



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kennismanagement in het wetgevingsproces

Voermans, W.J.M.

Citation

Voermans, W. J. M. (2000). Kennismanagement in het wetgevingsproces. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464>

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

Kennismanagement in het wetgevingsproces

door Wim Voermans

KENNISMANAGEMENT

In het redactioneel van de vorige R&EM (2000/2) werd al aandacht besteed aan de stormachtige opkomst van het verschijnsel kennismanagement. Het kritische belang van kennis in organisaties heeft de laatste jaren veel bedrijven en instellingen er toe gebracht methoden en systemen te ontwikkelen die er op 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 er op 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 – samenwerkingscultuur en c) het leveren van infrastructuur en instrumentarium om deze processen te faciliteren (zie Hein van Duivenboden, Miriam Lips en Paul Frissen (red.), Kennismanagement in de publieke sector, 's-Gravenhage 1999, p. 12.).

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. Een aardig voorbeeld hiervan is het boek *Kennismanagement in de publieke sector*, een in 1999 bij Elsevier uitgegeven verzamelbundel (onder redactie van Hein van Duivenboden, Miriam Lips en Paul Frissen) met opstellen waarin door ervaringsdeskundigen, wetenschappers en organisatie-deskundigen gereflecteerd wordt op de theorie en praktijk van kennismanagement in de publieke sector. Resultaat van die reflecties is een uitgebreid overzicht van inzichten, uitgangspunten en concrete leerervaringen met betrekking tot kennismanagement bij centrale overheden en decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en onderwijsinstellingen. Wat uit de analyses in het boek blijkt is dat, al lijkt kennismanagement in eerste instantie vooral voor 'kennis-intensief' bedrijfsleven voordelen te brengen, systematische aandacht voor het beheer en de organisatie van kennis binnen overheidsorganisaties al even onmisbaar is voor de publieke sector. Die publieke sector staat bloot aan uitdagingen op het terrein adequate en efficiënte publieke dienstverlening, aan nieuwe juridische, bestuurlijke en politieke eisen die alleen kunnen worden gepareerd met doordacht en efficiënt kennisbeheerbeleid in publieke organisaties. Het zou te ver voeren om hier op alle 'ins' en 'outs' van het belang van kennismanagement in de publieke sector in te gaan, maar één onderwerp zou ik graag nader willen belichten: de wijze van beheer van kennis en organisatie in het wetgevingsproces. Toevallig is dat een onderwerp dat slechts terzijde aan de orde komt in de bundel *Kennismanagement in de publieke sector* terwijl juist het wetgevingsproces veel baat zou kunnen hebben bij doordachtere vormen van beheer, organisatie en gebruik van kennis.

KENNISMANAGEMENT IN HET WETGEVINGSPROCES

Het wetgevingsproces – hier kortweg gelijkgesteld met het constitutioneel genormeerde proces dat leidt tot de vaststelling en invoering van wetgeving in formele zin – is een bij uitstek kennis-intensief proces. Ten eerste is dat omdat bij het vaststellen van wetgeving veel actoren (belanghebbenden, de regering, adviesorganen zoals de Raad van State, het parlement, uitvoerings- en handavingsinstanties, etc.) een inbreng (kunnen) hebben, ten tweede is dat omdat het tot stand brengen van wetgeving vergt dat met inachtneming van die verschillende vormen van inbreng een probleem wordt opgelost binnen de grenzen die het recht daaraan stelt. Wetgeven is daarmee de ultieme vorm van balanceren op het slappe koord. Het is een tamelijk open vorm van belangenafweging waarbij vooraf nauwelijks valt aan te geven wat de juiste of correcte oplossing is. De kwaliteit van wetgeving hangt dan ook goeddeels af van de kwaliteit van de argumentenwisseling en de mate waarin rekening is gehouden met de relevante juridische, bestuurlijke en politieke eisen. Om dat verantwoord te kunnen doen, is het wetgevingsproces zo ingericht dat vanuit verschillende perspectieven en in verschillende stappen een wetsvoorstel wordt besproken en beoordeeld. Nadat een wetsvoorstel (meestal) binnen een departement – door deskundige wetgevingsambtenaren – wordt geconcipeerd, wordt het in veel gevallen nog voorgelegd aan belanghebbenden en/of uitvoeringsinstanties. Daarna wordt het besproken in de Ministerraad en vervolgens voor advies verstuurd aan de Raad van State. Na het advies van de Raad wordt het voorstel met een nader rapport aangeboden aan het parlement. Daar wordt door de Tweede en Eerste Kamer gedelibereerd over het voorstel, waarna het uiteindelijk weer terugkomt bij het staatshoofd en de eerstverantwoordelijke minister die het bekrachtigen. Daarmee is de kous nog niet af, want nadat een wetsvoorstel tot wet is verheven en

Dr Wim Voermans is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht, i h b wetgevingsleer bij het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant

bekend wordt gemaakt, gaat de wet zijn werk doen in de praktijk. Ook de praktijkervaringen opgedaan met een wet zijn van belang in de wetgevingscyclus. Problemen bij de toepassing van wetten kunnen aanleiding vormen voor de bijstelling, wijziging, of intrekking van wetten. Via systematische evaluatie – iets wat naar het oordeel van veel wetgevingsdeskundigen en praktijkmensen nog veel te weinig gebeurt – zou een adequate reactie op vooral die ervaringsgeluiden een oplossing zijn voor veel nijpende wetgevingsproblemen die we nu kennen.

