

## Het teken, dat u bewaart en duidt tot in verste verandering

### 1. Inleiding

Wetgeven is creatief werk. Dat kunnen niet alleen diegenen bevestigen die ooit de zuil van Hammurabi in het Musée du Louvre hebben bewonderd, maar ook zij die de bestaande variëteit van systematiek, inhoud en formulering binnen formele wetten kennen. En indien diversiteit een aanwijzing mag heten voor creativiteit, kan men op een wat hoger abstractieniveau ook nog wijzen op het bestaan van verschillende wetsfamilies, die dikwijls gekenmerkt worden door meestertekens van het wetgevingsatelier waaruit ze afkomstig zijn.<sup>1</sup>

Het bestaan van die variëteit is niet verwonderlijk. Wetsvoorstellen komen tot stand in een creatief besluitvormingsproces, waarbij de oplossingen en keuzen ten aanzien van de voorliggende problemen worden bepaald door een groot aantal randvoorwaarden. Deze -slechts gedeeltelijk juridische- randvoorwaarden zijn niet steeds bij ieder wetsvoorstel-in-wording gelijk, of in gelijke mate van belang. Sommige van die condities zijn zelfs moeilijk traceerbaar of onttrekken zich geheel aan het oog. Zij vinden hun wortels bij voorbeeld in departementale cultuur, historiciteit van de wetgever en onderwerp van regeling, 'onzichtbare' ervaring van de opstellers.<sup>2</sup> De meeste voorwaarden hebben echter een minder occult karakter. We vinden ze terug in grondwettelijke voorschriften en andere juridische (waarborg)normen die het wetgevingspro-

---

\* Wim Voermans is als universitair docent staats- en bestuursrecht aan de vakgroep verbonden en bereidt een dissertatie over computerhulp bij wetgeving voor.

1 Zie *De veertien wetsfamilies*, Verslag van de op 18 februari 1977 gehouden studiedag aangeboden aan dr. S.O. van Poelje in verband met zijn afscheid van het Instituut voor bestuurswetenschappen, 's-Gravenhage 1977. Overigens is het onderscheid in veertien wetsfamilies niet uitputtend: binnen één departement kunnen meestal ook nog verschillende onderfamilies onderkend worden.

2 In sommige opzichten zou men hierbij kunnen spreken van (vooralsnog) *anonieme normen*, die, gefundeerd in de *eigenaardigheid* van persoonlijke (professionele) ervaring, zelfs inzake wetgeving bepalend kunnen zijn voor het maken van keuzen. Zie hiervoor ook Jaap Goedegebuure, *De anonieme normen*, in: Robert Anker, Tom van Deel, Kees Fens e.a., *De regels van de smaak*, Amsterdam 1985, pp. 48 e.v.

Het teken, dat u bewaart en duidt tot in verste verandering

ces beheersen, Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek,<sup>3</sup> wetenschappelijke kennis over wetgeving, specifieke kennis over het te reguleren onderwerp, kennis van relevante belangen enz.

Binnen dit complex van randvoorwaarden maakt de wetgever in formele zin -want hiertoe beperkt deze bijdrage zich- verantwoorde en democratisch gelegitimeerde keuzen. Aan de andere kant van het spectrum is het een van de taken van de wetgevingswetenschap<sup>4</sup> om deze randvoorwaarden te expliciteren en te analyseren.<sup>5</sup>

Door de overvloed van voorwaarden en de steeds wisselende creatieve keuzen die daarbinnen moeten worden gemaakt lijken wetgeving en het wetgevingsproces dan ook niet de meest automatiseringsvriendelijke omgeving. Computers bezitten zelf geen creatief vermogen en kunnen slechts worden ingezet bij de automatisering van routinematige handelingen. Bij wetgeving gaat het juist om besluitvorming waarbij routine grotendeels ontbreekt. Computers kunnen zo bezien slechts in zeer bescheiden mate bijdragen tot de verbetering van wetgeving. *Spectaculaire ontwikkelingen zijn op dit gebied echter niet te verwachten*, voorspelde Hustinx in 1985.<sup>6</sup>

In deze bijdrage zal geprobeerd worden aan te tonen dat er redenen zijn om de toekomst voor computerhulp binnen bepaalde gedeelten van het wetgevingsproces minder somber in te zien. Bovendien zal aangetoond worden dat computerhulp bij kan dragen tot harmonisatie van wetgeving.

## 2. Onderzoek naar automatiseringsmogelijkheden bij wetgeving en binnen het wetgevingsproces

Onderzoek naar aanknopingspunten voor automatisering van wetgeving of binnen het wetgevingsproces heeft zich tot op heden veelal beperkt tot het wetgevingsproces als geheel,<sup>7</sup> dan wel onderzoek dat bepaalde

---

3 Vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, van 14 februari 1984, *Stcrt.*, 13 maart 1984.

4 In navolging van Van der Velden wordt hier gesproken over de wetgevingswetenschap. Onder wetgevingswetenschap worden tevens de wetgevingstechniek(leer), de wetgevingsprocedure(leer) de wetgevingsmethode(leer), alsmede de wetgevingstheorie begrepen. Zie W.G. van der Velden, *De ontwikkeling van de wetgevingswetenschap*, dissertatie RUU, Lelystad 1988, p. 73.

5 Van der Velden spreekt hier over de *heuristische* functie van de wetgevingswetenschap. W.G. van der Velden, *a.w.*, pp. 44 e.v.

