert wil ik in deze bijdragen kort stilstaan. Juist de lessen en leerervaringen die wetgevers en systeemontwikkelaars kunnen putten uit deze botsing zijn, zo meen ik samen met Schokker en Snellen, het interessants zelfs vijf jaar na dato. De meeste vis zwemt nu eenmaal altijd daar waar warme en koude golfstromen op elkaar stoten.

3 Andere 'open' systemen

Informatici en systeemontwikkelaars zijn een apart slag volk, of netter gezegd, beschouwen de wereld volgens hun eigen rationaliteit. Heel eigen aan de informatiedeskundige en informaticadiscipline is dat de beoefenaren ervan de wereld proberen te zien en te beschrijven in logisch geordende (informatie)systemen, die op gegevensniveau kunnen worden onderverdeeld in subsystemen en sub-subsystemen, zodat er uiteindelijk overzienbare eenheden en procesjes bestaan, die op hun beurt kunnen worden geformaliseerd (d.w.z. beschreven in symbolische 'reken' dimensies) die vervolgens kunnen worden gebruikt om informaticatoepassingen die deze processen

2 I.Th.M. Snellen, J.T. Schokker, *Wetgeving en systeemontwikkeling*, 's-Gravenhage 1993.

en procesjes ondersteunen te bouwen.³ Een dergelijke aanpak van 'decompositie van informatiesystemen' om er modelmatige nabootsing van de werkelijkheid mee te creëren, deelt de zwakten en risico's die aan elke reductionistische werkelijkheidsweergave is verbonden: wat dergelijke modellen in wezen bevatten is een polaroidfoto van een zich steeds ontwikkelende en veranderende werkelijkheid. Voor weinig turbulente processen als het neerschrijven van teksten of het archiveren van documenten loopt die veranderlijkheid niet zo'n vaart, maar in geval van complexe 'open' besluitvormingsprocessen - zoals die bij het uitvoeren van wettelijke regelingen die ruimte voor nadere beoordeling door bestuursorganen laten - is de realiteit van de ene belangenafweging maar betrekkelijk vergelijkbaar met andere/toekomstige belangenafwegingen. Een complexe werkelijkheid als een besluitvormingsproces heeft bovendien vaak de voor informatiedeskundigen nare eigenschap dat ze niet logisch/rationeel - want politiek van karakter - in elkaar zit - en zich dus volgens die categorieën soms maar uitermate lastig laat beschrijven. Al zeker ontwikkelen dergelijke complexe processen zich niet volgens logisch/rationele patronen. Die rijkheid en het chaotische karakter hoeven helemaal geen probleem te zijn, zolang de op basis van dergelijke modellen gebouwde systemen, die rijkheid en openheid van veel besluitvormingsprocessen, zoals die bij de uitvoering van wettelijke regelingen aan de orde zijn, maar erkennen en meenemen. Dat gebeurt echter lang niet altijd. Een voorbeeld zal dit verduidelijken.

Enkele jaren geleden waren de verwachtingen over wat zgn. expertsystemen zouden vermogen op het terrein van de ondersteuning van complexe, kennisgebaseerde, besluitvormingsprocessen, nog hooggespannen. Expertsystemen zouden binnen afzienbare tijd zowel bij complexe processen als het ontwerpen van wetgeving en rechtspraak op het niveau van de besluitvorming inhoudelijk vergaand - op expertniveau - ondersteuning kunnen bieden.⁴ Vooral in Nederland is veel onderzoek gedaan om expertsystemen op deze terreinen van de grond te krijgen. Heel veel succes - in de vorm van werkende expertsystemen - heeft dat vooralsnog niet gehad. Slechts waar besluitvormingsprocessen bij de uitvoering van wettelijke regelingen zwaar leunen op rekenwerk (denk aan de Wet op de studiefinanciering), of sterk informatie-afhankelijk zijn (zoals het ontwerpen van regelingen) is enig succes geboekt. Daar waar getracht werd inhoudelijk en kwalitatief complexe besluitvormingsprocessen (geheel) inhoudelijk te ondersteunen deed zich iets merkwaardigs voor. In de zucht naar het ontwikkelen van deze systemen werd het debat op een gegeven moment getoontzet door de discussie hoe wettelijke regelingen en normen via symbolen en modellen ontleend aan de predikatenlogica konden worden gemodelleerd. Een dergelijke modellering is noodzakelijk om een computer te kunnen laten 'rekenen' met normen, die - in geval van wetstoepassing - maatgevend zijn voor besluitvormingsprocessen. Predikatenlogica die zich bezighoudt met normen - de zgn. deontische logica - is wetenschappelijk gezien al een oude tak van sport en kent een aantal notoire schier onoplosbare problemen, die denkers op dit terrein als sinds de

