

## Een lerende wetgever?

*Wetgevingskwaliteit is gebaat bij ervaringskennis op het terrein van het voorbereiden van wetgeving en daarmee verband houdende kennis en inzicht in de effecten van wetgeving. Toch is er binnen wetgevingsprocessen in groeiende mate sprake van 'kennisverlies' zowel in inhoudelijke als in personele zin. Het lerend vermogen van de wetgever is tot nu toe gering. In deze bijdrage wordt, aan de hand van de analyses en aanbevelingen van de Visitatiecommissie, nagegaan hoe het is gesteld met het lerend vermogen van wetgevingsprocessen en wat daarvan de gevolgen zijn. In dat verband wordt bekeken welke mogelijkheden die het concept van het kennismanagement - een discipline die het beheer van kennisbronnen, kennisopbouw en -deling in organisaties bestudeert - biedt om het lerend vermogen van wetgevingsprocessen op te vijzelen.*

### 1. De opbrengst van het wetgevingskwaliteitsbeleid

Hoe staat het met de kwaliteit van onze wetgeving? Dat is een prikkelende vraag die de laatste tijd, na meer dan tien jaar intensief wetgevingskwaliteitsbeleid, steeds vaker opkomt.<sup>1</sup> Wat hebben we

geleerd van de opgedane ervaringen met en de (nieuwe) inzichten in wetgeving? Wat is het effect van het wetgevingskwaliteitsbeleid? Een eenvoudig antwoord is daarop niet te geven. Dat heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats is de vraag naar de opbrengst van het kwaliteitsbeleid eigenlijk nauwelijks te beantwoorden, omdat in de kern moeilijk valt vast te stellen wat - in positieve zin - 'kwaliteit' van wetgeving is. In zijn advies over de Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid stelt de Raad van State dan ook terecht dat het begrip kwaliteit van wetgeving als zodanig zelfstandige betekenis mist: het is een 'saldoconcept'; uitkomsten en resultaten van wetgeving worden afgezet tegen eisen die eraan worden gesteld en verwachtingen die men ervan heeft. Het begrip 'kwaliteit van wetgeving' zal daarom, volgens het advies van de raad, altijd een vluchtig concept blijven. Er is ongetwijfeld zo iets als goede wetgeving; dat blijkt onmiddellijk bij het gebrek daaraan. Maar zo men de kwaliteit van wetgeving wil bevorderen, dan wel beoordelen, dan is in ieder geval duidelijkheid vereist omtrent de functies van, en waarden verbonden met, wetgeving die bij de bepaling van kwaliteit van wetgeving van belang worden geacht. Pas tegen die achtergrond kan ook worden vastgesteld wat als kwaliteitsgebrek wordt gezien. Zo'n eenvoudige maatstaf is, in de ogen van de raad, vanwege de veelzijdigheid en uiteenlopende functies van wetgeving, eigenlijk niet te vinden.

Er is echter nog een tweede, wat meer profane, oorzaak aan te wijzen voor het gebrek aan inzicht in de netto-opbrengst van het wetgevingskwaliteitsbeleid: het rendement of effect van het wetgevings-

\* Wim Voermans is hoofddocent wetgevingsvraagstukken bij de Onderzoeksschool wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant en redacteur van dit blad.

<sup>1</sup> Zie onder andere ook het advies van de Raad van State van 30 juni 2000 over de Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid van het Ministerie van Justitie waarin deze vraag zeer prangend wordt gesteld in reactie op de naar het oordeel van de raad te instrumentalistische benadering van kwaliteitsbevordering en -zorg die in de nota is gekozen.

kwaliteitsbeleid wordt niet systematisch geëvalueerd. Het wetgevingskwaliteitsbeleid - ingezet met de nota Zicht op wetgeving<sup>2</sup> - en de beleidsmaatregelen die in het verlengde daarvan zijn genomen zijn niet onderzocht op hun effecten op de wetgevingskwaliteit. We leven in de 'gezond-verstand'-veronderstelling dat die maatregelen een heilzame werking hebben, maar zeker weten doen we dat niet. Het lerend vermogen van het wetgevingskwaliteitsbeleid zelf is dusdoende niet groot: de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid blijven onduidelijk.

### 1.1. Het werk van de Visitatiecommissie wetgeving

Een van de eerste initiatieven op het terrein van systematisch onderzoek naar de gesteldheid van de kwaliteit van wetgeving vormt het onderzoek dat de Visitatiecommissie wetgeving (commissie-Grosheide) eind 1999 uitvoerde. De commissie had tot taak het proces van wetgeving - in het bijzonder de voorbereiding van wet- en regelgeving - op de ministeries te bezien. De resultaten van dat onderzoek - neergelegd in het rapport *Regels en risico's*<sup>3</sup> - zijn opmerkelijk, zelfs al evalueren ze slechts het proces van departementale voorbereiding van regelgeving en beschouwen ze niet de wetgevingskwaliteit *an sich*. In het rapport noemt de commissie, naast de toenemende tijds- en beleidsdruk en het relatief geringe gewicht van de juridische

dimensie bij het wetgeven, het gebrek aan (de organisatie en het beheer) lerend vermogen binnen het voorbereidingsproces van wetgeving, als één van de belangrijke risico's die de kwaliteit van wetgevingsprocessen bedreigt. Volgens de commissie:

'(.) wordt bij de loop van wetgevingsprocessen veel overgelaten aan professionals, wordt er weinig gestuurd in procesmatige zin. Er wordt onvoldoende structureel gewerkt aan een *lerende* (curs WV) organisatie. Er zijn vrijwel nergens gestructureerde, dat wil zeggen als zodanig vastgelegde werkwijzen, er vinden geen procesevaluaties plaats, een collectief geheugen wordt niet opgebouwd. Dat is des te meer risicovol waar sprake is van regelmatige - en soms vanuit loopbaanbeleid voorgestane - personeelwisselingen.

De commissie is van diverse zijden voorgehouden dat door de toenemende complexiteit van het recht de beschikbaarheid van juridische expertise op departementen steeds meer gevaar loopt.<sup>4</sup>

In dit artikel wil ik - gedeeltelijk in het spoor van de analyse van de commissie - nalopen of en waar er sprake is van een gebrek aan lerend vermogen binnen wetgevingsprocessen en wat daarvan de gevolgen zijn. Aan de hand van die analyse zal ik tot besluit stilstaan bij de mogelijkheden die het concept van het *kennismanagement* - een discipline die het beheer van kennisbronnen, kennisopbouw en -deling in organisaties bestudeert - biedt om het lerend vermogen van wetgevingsprocessen op te vijzelen.

## 2. 'Braindrains' wetgevingsprocessen: onbruik en weglekken van wetgevingskennis

Het belang van 'kennis' - hier verstaan als het proces of het vermogen dat het mogelijk maakt om uit gegevens informatie te destilleren en met die informa-

<sup>2</sup> *Zicht op wetgeving*, een beleidsplan voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid, gericht op verbetering van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsbeleid, Den Haag 1991 ook verschenen als kamerstuk. zie *Kamerstukken II 1990/91*, 22 008, nr. 2.