KENNISVERLIES IN HET WETGEVINGSPROCES

Al is het wetgevingsproces zeer kennisintensief, toch wordt er betrekkelijk luchthartig omgesprongen met het kennisbeheer in wetgevingsprojecten. Het kenniscentrum van wetgevingsprojecten bevindt zich meestal op de departementen, meestal zelfs bij individuele wetgevingsambtenaren. Dat maakt het kennisbeheer van het wetgevingsproces uitermate kwetsbaar. Wetgevingsjuristen zijn specialisten die zowel algemene ervaringskennis hebben op het terrein van het wetgevingsambacht (hoe een wettelijke regeling te schrijven en op te bouwen, welke eisen zijn van belang, etc.) alsook inhoudelijke (beleids)kennis van de projecten die ze reeds uitvoerden en de dossiers die dat heeft opgeleverd. Al wordt er binnen de rijksdienst bij het voorbereiden van wetgeving steeds meer in projectgroepen samengewerkt, toch is de normale gang van zaken nog meestal zo dat een beleidsafdeling beleid formuleert en vervolgens aan de wetgevingsafdeling vraagt om er – weliswaar in samenspraak – een wetsvoorstel van te maken. Gebruikelijk is het ook dat diegene(n) die een wetsvoorstel voorbereidde(n) ook de verdere begeleiding van het voorstel binnen het wetgevingsproces voor zijn of haar rekening neemt. Zo komt het voor dat in wetgevingsprojecten vaak slechts een of enkele personen een overzicht hebben over het gehele project. Dat maakt het wetgevingsproces zeer kwetsbaar. De Evaluatiecommissie (de Commissie Grosheide) die op verzoek van het kabinet onlangs de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie op alle Nederlandse departementen onderzocht, verwoordt, in haar eindconclusie, het daarmee gepaard gaande risico als volgt:

{ } Zo 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* 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' (Zie het rapport van de Visitatiecommissie wetgeving (Commissie Grosheide), Regels en risico's, Den Haag 2000, p. 7.)

Eenzelfde probleem bij de kennisdeling en gebrek aan systematische geheugenopbouw speelt bij de advisering door de Raad van State. De Raad adviseert over wetsontwerpen en doet dat aan de hand van een lijst aan 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 wetgevingsadviesing is niet een twee drie te geven. Al probeert de Raad zo consistent mogelijk te werk te gaan, van een echte legisprudentie in de advisering – waarbij de nieuwe adviezen voortbouwen op eerdere adviezen – bestaat nog niet. Dat betekent dat de belangrijkste adviseur van de regering bij wetgeving ook in hoge mate per project adviseert en kennis en inzichten die bij eerdere projecten werd opgedaan snel dreigt te vervluchten.

Tijdens de parlementaire behandeling, en dan met name bij de behandeling van wetsontwerpen in de Tweede Kamer, wordt ook weinig gestuurd op kennisdeling en kennisbeheer. Dat lijkt bijna vanzelfsprekend gezien de relatief korte zittingsduur van de Tweede Kamer en de verdeling van de inbreng over de verschillende fracties, maar toch lijken ook hier kansen op optimaal gebruik van opgedane kennis en ervaring te worden gemist. Kennis over bepaalde wetgevingsprojecten waarbij een belangrijke kamerinzet heeft plaatsgevonden wordt niet op enigerlei wijze systematisch beheerd. 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 is al helemaal geen sprake. De ervaringskennis is slechts een zittingsperiode lang productief, daarna verdwijnt ze met de (niet herkozen) leden.

Meer dan voorheen het geval was is, zeker de laatste tien jaren, de behoefte ontstaan meer te weten van de ervaringen die uitvoeringsinstan-

ties, toezichthouders en handhavingsautoriteiten opdoen met wettelijke regelingen. Het wordt steeds gebruikelijker, zij het nog steeds geen *gebruik*, om belangrijke wetten na enige tijd te evalueren op bijvoorbeeld hun uitvoerings- en handhavingseffecten. Die ervaringen zijn natuurlijk 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 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 geevalueerd. 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 meestal niet uit getrokken. Samenvattend kan worden gesteld dat het wetgevingsproces op het gebied van kennisdeling, organisatie en beheer zo 'lek is als een mandje'. Er vindt nauwelijks regie plaats op het kennisgebruik. De actoren delen slechts in een enkel geval de kennis, maar meestal wordt er op het terrein van de kennisopbouw langs elkaar heen gewerkt. Aan het opbouwen van een geheugen van het wetgevingsproces wordt, naast incidentele projecten zoals de *Aanwijzingen voor de regelgeving* of de 101 Praktijkvragen implementatie EG recht, nauwelijks aandacht besteed.