3 Zie bijvoorbeeld J J V R Wintraecken, *Informatie-analyse volgens NIAM*, Schoonhoven 1987 en H.B. Eilers e a., *Systeemontwikkeling volgens SDM*, Schoonhoven 1991

4 Vgl J Van den Herik, *Kunnen computers rechtspreken?*, Arnhem 1991.

Griekse oudheid bezighouden. Met name onvolledigheid (een redenering wordt onvoldoende volledig weergegeven in een model, waardoor de uitkomst niet klopt) en inconsistenties (conflicterende deontische conclusies door conflicterende normen) vormen bij het modelleren van redeneringen, zoals die te vinden zijn in normconforme besluitvormingsprocessen, beruchte vliegen in de pap. Een aardige illustratie van wat het bezwaar kan zijn van een statische en reductionistische rationaliteit bij de perceptie van de wetgevingswerkelijkheid was wel de steeds luider wordende problematiseringen van inconsistenties en onvolledigheid in wetgeving.⁵ Niet langer werden die in het rechtsinformaticadebat op een gegeven moment gezien als problemen voor het via expertsystemen ondersteunen van wetgeving, maar als problemen van en in wetgeving zelf, waar *expertsystemen een oplossing voor zouden kunnen bieden!* Hiermee wordt de werkelijkheid op zijn kop gezet. Inconsistentie en onvolledigheid in wetgeving is - zolang het niet tot onduidelijkheid of ambiguïteit leidt - voor menselijke gebruikers absoluut geen probleem. Die kunnen met de kennis die zij hebben van de wereld om hen heen zulke gaten fluks en zonder moeite invullen. Voor expertsystemen zijn dergelijke omissies echter een onoverkomelijk bezwaar. Zo was de cirkel rond: het probleem dat een expertsysteem had (omgaan met inconsistentie en onvolledigheid) zo kunnen worden opgelost met een expertsysteem.

De hierboven geschetste valkuil doet zich vaker voor dan je wellicht zou verwachten. Iedereen weet inmiddels wel hoe riskant 'technology-pull' - dat wil zeggen een aanpak louter op basis van datgene wat de techniek vermag - bij systeemontwikkelingstrajecten is. Systemen moeten - naar gemeen inzicht - vanuit de informatiebehoefte binnen het ondersteunde proces worden opgezet (demand pull).⁶ Echter ook meer latente gevaren bedreigen informatiesysteemontwikkeling. Belangrijke risico's zijn in dit verband gelegen in:

- a. *reducties* (d.w.z. het steeds eenvoudiger -en soms té eenvoudig- voorstellen en modelleren van de werkelijkheid)
- b. *fixaties* (modellen leggen een werkelijkheid vast zoals die zich voordoet op enig moment) en
- c. *normatief gebruik* (modellen die bedoeld zijn als beschrijving worden per saldo nogal eens gebruikt als norm, vooral als ze hun intrede doen in een systeem dat geen bewerking van het model toestaat).

Deze risico's zijn vooral te bestrijden door ze bij systeemontwikkelingstrajecten bespreekbaar te maken en door systemen te maken die op een meta-niveau de chaotische en steeds veranderende werkelijkheid van besluitvormingsprocessen weerspiegelen maak systemen die open zijn in die zin dat de gebruiker het onderliggende model van de werkelijkheid waarop het systeem steunt, kan manipuleren. Dit betekent niet dat daarmee iedere gebruiker een systeem dat een kennisondersteunend systeem eenvoudig tot in de

5 Zie o.a. een aantal bijdragen in: J.S. Svensson e.a., *Legal Knowledge Based Systems; Intelligent Tools for Drafting Legislation*, Computer-supported Comparison of Law, Jurix 1993, Lelystad 1993.

6 Zie o.a. Methodieken voor informatiesysteemontwikkeling, rapport van het Nederlands Genootschap voor Informatica, Bussum/Deventer 1989.

kern zou kunnen moeten wijzigen, maar wel dat de gebruikersorganisatie het model kan wijzigen en iedere gebruiker kan zien welk werkelijkheidsmodel achter het systeem schuilgaat en desgewenst dat model ook ter discussie kan stellen.