<sup>3</sup> Visitatiecommissie wetgeving (commissie-Grosheide), *Regels en risico's*, Den Haag, januari 2000. Het rapport zal binnenkort samen met de Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid worden gepubliceerd.

<sup>4</sup> Zie Visitatiecommissie wetgeving, *a.w.* 2000, p. 7.

tie problemen op te lossen - binnen wetgevingsprocessen lijkt evident. Wet- en regelgeving vormen het resultaat van een afweging van diverse belangen en aspecten, zoals politiek-beleidsmatige, financieel-economische of juridische. Om die belangen en aspecten met elkaar te kunnen verenigen is communicatie, informatie en vooral veel kennis nodig om relevante informatie te kunnen aanboren, met elkaar te verbinden en te wegen. Al zijn wetgevingsprocessen zeer kennisintensief, toch wordt in wetgevingsprojecten betrekkelijk luchthartig omgesprongen met het kennisbeheer. Opgedane ervaringen binnen wetgevingsprojecten worden nauwelijks geëvalueerd of systematisch opgetekend, er wordt weinig geëvalueerd en evaluatiereultaten (die dan ook nog meestal de effecten van het beleid betreffen) worden vaak slechts eenmalig gebruikt voor bijstellingen van het beleid binnen het geëvalueerde project zelf. Verder vinden er nauwelijks procesevaluaties van wetgevingsprocessen zelf plaats en is er nauwelijks sprake van een gestructureerde sturing van wetgevingsprocessen die er bijvoorbeeld toe zou kunnen bijdragen dat opgedane ervaringskennis uit andere wetgevingsprojecten beter wordt benut.

Dat gebrek aan aandacht voor de 'kennis'-factor en de daarmee gepaard gaande risico's geldt eigenlijk voor alle fasen van wetgevingsprocessen, zowel tijdens de departementale voorbereidingsfase (inclusief de advisering door de Raad van State), als de vaststellingsfase en de aansluitende fasen van de invoering, uitvoering en handhaving van een wettelijke regeling, en de mogelijke evaluatie en terugkoppeling van de evaluatieresultaten.

### 2.1. (Departementale) Voorbereidingsfase

Het kenniscentrum van wetgevingsprojecten bevindt zich veelal op de ministeries, meestal zelfs bij individuele beleids- en wetgevingsambtenaren. Want al wordt er binnen de rijksdienst bij het

voorbereiden van meer omvangrijke wetgevingsprojecten wel in projectteams<sup>5</sup> of zogenaamde task-forces<sup>6</sup> samengewerkt, toch is het bij kleinere wetgevingsprojecten nog vaak zo dat een beleidsafdeling eerst zelf beleid formuleert en vervolgens aan de wetgevingsafdeling vraagt om er - weliswaar in samenspraak - een wetsvoorstel, een besluit of regeling van te maken, of een reeds geconcipeerd voorstel te becommentariëren of te toetsen. Bij lagere regelgeving of convenanten gebeurt dit laatste meestal in het geheel niet. Al weten, zo constateert de Visitatiecommissie, beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen, elkaar in het algemeen goed te vinden en werken ze goed en nauw samen,<sup>7</sup> toch worden wetgevingsjuristen nog vaak te laat ingeschakeld. De belangrijkste keuzen zijn dan al gemaakt en de specifieke wetgevingsinbreng en -expertise komt dan vaak als mosterd na de maaltijd. Daarbij komt nog dat de wetgevingsaandacht of juridische inbreng in het algemeen niet erg populair is binnen de departementale werkpro-

<sup>5</sup> Dergelijke projectgroepen zijn dan idealiter samengesteld uit beleidsambtenaren, c.q. materiedeskundigen, wetgevingsambtenaren en personen die de uitvoering en het uitvoeringsveld goed kennen. Zie hierover verder Ph. Eijlander, W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag 2000, p. 313-314.

<sup>6</sup> De term task-force wordt in de nota *Voortvarend wetgeven* gebruikt voor de aanduiding van interdepartementale teams van ervaren wetgevingsambtenaren die werken aan complexe en prioritaire wetgevingsprojecten (*Kamerstukken II 1993/94*, 23 462, nr. 1, p. 10).

<sup>7</sup> Wat dat betreft lijkt er veel ten goede veranderd te zijn sinds de dagen dat Nick Huls vanaf 1984 als projectleider van het project *Wet consumentenkrediet* (inter)departementaal in de slag moest met beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen op het Ministerie van Financiën en Economische Zaken. Zie voor zijn zeer vermakelijke 'ervaringsverslag' *Wetgeving personen, toeval en bureaupolitiek*, *RegelMaat* 1994, p. 155 e.v.

cessen. Toenemende druk om binnen korte termijnen beleid te realiseren zorgt er voor dat juridische of specifieke wetgevingsaandacht veelal als een 'lastige' hindernis in beleidstrajecten wordt ervaren.<sup>8</sup> Dat gebrek aan 'populariteit' wreekt zich op meerdere fronten. Zo is er sprake van een zekere 'dejuristisering van ministeries'<sup>9</sup> - i.e. de afname van juridisch geschoolde medewerkers en van juristen in de departementsleiding - en een vaak - in vergelijking met de beleidsdirecties - niet zo sterke organisatorische inbedding van de wetgevingsfunctie in de organisatie.<sup>10</sup> Verder zijn de carrièreperspectieven en doorgroeimogelijkheden voor wetgevingsambtenaren binnen de departementale organisatie minder groot dan die van collegae in beleidsdirecties: het *métier* van wetgevingsambtenaar is meestal een eindfunctie.

<sup>8</sup> Zie Visitatiecommissie wetgeving, *a.w.* 2000, p. 25-26.

<sup>9</sup> Dit kwam als conclusie naar voor uit het door een Tilburgse IVA uitgevoerd onderzoek Zie IVA, *Meesterwerk*, Tilburg 1999, hoofdstuk 3.

<sup>10</sup> Er bestaat geen vaste wijze waarop de wetgevende functie op ministeries is georganiseerd. Sommige ministeries kennen een sterk decentrale opbouw van de wetgevende functie (bijvoorbeeld het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), anderen kennen een centrale wetgevingsdirectie (bijvoorbeeld het Ministerie van Economische Zaken). Daarnaast zijn er nog verschillende mengvormen. Zo kent het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer weliswaar een centrale wetgevingsdirectie, maar een deel van de wetgevende werkzaamheden vindt plaats binnen de beleidsdirecties. De centrale wetgevingsafdelingen op hun beurt kunnen ook weer verschillende posities hebben binnen de organisatie van een ministerie; het kan een directie zijn als onderdeel van de centrale staven onder leiding van de (plaatsvervangend) secretaris-generaal, het kan ook een facetdirectie zijn waarvoor een directeur-generaal verantwoordelijk is. Zie Visitatiecommissie wetgeving, *a.w.* 2000, p. 25.