6 P.J. Hustinx, Aspecten van automatisering in verband met automatisering, in: E.M.H. Hirsch Ballin en J.A. Kamphuis (red.), *Trias Automatica*, Deventer 1985, p. 44.

7 Vgl. Reinhold Hotz, Strukturierung des Vorverfahrens der Gesetzgebung -Erste Schritte zu einem allfälligen Einsatz von Computern bei der Schweizerischen Gesetzgebung, in: Theo Öhlinger (Hrsg.), *Gesetzgebung und Computer*, München 1984, pp. 164 e.v. en Robert L. Stoyles, The Unfulfilled Promise: Use of Computers by

facetten binnen dit proces -zoals de voortgangsinformatie met betrekking tot een bepaald wetsvoorstel- belichtte.<sup>8</sup> We zagen hierboven al dat vanuit de brede optiek van bij voorbeeld Hustinx tot een geringe inzetbaarheid van computers moest worden geconcludeerd. Deze algemene conclusie is echter niet gedifferentieerd naar de verschillende fasen binnen het wetgevingsproces. De vraag blijft of binnen iedere fase van dit proces even weinig mag worden verwacht van automatisering door middel van computerhulp.

Onderzoek binnen één bepaalde fase van het wetgevingsproces met het oog op automatisering van bepaalde gedeelten van de besluitvorming is nog nauwelijks uitgevoerd. Analyse van één onderdeel van het besluitvormingsproces zou wellicht vanwege de overzienbaarheid van de activiteiten en problemen en mede gezien de meest recente ontwikkelingen van de rechtsinformatica, andere conclusies ten aanzien van de automatiseringsvooruitzichten voor wetgeving en het wetgevingsproces kunnen rechtvaardigen dan die uit 1985.

In deze bijdrage zou ik daarom eens in willen zoomen op het feitelijke begin van het wetgevingsproces, nl. het redactieproces tijdens de departementale voorbereidingsprocedure van wetgeving. Met deze redactiefase bedoel ik dat gedeelte van het wetgevingsproces waarin, na de beleidsvormingsfase -waarin in voorlopige zin is geconcludeerd tot wetgeving als de beste aanpak van het voorliggende beleidsprobleem- een wetsvoorstel tot stand wordt gebracht.<sup>9</sup>

### 3. De redactiefase

Het doel van deze redactiefase zou als volgt omschreven kunnen worden: het redigeren van een voorontwerp van wet met inachtneming van de gemaakte beleidskeuzen, rapporten, adviezen, de kennis over het ontwerp van regeling, de relevante belangen, juridische randvoorwaarden,<sup>10</sup> aanwijzingen in verband met het voorbereiden van wetgeving en anders-

and for Legislatures, *Computer Law Journal* 1989, Vol. IX, no. 1, pp. 73-103; etc.

8 Zie hierover J. van Ees, Voortgangsinformatie-systeem bij de wetgeving, *RegelMaat* mei 1988, pp. 71 e.v.

9 Deze fase kan alleen in analytische zin worden onderscheiden. In werkelijkheid zal het begin van deze redactiefase vergaand beïnvloed worden door de beleidsvormingsfase. Deze redactiefase maakt onderdeel uit van de (Inter)departementale voorbereidingsfase van wetgeving zoals het Draaiboek voor de wetgeving die onderscheidt. Vgl. *Draaiboek voor de wetgeving*, tweede druk, 's-Gravenhage 1989, II.2., pp. 21 e.v.

10 Hierbij valt te denken aan EEG-recht, verbindende verdragsbepalingen, grondwettelijke voorschriften, en overige relevante nationaalrechtelijke bepalingen die wetgevingsjuristen in acht dienen te nemen bij de redactie van een voorontwerp van wet.

Het teken, dat u bewaart en duidt tot in verste verandering

zins (wetenschappelijke) kennis over wetgeving zelf,<sup>11</sup> dit alles met het oog op bevoegde en voorspoedige vaststelling van het voorstel.

Het redigeren van een voorontwerp van wet kunnen we dus karakteriseren als een besluitvormingsproces. Binnen de hierboven genoemde randvoorwaarden dienen wetgevingsjuristen die zijn belast met de redactie van een voorontwerp van wet verantwoorde keuzen te maken ten aanzien van de formulering, constructie en regelingsinhoud. Al naar gelang de randvoorwaarden in meer of mindere mate de ruimte laten, zal de keuzevrijheid van de opsteller van de tekst groter of kleiner zijn. Voor het nemen van dergelijke verantwoorde besluiten binnen zulke wisselende marges is grote deskundigheid en ervaring noodzakelijk. Alleen een deskundig geformuleerd en geconstrueerd voorontwerp van wet zal kans maken voorspoedig en bevoegd te worden vastgesteld.

#### 4. Homogene en heterogene vereisten

Om een gedeelte van deze noodzakelijke deskundigheid en ervaring toegankelijk te maken zijn de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek en andere Aanwijzingen voor de Rijksdienst,<sup>12</sup> die van belang zijn voor wetgeving, opgesteld. Een gedeelte van de expertkennis, nodig om tot verantwoorde keuzes bij de redactie van een voorstel van wet te komen, is in schriftelijke vorm voorhanden. Hiernaast is ook de wetenschappelijke kennis over o.a. wetgeving zelf, voor zover gepubliceerd, in principe steeds in gelijke mate beschikbaar bij het ontwerpen van een voorontwerp van wet. Deze bij het redigeren van een voorontwerp van wet steeds in gelijke mate (d.w.z. in geringe mate van het onderwerp van het te redigeren voorontwerp van wet afhankelijk) van belang zijnde voorschriften en kennis kunnen we omschrijven als de *homogene* vereisten waaraan het besluitvormingsproces steeds zal moeten voldoen.