Veel informatiesystemen kennen al een dergelijke structuur. Zo is het binnen het programma Informatisering binnen het openbaar bestuur ontwikkelde wetgevingsontwerp- en ondersteuningsprogramma LEDA in die zin open, het gebruikers gedurende het werken met het systeem toestaat het opgenomen ontwerpmodel in het systeem, te manipuleren. Dat heeft wel betekenis voor de ambitie van zo'n systeem: LEDA ontwerpt zelf geen wetten op basis van ontwerp-kennis, maar leidt gebruikers naar relevante informatie voor het ontwerpen van regelingen op basis van kennis uit de zgn. Aanwijzingen voor de regelgeving. Zo kunnen informatiesysteemontwikkelaars lessen trekken uit complexe besluitvormingsprocessen zoals het ontwerpen van wetgeving: de werkelijkheid is zo veelkoppig, variabel en veranderlijk, dat systemen, willen ze die werkelijkheid gaan ondersteunen, zouden mee kunnen veren.

4 Andere wetten?

Ook voor wetgevers zelf ontspruit uit de botsing met systeemontwikkelaars veel inspiratie. Willem Konijnenbelt verwoordt in het rapport *Wetgeving en systeemontwikkeling* (1993) een paar manieren om via het karakter dat aan wetten en wetgeving wordt meegegeven vast te anticiperen op geautomatiseerde uitvoering van die wetten. Gegeven het risico dat bij gelijktijdige ontwikkeling van wetgeving en informatiesystemen ontstaat op investeringsverliezen, indien de medewetgever (het parlement) toch besluit een wetsvoorstel aan te passen beveelt hij aan om, waar het werken via een 'gewone' wet, die in een keer het wettelijke regime dat geautomatiseerd zal worden uitgevoerd vastlegt, problemen oplevert andere typen wetgeving te gebruiken. Het meest in aanmerking komen dan de kaderwet (die de hoofdlijnen en uitgangspunten van een wettelijk stelsel reeds vastlegt, waarna later - al dan niet via delegatie - de details invulling krijgen), de 'ontwerp'wet (i.e. een wet die als 'voorlopig' geldt en die later door een 'gebruikswet' wordt vervangen) en een machtigingwet (d.i. een wet die een algemene basis legt voor regelgeving door lagere regelgevers die dichter bij de systeemontwikkeling zelf staan). De laatste variant van de machtigingwet zet de politiek op wat grotere afstand en bedreigt daarmee het primaat van de wetgever, i.e. het postulaat van de formele wetgever om zelf de hoofdlijnen en elementen van een wetgevingscomplex vast te stellen. Meer aanbeveling verdient het dan, vanuit constitutioneel opzicht, volgens Konijnenbelt, om elkaar als projectgroep van systeemontwerpers en wetgevingsjuristen enerzijds en het parlement anderzijds op de hoogte te houden via voortgangsnotities. Ook hiermee wordt voorkomen dat er 'ontsporingen' plaatsvinden op het moment dat het parlement zich buigt over een wetsvoorstel, waarvoor al een informatiesysteem ter uitvoering is ontworpen.

5 Andere wetgevingsprocessen?

De botsing tussen de technische en legislatieve rationaliteit geeft ook aanleiding om eens kritisch naar onze huidige wetgevingsprocessen te kijken. Zijn die, als je kijkt naar de mogelijkheden die er op het ogenblik bestaan om communicatieprocessen te faciliteren,

eigen wel doeltreffend ingericht van onze wetgevingsprocessen. De bestaande wetgevingsprocedures zijn ingericht volgens een stramen van schriftelijk berichtenverkeer dat zich baseert op het model van de authentieke akte. Dat model van de authentieke akte boet echter sterk in aan betekenis in het tijdperk van informatie- en communicatietechnologische toepassingen (ICT-toepassingen) die het mogelijk maken schriftelijke en elektronische gegevens oneindig en exact te reproduceren. Directe vragen die hiermee samenhangen betreffen de zin of onzin van huidige vormen van het paraferen van voorbereidende departementale nota's,⁷ de schriftelijke brievencultuur bij het aanbieden van stukken, het contraseign van wettelijke regelingen en het blijven drukken van stukken door een externe organisatie (Sdu) alvorens ze verspreid kunnen worden onder de wetgevingpartners. Vooral die verspreiding van stukken brengt ook andere vragen met zich. Kan het zo blijven dat kamerstukken, handelingen en wettelijke regelingen geheel commercieel geëxploiteerd worden door uitgeverij? Moet de overheid niet - op basis van een gehoudenheid die voortvloeit uit het rechtsstatelijke rechtszekerheidsbeginsel⁸ - veeleer zelf zorg voor dragen dat stukken om niet via het Internet worden aangeboden? En moeten systemen die zijn ontwikkeld ter uitvoering van wettelijke regelingen niet of nagenoeg gratis, als voorlichtingsmateriaal aan burgers worden verstrekt. De belastingdienst (aangiftekassette) en de Informatie Beheer Groep (Studiefinancieringsdiskette) gaan hier al heel ver in. Tot hoever reikt de verplichting tot actieve openbaarmaking⁹ in dit verband?

De ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie geven aanleiding tot een tweede groep vragen over de inrichting van onze nationale wetgevingsprocedures. In enge zin kan men zich afvragen of elektronisch stemmen binnen het parlement wellicht niet toch zou moeten worden ingevoerd. Verder zou men zich meer in den brede af kunnen vragen of de communicatiekanalen tussen de wetgevingpartners geen verdere elektronische stroomlijning behoeven. Is het bijvoorbeeld noodzakelijk de aanbidding van stukken aan de Staten-Generaal steevast via het Kabinet van de Koningin te laten verlopen? Kunnen sommige discussies van wetgevingpartners (bijvoorbeeld in het parlement) niet geheel elektronisch verlopen, d.w.z. zonder de fysieke aanwezigheid van de leden in de vergaderzaal? Is het niet mogelijk burgers via vormen van directe elektronische inbreng nog dichter bij wetgevingsprocessen te betrekken? Onderzoek

7 Zie hierover het onlangs afgeronde rapport van P.J.M. Kolman, R.W. van Kralingen, L.J. Matthijssen, en W. Voermans, Juridische aspecten van het elektronische documentenverkeer op OCenW, KUB Tilburg 1998. Dit onderzoek handelt over de mogelijke juridische problemen die kunnen ontstaan bij het elektronisch maken van het formele documentenverkeer van nota's, minuten en memo's, dat op dit ogenblik op het Ministerie van OCenW wordt opgezet.

8 Zoals dat, met betrekking tot de bekendmaking en mededeling van besluiten, ook zijn vertaling heeft gekregen in art. 4:80 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht.

9 De regering stelt zich tot nu toe nog op het standpunt dat geen openbaarmakingsverplichting geldt ten aanzien van elektronische gegevens. Programmatuur valt hier vooralsnog onder. Zie de nota Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag juni 1997 en de kritiek die Beers in het tijdschrift Computerrecht op het naar zijn smaak veel te algemene kabinetsstandpunt oefent. Vgl. A.A.L. Beers, Een bedenkelijk kabinetsstandpunt over digitale informatie, in: Computerrecht 1997, afl. 5, p. 214 e.v. De regering is weer niet overtuigd door de kritiek van Beers, zie kamerstukken II 1997/98, 25 600 VII, nr. 28.

naar deze vragen werd al (mede)geagendeerd door Ig Snellen in de bundel 'Orwell of Athene' (1992).¹⁰ De vragen zijn echter, net als toen, nog steeds bijzonder actueel.

6 Geïntegreerde legimatica?¹¹

De botsing tussen technische rationaliteit en de rationaliteit van het wetgeven creëert uitdagingen voor beide werelden. De meest vergaande uitdaging lijkt me daarbij wel om niet alleen na te gaan hoe de twee niet beter naast elkaar zouden kunnen leven (en van elkaar kunnen leren), maar na te gaan in hoeverre deze benaderingen zijn te integreren. Dit leidt tot het vraagstuk wat ik eerder wel het vraagstuk van de geïntegreerde legimatica¹² heb genoemd.

Waar gaat het daarbij om? Momenteel is het zo dat wettelijke regelingen zó worden ontworpen dat de bepalingen ervan kunnen worden gelezen, en vervolgens door iedereen kunnen worden begrepen en opgevolgd. De realiteit in en complexe samenleving als de onze is dat al lang niet meer iedereen alle relevante wettelijke regelingen kan kennen. Vooral regelingen die aanspraken, zoals subsidies of uitkeringen, toekennen zijn vaak niet bij iedereen bekend. Zijn ze wel bekend dan is het vaak voor de betrokkenen lastig vast te stellen welke aanspraak tot welke hoogte gemaakt kan worden. De toegankelijkheid van gecompliceerde rechten vestigende regelingen is en notoir probleem.¹³ Hier bestaat een groot potentieel voor 'geïntegreerde legimatica' dat wil zeggen, wettelijke regelingen die zo zijn ontworpen dat ze direct met behulp van - voor een ieder via het Internet of op CD-ROM of diskette beschikbare - informatica-toepassingen kunnen worden uitgevoerd en toegepast.¹⁴ De totstandkoming van de Wet op de studiefinanciering vormt hiervan, net als de regeling van de APK-keuringen en de inning van de motorrijtuigenbelasting, een goed voorbeeld. Geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van wettelijke regelingen maken het ook mogelijk de vinger goed aan de pols te houden op het vlak van evaluatie van wettelijke regelingen; de gegevens over de werking van de wet kunnen geautomatiseerd worden bijgehouden. Nu vormen ontbrekende gegevens nogal eens een probleem. Geïntegreerde legimatica wordt op dit ogenblik nog wel bemoeilijkt door de lineair-chronologische opzet van wetgevingsprocessen. Momenteel kan de huidige opzet van wetgevingsprocessen er nog toe