De relatief zwakke inbedding van de juridische en wetgevingsfunctie in een omgeving die juist op het juridische en wetgevingsvlak steeds complexer wordt, met name vanwege de steeds grotere rol die het internationale, en met name het communautaire recht, gaat spelen, bedreigt de kwaliteit van wetgeving in dubbele zin. Waar eigenlijk meer expertise en aandacht bij het voorbereiden van wetgeving nodig zou zijn, vanwege de toegenomen complexiteit en de rol van het internationale recht, is in organisatorische zin die aandacht juist wat op zijn retour.

Dat maakt het kennisbeheer binnen wetgevingsproces uitermate kwetsbaar, zeker als men bedenkt dat kennis van en over belangrijke wetgevingsdossiers meestal rusten bij één of enkele beleids- of wetgevingsambtenaren. Aan de ambtenaren die bij de voorbereiding van een wetgevingsproject zijn betrokken wordt namelijk ook vaak de zorg opgedragen het project gedurende de andere fase van het wetgevingsproces te begeleiden en na de vaststelling van de regeling het 'dossier' bij te houden. Die kennis van individuele wetgevingsprojecten wordt zelden als zodanig opgetekend of gebruikt en ligt bestorven in de ervaring van (senior)ambtenaren. Met diens vertrek kan de opgebouwde kennis en ervaring zo maar ineens verloren gaan, een probleem waarmee wetgevingsafdelingen en ministeries ten gevolge van de toegenomen mobiliteit op de arbeidsmarkt de laatste jaren steeds meer worden geconfronteerd. De door individuele ambtenaren opgebouwde ervaring kan soms wel worden doorgegeven in het geval een seniorwetgevingsambtenaar de taak wordt toevertrouwd om een aankomende collega op te leiden, maar systematisch gebeurt dit niet.

De Visitatiecommissie wetgeving constateert op dit punt dan ook serieuze gebreken ten aanzien van het lerend ver-

mogen<sup>11</sup> van het departementale voorbereidingsproces van wet- en regelgeving. Zo signaleert de commissie een zekere passiviteit op het terrein van de opleiding en permanente vorming van wetgevingsprofessionals. Het wordt in hoge mate aan wetgevingsjuristen zelf overgelaten te bepalen hoe ze zichzelf bijschoolen. Opleidingen worden vaak wel aangeboden, maar vaak niet gevolgd. Dat heeft in de ogen van de commissie in een aantal gevallen van doen met de hoge tijdsdruk, maar ook omdat het bijhouden van kennis en het volgen van opleidingen bijvoorbeeld geen pregnante rol speelt bij het houden van functioneringsgesprekken.<sup>12</sup> Slechts in een enkel geval worden opleidingen door ministeries zelf actief aangeboden.<sup>13</sup> Meer in het algemeen wordt er door ministeries, in de ogen van de Visitatiecommissie, weinig beleid gevoerd om de professionaliteit van wetgevingsjuristen te waarborgen, terwijl het proces van voorbereiding van regelgeving wel in flinke mate wordt overgelaten aan die professionals. Onder andere blijkt dat door het ontbreken van een bredere beleidsvisie bij de werving en selectie van wetgevingsambtenaren en juristen. Slechts een enkel departement maakt gebruik van competentie-profielen of gestandaardiseerde selectie-eisen en een gericht loopbaanbeleid voor wetgevingsjuristen. Mede daarom blijkt het soms moeilijk

om vacatures voor (senior)wetgevingsjuristen te vervullen.

Passiviteit constateert de Visitatiecommissie ook, terecht voorzover ik kan overzien, ten aanzien van de vorming van een 'collectief geheugen' binnen het voorbereidingsproces van wetgeving. Er zijn nauwelijks protocollen voor de te volgen handelwijze bij verschillende wetgevingsprocessen en er wordt ook niet op basis van opgedane ervaringen of kennis uit (proces)evaluaties stelselmatig nagedacht over recepten of 'best practice'-scenario's voor zo'n proces. In de woorden van de Visitatiecommissie:

(.) er is niet een geïnstitutionaliseerd instrument om processen, zo nodig, te verbeteren. Immers, individuen leren mogelijk van wat zij gedaan hebben, in de organisatie gebeurt dit niet zolang dit niet is vastgelegd en wordt uitgedragen. Er wordt vervolgens nog weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de informatie- en communicatietechnologie biedt op het vlak van kennisverzameling en kennisuitwisseling. Dat is binnen de departementen al het geval, het geldt zeker tussen departementen.<sup>14</sup>

## 2.2. Advisering door de Raad van State

De door de Visitatiecommissie geconstateerde problemen zijn niet uniek voor het departementale voorbereidingsproces van regelgeving. Eenzelfde soort probleem bij de kennisdeling en gebrek aan systematische geheugenopbouw speelt ook bij de advisering door de Raad van State. De raad adviseert over voorstellen van wet en doet dat aan de hand van een lijst aandachtspunten die tot voor kort alleen bij de raad zelf bekend waren. Al tracht de Raad van State dit al jaren systematisch te doen, een eenvoudig systematisch inzicht in het toetsingskader of overzicht van de kennisinbreng van de raad bij wetgevingsadvisering is niet een-twee-drie te geven. Al probeert de raad

<sup>11</sup> Hieronder verstaat de commissie een aantal aspecten van de opbouw van en het onderhoud van een collectief geheugen (werkwijzen en inhoudelijke aspecten) en expertise (kennisbeheer en personeelsbeleid)

<sup>12</sup> Visitatiecommissie wetgeving, *a.w.* 2000, p 34

<sup>13</sup> Voorbeelden hiervan zijn de in-company-opleidingen wetgevingsleer en wetgevingsseminars die bijvoorbeeld met behulp van externe opleidingsbureaus binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden georganiseerd

<sup>14</sup> Visitatiecommissie wetgeving, *a.w.* 2000, p 36

zo consistent mogelijk te werk te gaan, een echte legisprudentie in de advisering - waarbij de nieuwe adviezen voortbouwen op eerdere adviezen en een overzicht bestaat van de reeds gegeven adviezen - bestaat nog niet. Dat betekent dat de belangrijkste adviseur van de regering bij wetgeving ook in hoge mate per afzonderlijk project adviseert en kennis en inzichten die bij eerdere projecten werd opgedaan snel dreigt te vervluchten.<sup>15</sup> In België is dat onder andere mede aanleiding geweest om de legisprudentie van de Raad van State aan een systematisch onderzoek te onderwerpen en op die manier meer inzicht te krijgen in de kwaliteitscriteria die de Raad van State daar hanteert en te leren van eerdere ervaringen.<sup>16</sup>