De kennis van de *heterogene* vereisten, die eveneens voortvloeien uit het doel van het redactieproces, is net als die van de homogene ver-

---

11 Te denken valt hierbij aan de wetenschappelijke kennis over wetgevingstechniek, wetgevingsprocedure, wetgevingsmethode, wetgevingstheorie enz. Vgl. W.G. van der Velden, *a.w.*, pp. 73 e.v.

12 Om er maar eens enkele te noemen: Aanwijzingen inzake externe adviesorganen, *Stcrt.* 6 april 1987, nr. 67, Aanwijzingen inzake terughoudenheid met regelgeving, *Stcrt.* 27 november 1984, nr. 232, Aanwijzingen inzake van openbaarheid van bestuur, *Stcrt.* 9 januari 1980, nr. 6 en 6 juli 1981, nr. 125 en Richtlijnen keuze Aroberoep en beroep Kroon, *Stcrt.* 23 maart 1981, nr. 56, allen vastgesteld bij besluiten van de minister-president handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Bewust zijn hier enkele Aanwijzingen opgenomen die ook betrekking hebben op de inhoud van een regeling. Het is zeer wel denkbaar dat zulke aanwijzingen in geautomatiseerde en toegesneden vorm als aandachtspunten aan de redigerende wetgevingsjurist worden gepresenteerd. Voor de vorm waarin dat zou kunnen plaatsvinden verwijs ik vooralsnog naar paragraaf 6.

eisten meestal in meer of mindere mate voorhanden, maar niet steeds in gelijke mate van belang en het besluitvormingsproces zal er niet steeds in eenduidige zin aan tegemoet kunnen komen omdat veel afhangt van de specifieke kenmerken van het onderwerp van wettelijke regulering. Het is bij voorbeeld noodzakelijk te weten wat een driewegkatalysator is, als men die bij wettelijke regeling voor alle personenautobezitters verplicht wil stellen. Dergelijke kennis is evenwel niet in gelijke zin noodzakelijk bij het redigeren van ieder voorontwerp van wet en kan dus aangemerkt worden als een heterogeen vereiste.

Bij een onderzoek naar aanknopingspunten voor automatisering binnen het voorbereidingsproces van wetgeving zal men zich, gezien de aard van de mogelijkheden van een computer en de aard van het wetgevingsproces, dienen te richten op een vorm van automatisering van de homogene eisen -en gedeeltelijk de heterogene- waaraan het besluitvormingsproces met betrekking tot de redactie van een voorontwerp van wet altijd moet voldoen.

Hierboven werd er al op gewezen dat er ook randvoorwaarden bestaan die zich vooralsnog -bij voorbeeld in de vorm van 'onzichtbare' ervaring of departementale cultuur- aan het oog onttrekken.<sup>13</sup> Zonder de betekenis van dergelijke condities te overschatten bestaat er een bepaalde wenselijkheid zulke voorwaarden te articuleren. Dit kan bij voorbeeld gebeuren door middel van het nog nauwkeuriger motiveren van bepaalde afwijkende keuzen met betrekking tot regelingsmethode, opbouw, redactie enz. van een voorontwerp van wet ten opzichte van reeds bestaande inhoudelijk aanverwante wettelijke regelingen. Zo'n motiveringsverplichting kan op indirecte manier bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van wetgeving omdat het zowel de inzichtelijkheid en overzichtelijkheid, als de kennis van wetgeving zelf kan vergroten. Ik zou dit dan ook *indirecte* harmonisatie van wetgeving willen noemen.<sup>14</sup> Het zal niemand verbazen dat computers, vanwege hun mogelijkheden tot full-text raadpleging van geautomatiseerde wettenbestanden, bij deze indirecte harmonisatie van wetgeving een belangrijke rol kunnen spelen.

## 5. De stand van de rechtsinformatica

In hoeverre kan de *machtige knecht*,<sup>15</sup> die de techniek aanreikt in de vorm van een computer, dienstbaar worden gemaakt aan verbetering van

13 Dergelijke condities vinden we vanzelfsprekend nog niet terug in een van de Algemene aanwijzingen voor de Rijksdienst.

14 Dit in tegenstelling tot de reeds bestaande harmonisatiemethoden-vooraf, zoals het opstellen van modellen en richtlijnen, het bevorderen en opstellen van algemene bepalingen, en harmonisatiemethoden-achteraf, zoals het aanpassen van bestaande wettelijke regelingen.

15 Zie ook E.M.H. Hirsch Ballin, De invloed van automatisering op het juridische werk, in: E.M.H. Hirsch Ballin, J.A. Kamphuis (red.), *Trias Automatica*, Deventer 1985, p. 35.

Het teken, dat u bewaart en duidt tot in verste verandering

kwaliteit van wetgeving en verhoging van de efficiency binnen het wetgevingsredactieproces, o.m. door middel van arbeidsbesparing? Om dit te kunnen beoordelen zal men niet alleen systematische kennis moeten bezitten over een afgebakende fase binnen het wetgevingsproces (i.c. het redactieproces), maar zal men die kennis moeten confronteren met de mogelijkheden die computers en computerprogramma's, bij de huidige stand van de techniek, bieden.