Nu zou je je af kunnen vragen of dat zo erg is. De ratio van het wetgevingsproces is nu eenmaal om via een ordentelijk verlopend, democratisch gelegitimeerd debat te komen tot unieke wetgevingsoplossingen, waarbij naar de aard der materie een leereffect voor nieuwe projecten moeilijk voorstelbaar is. Op het niveau van de inhoudelijke oplossing zelf lijkt het opbouwen en delen van kennis inderdaad niet direct noodzakelijk, maar anders ligt dat voor 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 'verdienen' met een systematische opbouw en beheer van wetgevingskennis.

KENNISMANAGEMENT IN HET WETGEVINGSPROCES VERGEZICHTEN VAN DE COMMISSIE-GROSHEIDE

Een van de centrale adviezen in het rapport van de Commissie Grosheide is de bevordering van het 'lerend vermogen' van het wetgevingsproces, d.w.z. de opbouw en het onderhoud van een collectief geheugen (werkwijzen en inhoudelijke processen) en expertise (kennisbeheer, personeelsbeleid). De Commissie

beveelt vooral opleiding en optekening van expertisecennis van wetgevingsambtenaren aan, alsook een betere opslag van het wetgevingsdossier. Tot nu toe gebeurt dat weinig systematisch en dan ook nog eens handmatig. Verder beveelt de Commissie aan om voorgenomen regelgeving nog meer dan nu het geval is te onderwerpen aan prognostische toetsen, waarbij ook simulaties en experimenten tot de mogelijkheden behoren. Verder moet er volgens de Commissie meer kennis worden gedeeld. Dat kan op verschillende wijzen door bijvoorbeeld tussen departementen experts zoals wetgevingsambtenaren uit te wisselen, maar ook door bijvoorbeeld een expertisecentrum in te richten dat met raad en daad ontwerpers van wetgeving terzijde staat. Daarnaast zou er ook breder en effectiever gebruik moeten worden gemaakt van evaluatieresultaten van wetgevingsprojecten. Loopbaanbegeleiding, betere carrièremogelijkheden voor en permanente vorming van wetgevingsjuristen, alsook effectievere inzet van informatie- en communicatietechnologie bij het ontwerpen van wetgeving en het opbouwen van wetgevingskennis complementeren de aanbevelingen van de adviescommissie.

Meer dan eerste stappen zijn deze aanbevelingen, die strikt beperkt zijn tot de departementale voorbereiding van wetgeving, niet. Ze raken bijvoorbeeld niet eens de verhouding tussen de departementale voorbereiding en de advisering door de Raad van State en het parlement. Laat staan dat de relaties tot uitvoering, toezicht en handhaving worden betrokken. Met deze aanbevelingen zal in ieder geval geen begin van halt worden toegevoerd aan de problemen die verbonden zijn met het weglekken van wetgevingskennis. Je kunt je zelfs afvragen of de aanbevelingen van de Commissie wel effectief kunnen zijn om tot een beter beheer van de kennis binnen het wetgevingsproces te komen. Het wetgevingsproces zoals we dat nu kennen is geheel gebaseerd op het model van de 'papieren' communicatie. De communicatietechnieken uit het verleden zijn een verklarende factor voor de huidige inrichting van onze wetgevingsprocessen. Om tot een beter beheer van kennis binnen wetgevingsprocessen te komen is het misschien niet zozeer zaak om te kijken welke verbetermogelijkheden er binnen het bestaan de proces bestaan, maar eerder zaak om het proces zelf geheel op de schop te nemen en te

kijken of een digitaal wetgevingsproces geen betere optie vormt in een digitaal tijdperk. Met een verder 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 nog niet eens zo ver van ons af.¹ Ook gedeeld gebruik van kennissystemen – zoals Leda – kan bijdragen aan het beter benutten van wetgevingskennis. In ieder geval dragen cyclische wetgevingsprocessen, die leren van zichzelf, nog het best en effectiefst bij aan een optimaal gebruik van wetgevingskennis. En met een cyclisch proces komt de recycling bijna als vanzelf.

¹ Zo wordt op dit ogenblik de nieuwe Auteurswet voorbereid via een 'open' website van het Ministerie van Justitie. Zie <http://www.minjust.nl/auteursrecht>