### 2.3. Vaststellingsfase

Tijdens de parlementaire behandeling, en dan met name bij de behandeling van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer, wordt ook weinig gestuurd op vormen van kennisdeling en kennisbeheer. Dat lijkt bijna vanzelfsprekend gezien de relatief korte zittingsduur van de Tweede Kamer en de voornamelijk politiek georiënteerde inbreng van de verschillende fracties, maar toch lijken ook hier kansen op optimaal gebruik van opgedane wetgevingskennis en -ervaring te worden gemist. Kennis over bepaalde wetgevingsprojecten waarbij een belangrijke

kamerinzet heeft plaatsgevonden wordt niet op enigerlei wijze systematisch behandeld. Wel is er de indirecte opbouw van een collectief geheugen via de afvaardiging in de Eerste Kamer. Juist daar hebben ervaren politici een inbreng ten aanzien van bijvoorbeeld de wetgevingskwaliteit, op basis van hun langlopende ervaring in de politiek of het openbaar bestuur. Regel is dat overigens niet en van een systematische opslag of beheer van die kennis, laat staan de opbouw van een collectief wetgevingsgeheugen is nauwelijks sprake, zelfs al is het zo dat de laatste jaren relatief veel van de 'kwaliteitsvragen' over voorgenomen wetgeving afkomstig zijn uit de Eerste Kamer. De ervaringskennis die binnen de Eerste Kamer wordt opgebouwd lijdt aan het manco dat ze slechts een zittingsperiode lang productief is; daarna verdwijnt ze met de (niet herkozen) leden. Dat een 'chambre de reflexion' wel degelijk een rol kan spelen bij de opbouw van wetgevingskennis bewijst het voorbeeld van de Belgische Senaat: daar is, juist met het oog op systematische bewaking van de kwaliteit van wetgeving, een zogenaamde Cel Wetgeving opgericht binnen de senaat, die zich bezig zal gaan houden met het evalueren van wettelijke regelingen.<sup>17</sup>

Door onder andere Visscher<sup>18</sup> en Postma<sup>19</sup> is er in aflevering 3 van RegelMaat van dit jaar nog op gewezen dat de invloed op en de aandacht voor de kwaliteit van wetgeving die de kamers hebben, vaak nog wordt onderschat. Ten eerste is er een gunstig effect op de kwaliteit van wetgeving vanuit de institutio-

<sup>15</sup> *N'en déplaise* de pogingen die vanuit *RegelMaat* worden ondernomen om via de rubriek *Legisprudentie* systematisch de advisering van de raad op bepaalde wetgevingsthema's in kaart te brengen

<sup>16</sup> Zie J. Velaers, *De grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Antwerpen 1999 en J. Velaers, *Het preventieve grondwettigheidstoezicht van de Raad van State in het raam van de kwaliteitszorg voor wetgeving*, in: P. Popelier en M. Adams (red.), *Wie waakt er over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen/Groningen 2000, p. 227 e.v.

<sup>17</sup> Zie Wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving, Belgische Senaat, zitting 1998-1999, 1-955/5. Zie ook mijn bijdrage *Wetgevingsbeleid in België*, *RegelMaat* 2000, p. 140-144.

<sup>18</sup> G. Visscher, *De Tweede Kamer als eindredacteur*, *RegelMaat* 2000, p. 95 e.v.

<sup>19</sup> A. Postma, *De rol van de Eerste Kamer bij de formele wetgeving*, *RegelMaat* 2000, p. 106 e.v.

nele positie van de kamers: er wordt nog eens - wellicht met andere ogen - naar een wetsvoorstel gekeken. Verder is er ook de waarde verbonden met de democratische legitimatie die - hoe indirect wellicht ook - de behandeling en besluitvorming in het parlement aan een (mogelijk) latere wet geeft: het draagvlak van een wet in formele zin wordt er zeker door verbreed. Daarnaast is het de afgelopen tien jaar vooral het parlement geweest dat op systematische wets- of beleidsevaluaties heeft aangedrongen om op die manier op de hoogte te blijven van de (beleids)effecten die een regeling heeft. In die zin vormt ook het gebruik van het enquête-instrument voor beleidsterreinen die via wetgeving worden gestuurd, zoals de sociale zekerheid en bouwsubsidies, een initiatief dat ook in de sfeer van kennisopbouw waarde kan hebben. Naast deze initiatieven is er sprake van een toenemend besef ten aanzien van het belang van de kwaliteit van wetgeving bij het parlement. Wensen blijven er nog wel: zo beveelt Visscher de installatie van een kamercommissie voor de wetgeving aan en een versterking van het bureau wetgeving om met name op uiteenlopende aspecten van rechtmatigheid te kunnen beoordelen. Ook zou de Tweede Kamer er in specifieke gevallen bij evaluatie van nieuwe wetgeving op moeten aandringen dat er na een halfjaar een - zeer voorlopige - interimrapportage plaatsvindt om ongewenste effecten op het spoor te komen.

Aandacht hebben voor de rol die de Tweede en Eerste Kamer hebben bij (het gebrek aan) opbouw van wetgevingskennis is geenszins een miskennis van de grotendeels politieke strekking en inhoud van het debat en de afwegingen binnen het parlement. Systematische kennisopbouw, kennisbeheer en het - voorzover mogelijk - werkelijk delen van wetgevingskennis met andere wetgevingsactoren kan er juist toe leiden dat het parlement beter en effectiever zijn werk kan doen. Een beter ge-

bruik en beheer van de reeds aanwezige wetgevingskennis en het voortdurend uitbouwen daarvan kan ertoe bijdragen dat de kamers met een gerust hart nog meer aandacht kunnen besteden aan debat over de (beleids)hoofdlijnen van het beleid uit een voorstel en de controle op de regering - voorzover dat via de band van een wetsvoorstel mogelijk is. Nu al zijn er voorbeelden van praktijken aan te wijzen waarin werkelijk kennis wordt gedeeld tussen het parlement en de overige wetgevingsactoren. Zo zou men de adviezen van de Raad van State op onderdelen kunnen zien als preadviezen aan het parlement op het vlak van de wetgevingskwaliteit.<sup>20</sup> Kennisdeling is er ook in de vorm van de ambtelijke bijstand die kamerleden of commissies kunnen krijgen van departementale wetgevingsjuristen bij het redigeren van amendementen of initiatiefvoorstellen. Verder is het bureau Wetgeving van de Tweede Kamer actief in het verzamelen en distribueren van specifieke wetgevingskennis voor de kamerleden, onder andere via toepassing van nieuwe vormen van informatie- en communicatie-technologie.<sup>21</sup> In het verleden zijn zelfs

<sup>20</sup> Ook op andere punten, maar deze bijdrage beperkt zich tot het aspect van de wetgevingskwaliteit.