In globale zin kunnen de resultaten van de rechtsinformatica op het ogenblik in drie categorieën worden ingedeeld, te weten: administratieve ondersteuning (tekstverwerking e.d.), ondersteuning bij het opzoeken van relevante informatie (externe databanken), ondersteuning bij het nemen van beslissingen (beslissingen ondersteunende systemen).<sup>16</sup> Deze laatste categorie vinden we terug in systemen die wel worden aangeduid met de term 'Intelligent Knowledge Based Systems' (IKBS). Dit zijn systemen die in algemene zin presenteerbare kennis of informatie bezitten die kan worden aangewend om problemen op te lossen.<sup>17</sup> Juridische kennis- of expertsystemen, die de laatste jaren sterk in de belangstelling staan,<sup>18</sup> zijn een vorm van IKBS. Omdat onder kennis- of expertsystemen die computerprogramma's worden verstaan, die het redeneren van een menselijke expert, een deskundige, beogen na te bootsen,<sup>19</sup> lijkt het aanlokkelijk om onderzoek met betrekking tot automatisering van het voorbereidingsproces van wetgeving te richten op de constructie van een dergelijk systeem. Zo zou geprobeerd kunnen worden de homogene en heterogene randvoorwaarden of vereisten, die het besluitvormingsproces bij het redigeren van wetgeving beheersen, binnen een dergelijk systeem te brengen om op die manier het systeem nieuwe beslissingen te laten genereren.

Toch zou een dergelijke aanpak, zeker inzake wetgeving, veel te hoog gegrepen zijn. Aan de ontwikkeling van kennis- en expertsystemen staan namelijk overwegende bezwaren van praktische aard in de weg. Wil een expertstelsel namelijk enig rendement opleveren dan zullen de uitkomsten die een dergelijk systeem genereert correct en betrouwbaar moeten zijn. Die betrouwbaarheid kan alleen dan worden gegarandeerd indien bij het totstandkomen van het uiteindelijke besluit alle relevante randvoorwaarden in acht zijn genomen. De praktische bezwaren schuilen voornamelijk in het feit dat het vooralsnog onmogelijk is deze randvoor-

---

16 Vgl. O.W.M. Kamstra, Juridische expertsystemen, *Nederlands Juristenblad* 1985, afl. 33, p. 1056.

17 Vgl. R.E. Susskind, *Expert Systems in Law*, Oxford 1987, pp. 8 e.v.

18 Zie bij voorbeeld C.N.J. de Vey Mesdagh, Expertsystemen, wetgeving en rechtspraak, *RegelMaat* oktober 1987, pp. 173 e.v.; O.W.M. Kamstra, a.w.; R.V. de Mulder, C. van Noortwijk, C.J. van de Velde, De Juricas-programma's besproken, *Computerrecht* 1989, afl. 3, pp. 153 e.v.

19 Vgl. R.V. de Mulder, C. van Noortwijk, Kennissystemen en het recht, het Juricas project, in: *AI toepassingen*, Nederlands Genootschap voor Informatica en Stichting Informatica Congressen, Amsterdam 1988, pp. 484 en 485.

waarden volledig binnen een systeem te brengen. Ten eerste is er over een aantal van die randvoorwaarden onvoldoende kennis beschikbaar en ten tweede verzet de fysieke omvang van die condities zich ertegen. Een expertsysteem zal namelijk alleen kunnen functioneren als het volledige informatie bevat (wat een zeer omvangrijke informatie-input noodzakelijk maakt) en betrouwbare uitkomsten verschaft, omdat zo'n systeem zelf de uiteindelijke beslissing moet kunnen genereren.<sup>20</sup>

Meer mogelijkheden bij de ontwikkeling van vormen van automatisering ten behoeve van de redactie van wetgeving bieden de ontwikkelingen op het gebied van de juridische adviessystemen. Evenals kennis- of expertsystemen zijn juridische adviessystemen (ook wel genoemd Advisory Systems on Legal Questions «ASLQ») een IKBS-vorm,<sup>21</sup> zij het dat dergelijke systemen een bescheidener pretentie voeren. Onder computeradviesystemen worden die systemen begrepen die de gebruiker in staat stellen op basis van juridische vaardigheden (of informatie) te adviseren op een bepaald deelgebied.<sup>22</sup> Een groot aantal relevante randvoorwaarden die de besluitvorming van de opstellers van de tekst van een voorontwerp van wet zouden *moeten* bepalen kunnen door een dergelijk systeem gepresenteerd worden als aandachtspunten of stappen die in acht genomen dienen te worden bij het redigeren van voorontwerpen van wet. Een dergelijk systeem zou zo kunnen assisteren bij het ontsluiten van relevante informatie.

## 6. Een wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem

Een juridisch adviessysteem dat is toegesneden op het redactieproces van wetgeving zou, om optimale assistentie te bieden bij de werkzaamheden van wetgevingsjuristen, de vorm van een wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem aan kunnen nemen. Zo'n wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem zou idealiter alle drie de vruchten van de rechtsinformatica (administratieve, informatieve en beslissingsondersteuning) in zich dienen te verenigen.

De ontwikkeling van een vorm van geautomatiseerde beslissingsondersteuning spreekt hierbij het meest tot de verbeelding. Door het ontwikkelen van een interactieve vragenstructuur, die tevens fungeert als

<sup>20</sup> Hage spreekt in dit verband van de fundamentele spanning tussen *trivialiteit* en *betrouwbaarheid* waarmee de ontwerpers van een expertsysteem worden geconfronteerd. Vgl. J.C. Hage, Themis als robot, *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1987, afl. 5, pp. 238 e.v. Vgl. verder met betrekking tot jurimetrische moeilijkheden bij de constructie van expertsystemen R.V. de Mulder, C. van Noortwijk, a.w., in: *AI toepassingen*, pp. 484-487.