10 I.Th.M. Snellen, Het Nederlandse parlement in een geïnformatiseerde samenleving, in: P.H.A. Frissen, A.W. Koers en I.Th.M. Snellen, *Orwell of Athene?*; democratie en informatiesamenleving, Den Haag 1992, p. 31 e.v.

11 Met de term 'legimatica' worden die ICT-toepassingen aangeduid die in het bijzonder zijn bedoeld om het wetgeven te ondersteunen. De term is ontleend aan C. Biagioli, P. Mercatali en G. Sartor, *Elementi di legimatica*, Milaan 1993.

12 Zie mijn bijdrage Legimatica; informatica en communicatietechnologie in dienst van wetgeving, preadvies voor de landelijke toogdag van de Nederlandse Vereniging voor Informatietechnologie en Recht, in: Aernout Schmidt (red.), *Recht via de elektronische snelweg*, NvvIR, Leiden 1997, p. 89-108

13 Zie hiervoor o.a. aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

14 Zo'n systeem dat automatisch een aanvraag of aangifte kan doen kent men al bij de belastingdienst in de vorm van een belastingdiskette. Voor dergelijke toepassingen bestaat natuurlijk breder emploi.

leiden dat door de late inbreng van het parlement een wetgevingsproject dat geautomatiseerd moet worden uitgevoerd, zoals ook bij de regeling van de Gemeentelijke Basisadministratie het geval was, niet meer echt bijgestuurd kan worden zonder dat dit ten koste gaat van de gedane investeringen. Een opzet van wetgevingsprocessen die een meer cyclisch besluitvormingsproces toelaat (bijvoorbeeld volgens het model van de samenwerkings- en codecisieprocedure van artt. 189b en 189c EG-verdrag) kan aan een aantal van dit soort bezwaren tegemoet komen. Verder kan een andere opzet van de presentatie van wettelijke regelingen, bijvoorbeeld door middel van schemageving¹⁵, bijdragen aan een verhoogde toegankelijkheid van wettelijke regelingen.

7 **Moet alles ook anders, omdat het anders kan?**

De uitdagingen die informatica en communicatietechnologie aan wetgeving en de inrichting van wetgevingsprocessen stellen en omgekeerd zijn velerlei. Het loutere bestaan van technieken die in, bij en ten behoeve van wetgeving kunnen worden gebruikt laat nu al diepe sporen na. Eerste gevolgen en ramifications van ICT-gebruik voor het functioneren van het openbaar bestuur beginnen we in onderzoeksprogramma's als 'Informatisering in het openbaar bestuur' nog maar net te ontdekken en dat terwijl de ontwikkelingen, volgens een toonaangevende programma-ontwikkelaar op het Internet (Volkskrant 28 februari 1998, Stroom, p. 5), op het gebied van ICT de fase hebben bereikt waarin de film zich aan het begin van deze eeuw bevond. De verleiding om, koortsig van de mogelijkheden en uitdagingen, alle stromen om te leggen en de techniek op haar grillige ontwikkelingspad achterna te hollen is groot. Alles wat kan - en dat geldt zeker voor het erfdeel van de rechtsstatelijke normering van democratisch gelegitimeerde besluitvormingsprocessen - hoeft daarmee nog niet direct. Wel wil ik de pleitbezorger zijn van een nieuwe doordinking van onze wetgevingsprocessen tegen de achtergrond van de huidige ICT-ontwikkelingen. De waarden verbonden met die processen en de problemen waarmee de besluitvorming over wetgeving wordt geconfronteerd laten nu eenmaal geen afwachtendheid of onverschilligheid toe. Dat heb ik niet van mezelf, maar dat heb ik geleerd van Ig Snellen.

15 Vgl. R.W. Overhoff en L.J. Molenaar, *In de regel beslist*, diss. RU Leiden, Den Haag 1991.