<sup>21</sup> De toepassing van informatie- en communicatietechnologie binnen en ten behoeve van het parlement kan - samen met andere tendensen - belangrijke betekenis hebben voor de functies die het parlement binnen het wetgevingsproces en binnen het constitutionele bestel vervult. Op het ogenblik worden er relatief veel studies verricht naar de mogelijke gevolgen van ICT voor het parlement. Zie voor een van de vroege voorbeelden G.J. Leenknecht, *De virtuele wetgever, RegelMaat 1998*, p. 189 e.v. en Stephan Coleman, e.a. (eds.), *Parliament in the Age of the Internet*, Oxford University Press 1999. Onlangs werd ook het jaarlijkse congres van de European Group of Public Administration gewijd aan het onderwerp *Managing Parliament in the 21st Century* (August 30th-September 2nd 2000, Glasgow,

wetgevingscursussen ontwikkeld voor de kamerleden en hun staf.<sup>22</sup> Daarnaast zijn er vanzelfsprekend veel informelere vormen van kennisdeling. Waar het in de huidige verhoudingen wel zo is dat er door het parlement kennis wordt gedeeld met andere wetgevingsactoren, is er aan de andere kant nauwelijks sprake van een systematisch aandeel of inbreng van de kamers bij de opbouw van wetgevingskennis of de innovatie daarvan, buiten de gevallen waarin nadrukkelijk om proces- of wetsevaluaties wordt verzocht.

#### 2.4. De fase van uitvoering en handhaving

Meer dan vroeger geval was is, zeker de laatste tien jaren, de behoefte ontstaan meer te weten van de ervaringen die uitvoeringsinstanties, toezichhouders en handhavingsautoriteiten opdoen met wettelijke regelingen. Om de ervaringen van uitvoerders en handhavers reeds bij voorbaat te benutten bij de voorbereiding van wettelijke regelingen komt een systematische consultatie van de voorzienende uitvoerders en handhavers van een regeling steeds meer in zwang. Bij het ene departement gebeurt dat als het resultaat van een ketenbenadering<sup>23</sup> (Ministerie van Verkeer en Waterstaat), andere ministeries, zoals de fiscale tak van het Ministerie van Financiën, kennen een uitgewerkt systeem voor de inschakeling van de uitvoerende instanties en de terugkoppeling van ervaringen

Scotland) waarin ook de verschuivende functies van het parlementaire werk centraal stonden

<sup>22</sup> Deze cursus - die in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw werd georganiseerd, heette 'De kunst van het mede-wetgeven' Door de Tilburgse onderzoeksschool voor wetgeving wordt in 2001 een cursus mede-wetgeven georganiseerd voor het Europees Parlement. Die cursus 'The Art of Co-Legislation' is voornamelijk bedoeld voor de ambtelijke staf van het Europees Parlement.

<sup>23</sup> Zie onder andere E R C. van Rossum, De ketenbenadering: een praktisch beleidsconcept, *RegelMaat* 1994, p 189 e.v.

van die instanties. Een bijzondere vorm van voorbereiding betreft die waarbij via een voorbereidende toets de uitvoerings- en handhavingseffecten, dan wel bedrijfs- of nalevingseffecten van een regeling worden voorspeld. Dat kan gebeuren aan de hand van een prognostische toets, maar ook aan de hand van een simulatie of veldexperiment.<sup>24</sup> Vanzelfsprekend komt zulke kennis de kwaliteit van wetgeving op een aantal manieren ten goede. Toch moet worden geconstateerd dat projecten waarbij zulke vormen van prognostische toetsen of experimenten worden ontwikkeld en uitgewerkt slechts mondjesmaat worden geïnitieerd en veel moeite kennen om vaste voet in de wetgevingspraktijk te krijgen.

#### 2.5. Evaluatie en terugkoppeling

Het wordt steeds gebruikelijker, zij het nog steeds geen *gebruik*, om belangrijke wetten na enige tijd te evalueren. Meestal is daarbij de aandacht wel sterk gericht op de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid en niet zozeer op de effectiviteit van de wet of regeling die wordt onderzocht. De ervaringen die uit een evaluatie blijken zijn natuurlijk wel *eveneens* van het grootste belang bij het meten van de effectiviteit en doelmatigheid van de oplossingen die via wetgeving de wereld in worden gestuurd. Het probleem is echter ook hier dat de evaluatie-ervaringen die via systematische wetsevaluatie worden opgedaan meestal slechts eenmalig worden gebruikt en dan alleen binnen het wetgevingsproject dat werd geëvalueerd. De uitkomst van de meeste wetsevaluaties worden gebruikt om wettelijke regelingen op punten bij te stellen. Meer lering voor de toekomst of voor andere projecten wordt er veelal niet uit getrokken.

<sup>24</sup> Zie onder andere D P. van den Bosch, Simulatie van wetgeving, *RegelMaat* 1995, p 202 e.v.

## 2.6. Voorlopige conclusie kennissituatie

Samenvattend kan worden gesteld dat het wetgevingsproces op het gebied van kennisdeling, -organisatie en -beheer, hoezeer ook verklaarbaar, te wensen overlaat. Er vindt nauwelijks gerichte regie plaats op - gedeeld - kennisgebruik van de betrokkenen in wetgevingsprocessen. De verschillende actoren in de verschillende fasen van het wetgevingsproces delen slechts in een enkel geval de kennis, maar meestal wordt er op het terrein van de kennisopbouw langs elkaar heen gewerkt. Dat heeft natuurlijk te maken met ieders rol binnen dat proces, maar meer nog met de neiging om van project naar project te werken, zonder gerichte aandacht voor eerder opgedane ervaringen. Aan het opbouwen van een collectief geheugen van het wetgevingsproces wordt - zelfs binnen één en dezelfde fase - naast incidentele projecten, zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving of de 101 Praktijkvragen implementatie EG-recht, nauwelijks aandacht besteed, zo signaleert ook de Visitatiecommissie.<sup>25</sup>

Nu zou je je af kunnen vragen of dat zo erg is. De ratio van het wetgevingsproces is nu eenmaal om via een ordentelijk verloopend, democratisch gelegitimeerd debat te komen tot inhoudelijk unieke wetgevingsoplossingen, waarbij op het punt van de inhoud van de gekozen oplossing een leereffect voor nieuwe projecten wellicht moeilijk voorstelbaar is. Lering trekken uit wetgevingsprojecten, in de zin van opbouwen en delen van kennis, is echter meer dan eens wel mogelijk op het niveau van de algemene lijnen van de gekozen aanpak, de instrumentkeuze, de technische (met name juridische) kennis die nodig is bij het wetgeven, en het sturen en beheren van het wetgevingsproces als zodanig. Daar valt veel te 'verdiene' met een systemati-

sche opbouw en beheer van wetgevingskennis. Dat wordt ook in toenemende mate onderkend binnen andere organisaties die 'kennisintensief' werk verzetten.