<sup>21</sup> Koers e.a. begrijpen ASLQs als een species van het genus (Intelligent) Knowledge Based Systems (IKBS). Zie A.W. Koers e.a., *Knowledge Based Systems in Law*, Deventer/Boston 1989, pp. 24 t/m 26 en p. 29.

<sup>22</sup> Zie R.V. de Mulder, C. van Noortwijk, a.w., in: *AI toepassingen*, pp. 488-490.

Het teken, dat u bewaart en duidt tot in verste verandering

check-list, zou men bij voorbeeld de meeste van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek in een toegesneden vorm en structuur voor kunnen leggen aan de opsteller van een wettekst.<sup>23</sup> Maar ook andere homogene vereisten waaraan de besluitvorming bij de redactie van een ontwerp van wet steeds in eenduidige zin moet voldoen zouden kunnen worden geïmporteerd. Zo zouden een aantal vragen die we kunnen samenvatten als vragen over *architectuur van wetgeving*<sup>24</sup> als aandachtspunten in een wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem kunnen worden ondergebracht. Hetzelfde geldt voor het gros van de overige homogene vereisten waarover schriftelijke en/of gepositieerde kennis voorhanden is.

De gebruiksmogelijkheden van zo'n systeem kunnen verder worden geoptimaliseerd door het inbrengen van geautomatiseerde administratieve ondersteuningsfaciliteiten in de vorm van speciaal op wetgeving afgestemde tekstverwerkingprogramma's, faciliteiten tot stilering van de tekst, een legislatieve spellingtoets, faciliteiten voor direct transport van informatie uit externe databestanden e.d.

Ter completering van de gebruikersmogelijkheden zou het aanbeveling verdienen bij het onderzoek naar en ontwikkeling van een wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem de mogelijkheden tot uitgebreide full-text databestandsraadpleging te betrekken.

Met het feit dat een adviessysteem en beslissingsondersteuning slechts kunnen bestaan bij de gratie van een interrelationele database en op die manier het element van de databestandsraadpleging per definitie al bij het onderzoek naar en de ontwikkeling van een wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem is inbegrepen, zijn echter nog niet uitputtend de mogelijkheden voor dataretrieval gegeven. Omdat bij wetgeving informatievooral de kennis van en informatie over andere relevante wettelijke voorschriften- van uitermate groot belang is zou een wetgevingsadvies- en ontwerpssysteem de mogelijkheid tot uitgebreide en menugestuurde databestandsraadpleging dienen te bevatten, los van de interrelationele bestandsraadpleging die automatisch door het adviessysteem zelf wordt uitgevoerd bij het voorschotelen van de relevante vragen, aandachtspunten en informatie.

Menugestuurde bestandsraadpleging en de mogelijkheid van direct transport van gegevens uit externe databanken, zoals PARAC, Kluwers Juridische Databank, Vermandes NLex, Novis en op termijn de gegevens uit een Documentair Informatiesysteem, kan ertoe bijdragen dat door de

---

23 Ook andere Aanwijzingen, die meer de inhoudelijke aspecten van wettelijke regelingen tot onderwerp hebben, kunnen hiervoor in aanmerking komen. Ze zouden, net als de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek, in toegesneden vorm als aandachtspunten aan de redigerende wetgevingsjurist kunnen worden gepresenteerd. In noot 12 werden al een aantal van die Aanwijzingen genoemd. Ik zou hier met een verwijzing naar die noot willen volstaan.

24 Vgl. E.M.H. Hirsch Ballin, *Architectuur van wetgeving*, in: J.A.M. van Angeren e.a. (red.), *Kracht van wet*, Liber amicorum voor W.J. van Eijkern, Zwolle 1984, p. 77.

eenvoudige bereikbaarheid van de relevante wettelijke voorschriften een voorbeeldwerking van het aldus gevondene kan uitgaan. Die gevonden voorbeelden (hetzij voorbeelden met betrekking tot inhoudelijke zaken, artikelen, systematiek of gebruikte terminologie) zullen getoetst aan de overige informatie die binnen het systeem onder handbereik is, bij kunnen dragen aan de uniformering van de terminologie en harmonisatie binnen het corpus van wetgeving. Indien de hand zou worden gehouden in de verscherpte motiveringsverplichting, waarover in paragraaf 4 werd gesproken, zou het zelfs mogelijk zijn de gemaakte keuze en de motivering zelf weer binnen het systeem te brengen. Voor het gebruik van de door het systeem, bij wijze van advisering, zelf aangeboden voorbeeld- of standaardbepalingen zou hetzelfde kunnen gelden. De verzameling van deze gemotiveerde keuzen zou dan inzet van discussie kunnen zijn bij de periodieke revisie van de Algemene aanwijzingen voor de Rijksdienst<sup>25</sup> en bovendien regelmatig kunnen worden geëvalueerd met de per 1 september 1989 bij het directoraat-generaal Wetgeving van het Ministerie van Justitie ingestelde stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid.<sup>26</sup> Op deze manier kunnen bepaalde gemotiveerde keuzen wellicht uitgroeien tot nieuwe aanwijzingen inzake regelgeving of standaard- en/of voorbeeldbepalingen.

## 7. De wenselijkheid van computerinzet in het redactieproces

Tot nu toe zijn we bij de bespreking van de mogelijkheden van vormen van automatisering binnen het redactionele voorbereidingsproces van wetgeving steeds uitgegaan van de wenselijkheid van computerinzet binnen bepaalde fasen van het wetgevingsproces. Maar verdient automatisering ook werkelijk een plaats binnen het wetgevingsproces? Worden de werkzaamheden van wetgevingsjuristen niet nodeloos bemoeilijkt of vertraagd door de introductie van nieuwe computersystemen op de werkvloer?

In de schaarse literatuur die over het thema automatisering van wetgeving beschikbaar is, variëren de meningen over de mogelijkheden van de computer tussen gematigd sceptisch<sup>27</sup> tot enthousiast.<sup>28</sup> Als representant van de laatste groep spreekt de Amerikaanse wetenschapper Stoyles zelfs van 'onschatbare waarde' van computers voor het voorbereidingsproces van wetgeving.<sup>29</sup> Hij concludeert tot grote mogelijkheden

<sup>25</sup> Naast de grotendeels formele Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek zou dit ook het geval kunnen zijn voor Aanwijzingen die meer de inhoudelijke kanten van wettelijk regelingen tot onderwerp hebben. Zie hiervoor ook noot 12.

<sup>26</sup> Ingesteld bij ministeriële beschikking 226\089 d.d. 10 oktober 1989.

<sup>27</sup> Zie bij voorbeeld P.J. Hustinx, *a.w.*

<sup>28</sup> Zie bij voorbeeld Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg 1973, p. 30, en Robert L. Stoyles, *a.w.*, pp. 73 e.v.

<sup>29</sup> Robert L. Stoyles, *a.w.*, p. 95.

Het teken, dat u bewaart en duidt tot in verste verandering

voor computerinzet over de gehele linie van het wetgevingsproces. En al is er misschien reden om de toekomst voor die computerinzet minder somber in te zien, 'a posse ad esse non valet consequentia'.

In de inleiding memoreerde ik al dat wetgeven creatief werk is. Deze creativiteit, die bestaat in het unieke combineringsvermogen van de mens binnen een zeer groot aantal randvoorwaarden problemen tot een oplossing te brengen, verzet zich in het kader van de redactie van voorstellen van wet tegen een *algehele* automatisering van dit proces. Dit creatieve karakter van de betrokken activiteit verzet zich echter niet tegen een *gedeeltelijke* automatisering van een aantal van die randvoorwaarden om te voorkomen dat variëteit -als het produkt van creativiteit- in strijd zou komen met harmonisatiebelang bij wetgeving. In het harmonisatiebelang van beperking van ongemotiveerde en disharmoniserende variëteit ligt volgens mij ook de noodzaak besloten om te komen tot vormen van automatisering van gedeelten van het wetgevingsproces.

Voor het onderzoek naar en de ontwikkeling van een wetgevingsadvies- en ontwerpstelsel vereist het au fond creatieve karakter van de activiteit evenwel dat een dergelijk stelsel zo principieel mogelijk een aanbiedingskarakter zou moeten hebben. De mogelijkheden die een dergelijk stelsel buiten de tekstverwerkingsmogelijkheden biedt zouden zo min mogelijk de werkzaamheden van de gebruiker moeten hinderen. Aan de andere kant zou er van zo'n stelsel wel een bepaalde procesmatige dwang uit moeten gaan in die zin dat het de gebruiker slechts op uitdrukkelijk verzoek vrijstaat stappen en 'harde' aandachtspunten die het programma aandraagt te negeren. Aan het aanbiedingskarakter van het stelsel, dat er op is gericht desgevraagd hulp te bieden in de vorm van toegesneden informatie, doet dit niet af.<sup>30</sup>

## 8. Computerhulp bij wetgeving als harmonisatie-instrument.

In zijn bijdrage 'Harmonisatie van wetgeving' aan het Liber amicorum voor W.J. van Eijkern 'Kracht van wet' uit 1984 formuleert Van Buuren een aantal beweegredenen voor harmonisatie van wetgeving.<sup>31</sup> Uitgaande van de gedachte dat het recht een eenheid in de zin van een systematisch geheel vormt, ziet hij een eerste harmonisatiemotief gelegen in het vermijden van innerlijke tegenspraak in de wetgeving. Hierbij gaat het volgens Van Buuren niet om het vermijden van tegenstrijdigheid in directe zin (het herstellen van fouten), maar om het vermijden van tegenspraken in indirecte zin, d.w.z. het tegengaan van inconsistenties in het geheel van wetgeving, die afbreuk doen aan de eenheidsgedachte van

---

30 De uitgangspunten van 'milde dwang' en 'aanbiedingsstructuur' komen overeen met de uitgangspunten van het Juricas-systeem. Vgl. R.V. de Mulder en C. van Noordwijk, a.w., in: *AI toepassingen*, pp. 488 en 489.