## 3. Kennismanagement: ook iets voor het wetgevingsproces?

### 3.1. De drie stappen van kennismanagement

Kennis is in de moderne kennismaatschappij, volgens de 'kennisgoeroes' Nonaka en Takeuchi, niet langer één van de productiefactoren naast arbeid, kapitaal en ruimte, maar dé belangrijkste productiefactor.<sup>26</sup> Hierdoor is aandacht en zorg voor de factor 'kennis' binnen het bedrijfsleven de laatste vijf jaar sterk toegenomen. Het kritische belang van kennis in organisaties heeft de laatste jaren veel bedrijven en instellingen ertoe gebracht methoden en systemen te ontwikkelen die erop zijn gericht de kennis die ze nodig hebben, genereren en bezitten op een zo efficiënt mogelijke manier te beheren. Die inspanningen worden wel met de verzamelterm 'kennismanagement' aangeduid en al is er dan nog veel begripsonvastheid op het terrein van het kennismanagement, in het algemeen wordt kennismanagement wel preciezer gedefinieerd als: het beheersproces dat erop is gericht het rendement van de productiefactor kennis te vergroten door: a) het organiseren van processen van kennisdeling, b) het bevorderen van een open - op kennisuitwisseling gerichte - samenwerkingcultuur, en c) het leveren van infrastructuur en instrumentarium om deze processen te faciliteren.<sup>27</sup> Deze drie

<sup>25</sup> Zie Visitatiecommissie wetgeving, a.w. 2000, met name p. 35-36.

<sup>26</sup> Zie I. Nonaka en H. Takeuchi, *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*, New York 1995, p. 226-227.

<sup>27</sup> Zie Hein van Duivenboden, Miriam Lips en Paul Frissen (red.), *Kennismanagement in de publieke sector*, 's-Gravenhage 1999, p. 12.

soorten inspanningen - die steeds terugkomen in de literatuur over het kennismanagement - liggen in elkaars verlengde en ik zal ze mede daarom ook verder aanduiden als de *drie stappen van kennismanagement*

### 3.2 Kennismanagement in de publieke sector

Kennismanagement als denk- en organisatieproces is niet alleen van belang voor de particuliere sector, maar ook voor de publieke sector. Ook daar groeit het belang van de factor kennis en neemt ook de belangstelling voor het concept kennismanagement toe, al wordt die interesse binnen de publieke sector niet zozeer gevoed door concurrentieoverwegingen, maar juist door overwegingen op het terrein van de doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit van de dienstverlening. Juist op dat terrein beginnen er nu ook studies naar de mogelijkheden en modaliteiten van kennismanagement te verschijnen.<sup>28</sup> Daaruit blijkt dat systematische aandacht voor het beheer en de organisatie van kennis binnen overheidsorganisaties juist voor die publieke sector al even onmisbaar is als voor de particuliere sector. De publieke sector staat bloot aan uitdagingen op het terrein van adequate en efficiënte publieke dienstverlening, aan nieuwe juridische, bestuurlijke en politieke eisen die alleen kunnen worden geparereerd met doordacht en efficiënt kennisbeheerbeleid. Ook de analyses van de Visitatiecommissie zijn van dit laatste besef doortrokken.

Een betere benutting van de aanwezige kennis in een organisatie of een pro-

ces heeft namelijk een aantal grote voordelen. Het is kostenbesparend doordat niet twee keer voor eenzelfde of soortgelijk probleem het wiel opnieuw moet worden uitgevonden, het is effectief omdat in verleden gemaakt fouten kunnen worden voorkomen. De vraag is echter hoe je op een effectieve wijze de in een organisatie of een proces, zoals het wetgevingsproces, aanwezige kennis expliciteert, deelt, toepast en uitbouwt. Dat vergt in veel gevallen niet alleen gerichte inspanning, maar tevens een andere opzet van werkprocessen. De Vuijst wijst er bijvoorbeeld op dat het delen van kennis in veel organisaties en processen eigenlijk iets onnatuurlijk is.<sup>29</sup> Kennis is in veel opzichten macht, en delen van kennis houdt daarmee automatisch ook het afgeven van (persoonlijke) invloed in. Zeker binnen overheidsorganisaties waarbij belangrijke taken zijn opgedragen aan professionals, zoals wetgevingsjuristen, bestaat er een - zeer verklaarbare - terughoudendheid om kennis te delen. Een tweede groot probleem bij het delen van kennis is de institutionalisering van de aanwezige kennis in een organisatie behoort kennis meestal toe, of vormt onderdeel van de dienstverlening of inbreng van een dienst of afdeling die daarmee het eigen aandeel in de processen van de organisatie legitimeert. Het delen van kennis kan daarmee de *raison d'être* van bepaalde onderdelen van een organisatie aantasten. Kennismanagement, een proces dat altijd begint met kennisdeling, vergt dus meestal een andere vorm van samenwerking dan voorheen gebruikelijk was. Het proces moet immers worden gericht op het expliciteren van de aanwezige kennis en het delen daarvan, iets wat in organisaties die werken met tamelijk autonome opere-

<sup>28</sup> Een aardig voorbeeld hiervan is het boek H van Duivenboven, M Lips en P Frissen (red.), *Kennismanagement in de publieke sector*, den Haag 1999, een verzamelbundel met opstellen waarin door ervaringsdeskundigen, wetenschappers en organisatie deskundigen gereflecteerd wordt op de theorie en praktijk van kennismanagement in de publieke sector.

<sup>29</sup> Zie Jan de Vuijst, *Kennismanagement vergt externe trekkers*, in Van Duivenboven e.a. (red.), *aw* 1999, p. 86-88.

rende professionals niet eenvoudig is.<sup>30</sup> Een ander aspect van verantwoord kennismanagement is de noodzaak tot voortdurende reflectie en uitbouw van de binnen een organisatie aanwezige kennis. Innovatie is de norm bij kennismanagement.<sup>31</sup> Dat klinkt de meesten van ons wellicht vreemd in de oren omdat, zo we ons al iets bij kennismanagement kunnen voorstellen, daar een betrekkelijk statische voorstelling bij zullen hebben: in eerste instantie denken we daarbij aan het opslaan en beheeren van kennis in een geordend documentatie- of bibliotheekstelsel, zodat anderen dat indien nodig kunnen raadplegen. Bij kennismanagement gaat het echter om meer. Niet alleen gaat het om het actief achterhalen en boven brengen van de kennis binnen een proces, daarnaast gaat het om het delen van die kennis en het opzetten van daartoe speciaal ingerichte samenwerkingsvormen, en het voortdurend uitbouwen en innoveren van die kennis. Voor het wetgevingsproces zou dat betekenen dat er voortdurende monitoring van wetgevingservaringen en functies van wetgeving plaats zou moeten vinden die vertaald wordt in opleidingen en in aandachtspunten bij het hanteren van wetgevingsinstrumenten. Daarnaast zou wetgevingsevaluatie niet zozeer een eenmalige operatie binnen bepaalde wetgevingsprojecten moeten zijn, maar juist een vast onderdeel (op de een of andere wijze) van een cyclisch verlopend - le-

rend - wetgevingsproces. Ik kom hierop in de volgende paragraaf nog terug.

#### 4. Naar een lerend wetgevingsproces?

Op verschillende plaatsen blijkt uit het rapport van de Visitatiecommissie wetgeving dat die commissie op de hoogte is van het ideeëngoed dat met het concept kennismanagement is verbonden. De aanbevelingen van de commissie zijn er bijna allemaal op gericht tot betere, en efficiëntere vormen van kennisbeheer en (gedeeld) -gebruik bij de departementale voorbereiding van wetgeving te komen.