31 P.J.J. van Buuren, *Harmonisatie van wetgeving*, in: J.A.M. van Angeren e.a. (red.), *Kracht van wet*, Liber amicorum voor W.J. van Eijkern, pp. 234 e.v.

het rechtssysteem.<sup>32</sup> Wanneer de wetgever die namelijk op ruime schaal toe zou staan, wordt daarmee de geloofwaardigheid en legitimiteit van de wet ondergraven. Het tweede motief voor harmonisatie van wetgeving bestaat in het bevorderen van de eenvoud van het recht.<sup>33</sup> Eenduidigheid van betekenis in wettelijke voorschriften en eenvoud van het systeem kunnen het maken van fouten door rechtstoepassers en normsumenten voorkomen. Nauw hiermee samenhangend onderscheidt Van Buuren het bevorderen van de rechtszekerheid als derde motief voor harmonisatie. Door harmonisatie van wetgeving wordt de doorzichtigheid en daarmee de kenbaarheid van wetgeving vergroot. Efficiency bij de totstandkoming van wetten levert een vierde, belangrijke beweegreden op voor harmonisatie van wetgeving. Harmonisatiearbeid kan uitermate arbeidsbesparend werken. 'Wanneer immers voor bepaalde kwesties die regelmatig in wetten of het wetgevingsproces terugkeren, in interdepartementaal verband bruikbare oplossingen zijn gevonden, behoeft over die oplossingen niet iedere keer opnieuw uitgebreid nagedacht en met de betrokkenen in het wetgevingsproces gediscussieerd te worden', aldus van Buuren.<sup>34</sup>

Tussen variëteit, als resultaat van creatief werk, en het belang van harmonisatie bestaat in het licht van de eenheid van het recht dus een fundamentele spanning. 'Het (geheel der wetgeving WV) kan als een eenheid worden begrepen, waarin geen tegenspraak is.', zegt Paul Scholten in zijn *Algemeen Deel*. 'Dit vloeit voort uit de aard van het recht als bevel en ordening. Een tegenstrijdig bevel heft zichzelf op, een ordening, die zichzelf tegensprekt, is wanorde.'<sup>35</sup>

Harmonisatie houdt dus, in het licht van de beweegredenen die Van Buuren al memoreerde, o.m. in het beperken van variëteit binnen wetgeving met behoud van creatieve inbreng die de basis vormt voor het besluitvormingsproces bij wetgeving.

Een te ontwikkelen wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem zou op een aantal manieren aan die harmonisatie van wetgeving bij kunnen dragen. Ik zal me, gezien het onderwerp van deze bijdrage, beperken tot bespreking van harmonisatie-vooraf, zij het dat een te ontwikkelen systeem zeer zeker ook waarde zou kunnen hebben voor harmonisatie achteraf. Zo kan een wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem een analytisch instrument bij uitstek vormen bij het beoordelen van bestaande wetten, bij voorbeeld in de vorm van harmonisatie-achteraf.

Een eerste harmoniserend effect, bij harmonisering-vooraf, zou kunnen worden bereikt door het loutere bestaan van een wetgevingsadvies-

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 235.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 237.

<sup>34</sup> Vgl. paragraaf 6 en P.J.J. van Buuren, *a.w.*, p. 239.

<sup>35</sup> Paul Scholten, *Algemeen Deel*, Zwolle 1974, p. 45. Vgl. voor dezelfde kwestie ook het gedicht *Steenlied* van 'de andere' Achterberg: 'Woorden achterstevoren/zijn naar u onderweg:/om ze gewoon te horen/zijn uwe oren weg./Zinnen binnenstebuiten/want uw verstand is heen./Lied om op u te stuiten:/steen tegen steen.', Gerrit Achterberg, *Steenlied*, in: *Verzamelde gedichten*, negende druk, Amsterdam 1985, p. 507.

Het teken, dat u bewaart en duidt tot in verste verandering

en ontwerpsysteem zelf. Door gebruikers volgens een bepaald systematisch verloopend proces, in een bepaalde volgorde, de in het redactieproces van wetgeving relevant geachte vragen te laten doorlopen en daarbij steeds een gelimiteerd aantal aanwijzingen, adviezen, model- of voorbeeldbepalingen aan te bieden wordt de probleemaanpak bij het redactieproces reeds geharmoniseerd. In paragraaf 7 zagen we al dat procesmatige dwang niet per se hoeft te conflicteren met de principes van milde dwang en aanbieding.

Een tweede harmoniserend effect gaat uit van de homogene vereisten c.q. randvoorwaarden, die (in een bepaalde volgorde) in het systeem worden gebracht. Niet alleen de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek kunnen zo systematisch aan de orde komen, maar ook andere Algemene aanwijzingen voor de Rijksdienst, algemene en specifieke kennis van het onderwerp van regeling en specifieke (wetenschappelijke) kennis van wetgeving zelf. Met de geheugencapaciteit die computers tegenwoordig kennen kan men op basis van geavanceerde vormen van full text retrieval<sup>36</sup> zeer snel toegesneden informatie vinden waar vroeger een langdurige speurtocht noodzakelijk was. Zulke informatie behoeft zich niet te beperken tot loutere wetgevingstechnische vragen, maar kan ook in de vorm van informatie, voorbeelden of aandachtspunten meer inhoudelijke kwesties systematisch aan de orde stellen.

Interessante mogelijkheden zou een geautomatiseerde wetgevingshulp ook kunnen bieden in de vorm van het aanbieden van (nieuwe) richtlijnen voor de wetgeving of modellen voor wetsartikelen, een harmonisatiemethode die ook Van Buuren aanbeveelt.<sup>37</sup> Een aantal van die richtlijnen zijn reeds neergelegd in de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek waarin ook een enkele modelbepaling is vervat.<sup>38</sup> Het is denkbaar dat die aanwijzingen belangrijk worden uitgebreid wanneer de mogelijkheid zou bestaan ze in geautomatiseerde vorm 'op maat' aan te bieden. Er bestaat dan ook de mogelijkheid die aanwijzingen te differentiëren al naar gelang het onderwerp van regeling, zonder dat het overzicht van de wetgevingsjurist over die aanwijzingen daardoor in het gedrang zou komen. Hetzelfde kan gelden voor modelbepalingen. Het is zelfs denkbaar dat een groot aantal voorbeeldbepalingen, die niet direct pretenderen de standaard te stellen, binnen een wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem worden gebracht. Het systeem kan op die wijze een gelimiteerd aantal alternatieven aanbieden voor kwesties die zich in legislatieve zin al eerder voordeden. De keuze voor de ene of andere bepaling zou dan wel steeds kort dienen te worden gemotiveerd.