Het eerste cluster aanbevelingen van de commissie betreft verbeterpunten in het organisatorische vlak. De commissie adviseert onder andere om de status van de wetgevingsinbreng te verhogen door er voor te zorgen dat een directeur wetgeving deel uit maakt van de hoogste beleidsstaf. Centrale wetgevingsafdelingen hebben in dat verband ook de voorkeur van de commissie. In ieder geval moet er worden gezorgd voor een goede inweving van wetgevingsaandacht binnen de organisatie van de ministeries, zodat het wetgevingsgeluid in een vroeg stadium van voorbereiding aan de orde komt.

Het tweede en derde cluster van aanbevelingen van de Visitatiecommissie beweegt zich meer direct in het vlak van verantwoord kennisbeheer. In de ogen van de commissie zijn per direct een aantal infrastructurele en organisatorische voorzieningen nodig die in ieder geval het (verder) weglekken van wetgevingskennis tegengaan en die bijdragen tot het behoud en delen van de kennis. Zo beveelt de commissie aan om - in verband met de opbouw van een collectief geheugen - departementale wetgevingsprocessen te protocolleren, en te komen tot meer systematische vormen van planning en programmering die zeker bij het begeleiden van wetgeving binnen ministeries nog node worden ontbeert. Intensievere toepassing van

<sup>30</sup> Met eenzelfde probleem wordt bijvoorbeeld de rechterlijke organisatie geconfronteerd Daar wordt inmiddels de oplossing van integraal management overwogen die een andere, meer gecoördineerde samenwerking tussen rechters en ondersteuning met zich meebrengt Zie onder andere mijn Kwaliteitsbevordering van rechtspleging via een Raad voor de rechtspraak, *Nederlands Juristenblad* 2000, p 641-649

<sup>31</sup> Zie De Vuijst, *a.w.* 1999, p 91 e v

ICT ten behoeve van kennisopbouw en kennisdeling tussen wetgevingsactoren is noodzakelijk. Verder moet de deskundigheid op het terrein van wetgevingskwaliteitsaspecten worden vergroot door middel van het inrichten van permanente systemen van kwaliteitszorg, een grotere aandacht voor de opleiding en permanente vorming van medewerkers en het inrichten van gemeenschappelijke centra voor wetgevingsvraagstukken en Europees/internationaal recht. Ook benadrukt de commissie het belang van een systeem van evaluatie van wetgevingsprocessen en het gebruik van die resultaten voor het opzetten van een systeem van 'bench-marking'. Een laatste categorie van aanbevelingen van de commissie strekt er vooral toe om in personele zin te komen tot een beter gebruik en inzet van wetgevingskennis. Er moet een beter beleid worden gevoerd op het terrein van werving, loopbaanbeleid en beloning van wetgevingsambtenaren.

De analyses en aanbevelingen die de Visitatiecommissie doet lijken me uitermate waardevol. Ze getuigen van een nieuwe kijk op de verhouding tussen wetgeving, wetgevingskwaliteit en wetgevingskennis. Dat is geen lineaire verhouding, maar een cyclische. Leggen we echter de drie stappen van kennismangement (zie paragraaf 3.1) naast de analyses en aanbevelingen van de commissie dan zien we dat de aanbevelingen van de commissie zich vooral richten op de eerste stap van kennismangement, het element *kennisdeling*. Kennisdeling vormt binnen processen van kennismangement echter slechts een eerste stap om zo te komen tot meer open samenwerkingsvormen. Zover is het - vooral als we met de commissie het wetgevingsproces als een geïntegreerd proces zien - nog lang niet. Ook de derde stap van kennismangement: het leveren van de infrastructuur en het instrumentarium om de open samenwerkingsprocessen te faciliteren blijft buiten de beschouwin-

gen van de Visitatiecommissie; daarvoor was de taakstelling van de commissie ook veel te beperkt.

Veel van de aanbevelingen van de commissie hebben het karakter van noodvoorzieningen op het terrein van het kennisbeheer. Terecht hijst de commissie de stormbal over het - mede in verband met de betrekkelijk lage status van het wetgevingsvak - wegslijpelen van wetgevingskennis en het teloor gaan van een collectief wetgevingsgeheugen. Dat is een sluipend proces dat zowel directe als indirecte kwaliteitsverliezen, maar ook directe financiële verliezen met zich brengt.<sup>32</sup>

Op enkele punten gaat de commissie wat verder. Zo worden enkele meer systematische voorzieningen aanbevolen zoals het inrichten van expertisecentra voor wetgevingsvraagstukken in het algemeen en Europees recht/internationaal recht in het bijzonder. Ook is de commissie voorstander van het opzetten van een systeem van 'bench-marking' ten behoeve van de meting van wetgevingskwaliteit, het bevorderen van permanente vorming en opleiding, het maken van protocollen en planningssystemen en het opzetten van een permanent systeem van kwaliteitszorg. Vooral deze aanbevelingen dragen volgens mij zeer zeker in directe zin bij aan het bevorderen van het lerend vermogen van het wetgevingsproces op termijn en het is daarom ook verheugend om te constateren dat veel van de aanbevelingen van de commissie zijn overgenomen in de Nota Wetgevingskwaliteitsbeleid die de Minis-

<sup>32</sup> Het recente verleden heeft geleerd dat wetgeving met serieuze kwaliteitsgebreken erg gegrotelijk kunnen zijn voor de staatskas, denk aan de perikelen rondom de oude Weduwen en Wezenwet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Securitel-affaire. Deze laatste affaire vormde zelfs de directe aanleiding tot de instelling van de Visitatiecommissie

ter van Justitie op 13 oktober 2000 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.<sup>33</sup>

In het bredere verband van verantwoord kennismanagement zijn de systematische organisatorische aanbevelingen van de commissie overigens niet helemaal 'af'. Hoe kom je namelijk aan de kennis die een expertisecentrum gaat uitdragen, die via permanente vorming en opleiding wordt bijgebracht en die via een permanent systeem van kwaliteitszorg het wetgevingsproces voedt? Hiervoor is volgens mij nodig dat de in het wetgevingsproces aanwezige kennis eerst en vooral wordt geëxpliciteerd. Dat gebeurt nog nauwelijks: binnen en buiten ministeries is vooralsnog weinig expliciet opgetekende kennis over bijvoorbeeld de specifieke effecten van verschillende soorten van regelgeving (formele wet, of juist gedelegeerde regelingen), verschillende regelgevingsstijlen (accent op bevoegdheidsnormen of juist gedragsnormen), het effect dat uitgaat van het gebruikte regelingsinstrument (regeling, geconditioneerde zelfregulering, etc.), de effecten die bepaalde toezichts-, handavings-, of sanctiestelsels of stelsels van overgangsrecht, hebben, etc. Begrijp me goed, aan algemene noties en meningen is op deze punten geen gebrek, er zijn zelfs in een aantal gevallen algemene aanwijzingen over, maar juist gedocumenteerde (ervarings)kennis op basis van onderzoek binnen een eigen departementaal wetgevingsbestand of eigen wetgevingservaring is er nauwelijks.<sup>34</sup> Illustratief is in dit verband de algemene notie dat er wetsfamilies (zouden hebben) bestaan met eigen (departementale) wezenskenmerken onder an-

dere in opzet en structuur, maar dat er nooit werkelijk is vastgesteld of die families werkelijk bestaan en welke kenmerken dan bepalend voor het familieverband zijn. Inzicht in de eigenaardigheden en kenmerken van de eigen wetgevingsgebruiken en -stijlen op bepaalde wetgevingsterreinen is van belang omdat er meestal te enigertijd beproefde recepten dan wel ervaringsgegevens achter schuilgaan die met het verstrijken van de tijd in de vergetelheid raken. In dat verband is het experiment van Verkeer en Waterstaat om onderzoek te laten verrichten binnen het eigen wetgevingsbestand interessant. Onderdelen van dat eigen wetgevingsbestand van Verkeer en Waterstaat worden, samen met een externe partner, onderzocht op zaken als de aard van de normstelling, ruimte voor zelfregulering (wat wordt aan een sector bijvoorbeeld overgelaten), de gekozen delegatiesystematiek en uitwerking daarvan, (bij internationaal en communautair recht) de gekozen implementatievorm, het gekozen toezichtssysteem, het sanctiesysteem, de handavingsvorm, het systeem van overgangsrecht, aspecten van techniek, etc. De kennis die uit deze onderzoeksprojecten naar voren komt wordt op zijn beurt weer ingezet voor het ontwikkelen van een specifiek wetgevingsbeleid en wordt verder ook gebruikt voor de interne (permanente) opleiding van de eigen wetgevingsjuristen.<sup>35</sup> Het expliciet maken van wetgevingskennis heeft ook zin op het niveau van de planning, het beheer en de voortgangsbewaking van wetgevingsprocessen. Evaluatie van proceservaringen opgedaan met (eigen) wetgevingsprojecten kan de basis vormen voor plannings- en voortgangsbewakingssystemen waarmee een (nog) efficiëntere aansturing van wetgevingspro-

<sup>33</sup> *Kamerstukken II 2000/01, 27 475*

<sup>34</sup> Een vorm van die documentatie vinden we bijvoorbeeld wel terug in de voorbeelden en modellen die we kennen bij veel aanwijzingen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). De in de Ar gegeven voorbeelden zijn echter meestal betrekkelijk algemeen en dienen ook voornamelijk als illustratie.

<sup>35</sup> Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat organiseert - naast initiele in-company-opleidingen - op reguliere basis themamiddagen voor de eigen seniorwetgevingsjuristen.

jecten kan plaatsvinden. Veel expliciete kennis is er op dit punt echter nog niet voorhanden. Vrij vanzelfsprekend dragen ook ex-ante en ex-postevaluaties binnen bepaalde wetgevingsprojecten, wetgevings simulaties, experimenten en proeftuinen bij aan het vermeerderen van de kennis die goed gebruikt kan worden binnen het wetgevingsproces. Die kennis is temeer waardevol als ze niet beperkt blijft tot het concrete wetgevingsproject waarvoor de evaluatie, simulatie of proef wordt uitgevoerd. Meer kennis over de waarde en het effect van het inzetten van evaluaties, simulaties en proeven draagt in het bijzonder bij tot het opvrijzelen van het lerende vermogen van de wetgever.<sup>36</sup> Datzelfde geldt voor de leereffecten die worden opgedaan bij de uitvoering en handhaving van een regeling. Explicitering hiervan houdt volgens mij in dat niet alleen van eenmaal opgedane ervaringen in bepaalde (geëvalueerde) incidentele wetgevingsprojecten wordt geleerd, maar dat ook nagedacht wordt over systemen die erop zijn gericht systematisch de uitvoerings- en handhavingspraktijk van regelingen te monitoren en systematisch in kaart te brengen. Nog op veel meer terreinen kan het expliciteren van wetgevingskennis bijdragen aan het lerende vermogen van de wetgever, maar mede vanwege het beperkte bestek van deze bijdrage wil ik het toch voorsnog bij deze enkele voorbeelden laten.

Een vervolgstap die volgens de logica van de drie stappen van het kennismanagement gezet zou kunnen worden na de implementatie van de voorzieningen van de Visitatiecommissie is na te denken over de opzet van een meer *open samenwerking* en kennisdeling in het wetgevingsproces. Dat ons huidige wetgevingsproces inhoudelijk nogal eens op tegenspraak is gericht doet niet af aan

het feit dat de checks and balances in het systeem van het wetgevingsproces dat proces tot een samenwerkingsproces maken. Het is echter nog lang geen 'open' samenwerking, gericht op kennisdeling. Het wetgevingsproces zoals we dat nu kennen is geheel gebaseerd op het kennisdelingsmodel van de eervorige eeuw waarin kennis passief en via 'papieren' communicatie werd gedeeld. In het digitale tijdperk bestaan hele andere en nieuwe vormen om elkaar te informeren en kennis te delen. Via een meer gedigitaliseerd wetgevingsproces is het denken over het delen van kennis en het opbouwen van een collectief wetgevingsgeheugen wellicht eenvoudiger te realiseren dan in een papieren, in de tijd uitgezet en sterk gefaseerd wetgevingsproces. Wetgevingsprojecten op websites, waarbij voorbereiders, vaststellers (politici en bestuurders), uitvoerders en geadresseerde burgers of instellingen steeds met elkaar in gesprek blijven in welk 'stadium' van het proces dan ook, lijken - waar het de techniek betreft - nog niet eens zover van ons af.<sup>37</sup> Ook via het gezamenlijke gebruik van kennisystemen die met name het voorbereiden van wettelijke regelingen ondersteunen - zoals het door Justitie in bedrijf genomen systeem LEDA - kunnen als ondersteuningsinstrument maar ook als uitwisselingsplatform van wetgevingskennis diensten bewijzen. Meer nog dan welke techniek of instrument ook dragen cyclische wetgevingsprocessen, waarbinnen een bereidheid tot le-

<sup>36</sup> Zie Ph Eijlander, *De verbindende wetgever*, oratie KUB, Den Haag 2000, p 25.

<sup>37</sup> Een wetgevingsproject dat via een website op het Internet wordt voorbereid is het project nieuwe Auteurswet. Via een site kan eenieder deelnemen aan de discussie over nieuwe regels in het auteursrecht. Mede op basis van deze discussie zal een wetsvoorstel worden gemaakt dat aan de Internetgemeenschap wordt voorgelegd alvorens het door de ministerraad wordt behandeld. Zie <http://www.minjust.nl/auteursrecht>. Zie ook *Nederlands Juristenblad* 3 november 2000, p 1945

ren bestaat uit de opgedane ervaringen, nog het effectiefst bij aan een optimaal gebruik van wetgevingskennis. En met een *werkelijk* cyclisch proces komt de recycling van kennis en opgedane ervaringen bijna als vanzelf.