Deze keuzelimitering en -motivering vormde, zoals we al zagen, de indirecte harmonisatie-methode. Door van wetgevingsjuristen te verlangen dat ze bepaalde (afwijkende) keuzen binnen datgene wat ze aantreffen motiveren wordt een derde harmoniserend effect bereikt. Deze per-

---

36 Bij voorbeeld het programma 'Retriever' dat door het NBLC is ontwikkeld.

37 P.J.J. van Buuren, *a.w.*, p. 241.

38 Vgl. Aanwijzing 73.

manente wetgevingsenquête vormt een krachtig harmonisatie-instrument en vergroot wellicht de kennis over wetgeving. Dat een dergelijke omvangrijke operatie zonder al te groot arbeidsbeslag slechts realiseerbaar is met behulp van moderne computertechnologie moge voor zich spreken.

Kort samengevat kan worden gesteld dat computerhulp uit het oogpunt van de eenheid van het rechtssysteem bij kan dragen aan de harmonisatie van wetgeving door het beperken en begeleiden van een aantal keuzemogelijkheden, dit evenwel met behoud van de creatieve inbreng van de wetgevingsjurist, met name voor de inhoudelijk keuzen. Waar het overzicht over het grotere geheel, door de bijzondere concentratie die het concrete geval van de wetgevingsjurist vergt, dreigt verloren te gaan, kan een geautomatiseerd systeem uitkomst bieden.

## 9. Conclusie

Zorg voor kwaliteit van wetgeving staat in het brandpunt van de belangstelling.<sup>39</sup> Onze sociale rechtsstaat, waarin aan de wet zo'n primordinaal belang toekomt, dijt, wetgevingsgewijs gesproken, nog steeds uit. De loutere omvang van het corpus van wetgeving bewerkstelligt reeds de noodzaak tot harmonisatie. Het wezen van wetgeving noodzaakt eveneens tot het terugdringen van disharmoniërende variëteit.<sup>40</sup> Zoals we zagen wordt die variëteit veroorzaakt door creativiteit in de besluitvorming, maar anderzijds ook door het gebrek aan overzicht over reeds bestaande wetgeving. Op beide punten kan een wetgevingsadvies- en ontwerp-systeem harmonisatie-assistentie verlenen. Een geautomatiseerd systeem kan zorg dragen voor overzicht over het systeem van wetgeving bij het werk van de jurist en angst voor ontoereikende kwaliteit als die bij Achterberg voorkomen:

---

<sup>39</sup> Vgl. de instelling bij ministeriële beschikking 226\089 d.d. 10 oktober 1989 van de stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid bij het directoraat-generaal Wetgeving van het Ministerie van Justitie per 1 september 1989, alsmede het jaarverslag van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, TK 1989-1990, 21 300 VI, nr. 7, p. 1.

<sup>40</sup> Vgl. Paul Scholten, *a.w.*, p. 45 en in gelijke zin het hierboven aan hem ontleende citaat.

‘Qualiteit

*Hebt gij volgorde nog  
van boven naar beneden,  
van links naar rechts, alsmede  
totaalgetal en samenhang?  
Bleven de maten evenlang,  
die ik op u heb aangebracht?  
Zijt gij uzelf de eerste nog  
en enige, of alrede  
zevende, negende, ongeacht  
welk ranggetal in reeksen,  
die u vermeersterden, in 't zog  
trokken der quantiteit... en toch  
hield gij daarin het teken,  
dat u bewaart en duidt tot in  
verste verandering?’<sup>41</sup>*

Aan de andere kant kan een wetgevingsadvies- en ontwerpsysteem harmoniserend werken door variëteit te beperken in zoverre dat duidingen ‘tot in verste verandering’ gemotiveerd dienen te worden.

Met die motiveringsplicht kan ook voorkomen worden dat een dergelijk systeem een conservatief en statisch hulpmiddel wordt dat in de weg staat aan nieuwe inzichten. De discussie over afwijkende keuzen kan samen met een permanente aanpassing van de informatie die het systeem herbergt een ‘updating’-methode vormen met een incrementalistisch effect.

Robert L. Stoyles vermoedt in zijn onlangs verschenen artikel ‘The Unfulfilled Promise: Use of Computers by and for Legislatures’ dat veel wetgevingsjuristen, ondanks de potentiële voordelen, de introductie van computers vrezen, omdat ze menen dat het wetgevingsproces erdoor zal worden ‘gedepersonaliseerd’.<sup>42</sup> Zulke vrees houdt in dat computers het werk van wetgevingsjuristen zouden kunnen vervangen. Ik hoop hierboven te hebben aangetoond dat wetgeven, gezien de oneindige combinatiemogelijkheden binnen een, vanuit één optiek, onoverzienbaar aantal randvoorwaarden, uit haar aard altijd creatief mensenwerk zal blijven, maar dat de activiteit als zodanig op een aantal punten gebaat zou zijn met de hulp die de moderne computertechnologie kan bieden.

---

41 Gerrit Achterberg, *a.w.*, p. 459.

42 Robert L. Stoyles, *a.w.*, pp. 81 en 82.