



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wetgeving en ICT. Over de rol van de wetgever, het bestuur en de burgers

Groothuis, M.M.

Citation

Groothuis, M. M. (2008). Wetgeving en ICT. Over de rol van de wetgever, het bestuur en de burgers. *Regelmaat: Kwartaalblad Voor Wetgevingsvraagstukken*, 6, 219-229. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13565>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13565>

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

Wetgeving en ICT

Over de rol van de wetgever, het bestuur en de burgers

1. Inleiding

Wetgeving en informatie- en communicatietechnologie zijn in toenemende mate met elkaar verbonden. Enerzijds brengen internationale en nationale wetgevers jaarlijks nieuwe wet- en regelgeving tot stand waarin materiële normen zijn vastgelegd ten aanzien van ICT-gebruik door burgers, bedrijven en overheidsorganen.¹ Anderzijds worden ICT-toepassingen ingezet om de kwaliteit van wet- en

regelgeving te verbeteren, de transparantie van het wetgevingsproces te vergroten en een lagere regeldruk voor burgers en bedrijven te bewerkstelligen. Zo zijn in de afgelopen twee jaar trajecten gestart op het gebied van internetconsultatie,² wordt gewerkt aan de uitbouw van het kennisstelsel voor de wetgeving LEDA,³ en hebben enkele ministeries en zelfstandige bestuursorganen digitale wetgevingskalenders⁴ ontwikkeld met het doel het wetgevingsproces transparanter te maken

* Mr. M.M. Groothuis is universitair docent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en fellow bij het E.M. Meijers Instituut van deze universiteit.

1. Recente voorbeelden zijn het Additioneel Protocol bij het Verdrag betreffende de overeenkomst tot internationaal vervoer van goederen over de weg inzake de digitale vrachtbrief (*Kamerstukken I en II* 2008/09, 31 739, A en nr. 1); het voorstel voor de Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet (*Kamerstukken I* 2007/08, 30 583, nr. A-F); het voorstel voor de Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Advocatenwet en andere wetten in verband met het afschaffen van het procureaat in burgerlijke zaken en de invoering van elektronisch berichtenverkeer (*Kamerstukken I* 2007/08, 30 815, nr. A-F) en het ontwerpbesluit houdende regels inzake de verzending van mededelingen langs elektronische weg in het kader van een verzekeringsovereenkomst (*Kamerstukken II* 2007/08, 30 137, nr. 19).
2. Belangenorganisaties, bedrijven en burgers hebben in 2007 en 2008 via internetconsultatie hun visies naar voren kunnen brengen bij o.m. het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (over de ontwerp-wetgeving Bonaire, Sint-Eustatius en Saba), het ministerie van Justitie (over de invoering van een spreekrecht voor de ondernemingsraad bij nv's), het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) en de Autoriteit Financiële Markten (over o.m. de Wijzigingsvoorstellen Financiële bijsluiter). De achtergrond en doelstelling van deze vormen van digitale consultatie worden toegelicht in par. 2 van deze bijdrage.
3. LEDA is een ontwerp- en adviesstelsel voor wetgeving dat kan worden geraadpleegd via de website van het Kenniscentrum Wetgeving (<www.kc-wetgeving.nl>). Het biedt via hyperlinks toegang tot de Aanwijzingen voor de regelgeving en tot daarbij behorende secundaire informatie. Daarnaast biedt LEDA inhoudelijke ondersteuning (*knowledge-based IT support*) voor bepaalde activiteiten in het wetgevingsproces. Zie over LEDA ook: S.W. Mul, *ICT voor wetgeving*, Den Haag: Ministerie van Justitie/Kenniscentrum Wetgeving 2006, gepubliceerd op: <www.kc-wetgeving.nl>.
4. In digitale wetgevingskalenders wordt weergegeven in welke fase van het wetgevingsproces een voorstel zich bevindt, vanaf de totstandkoming van een voorontwerp tot en met de bekendmaking van de wet of regeling in het publicatieblad. Zie o.m. de wetgevingskalenders van het ministerie van Justitie (<www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/wetgevingsprogramma/index.aspx>), het ministerie van EZ (<www.ez.nl/Actueel/Wetgevingskalender>) en het ministerie van SZW (<www.szw.nl>), alsmede de wetgevingskalender van Europa Decentraal, een initiatief van de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en het ministerie van BZK (<www.europadecentraal.nl/menu/705/Wetgevingskalender.html>). Zie voorts *l'Oeil*, de uitgebreide digitale tijdsbalk voor wetgeving van het Europees Parlement (<www2.europarl.eu.int/oeil>).

voor bedrijven, belangenorganisaties en burgers.⁵

In deze bijdrage staat de vraag centraal op welke wijze de inzet van ICT kan bijdragen aan een verdere verbetering van de transparantie en kwaliteit van het wetgevingsproces. In dat kader worden drie recente ontwikkelingen geanalyseerd:

1. de beleidsvorming op het gebied van internetconsultatie en de eerste praktijkervaringen op dit gebied;
2. de ontwikkeling van nieuwe ICT-toepassingen die beogen de samenwerking tussen de wetgever en uitvoeringsorganisaties te verbeteren; en
3. twee wetsvoorstellen inzake elektronische bekendmaking van wet- en regelgeving en verdragen.⁶

Vervolgens wordt onderzocht welke – nog niet benutte – kansen er zijn om met behulp van digitalisering de transparantie en kwaliteit van het wetgevingsproces verder te verbeteren op het niveau van de centrale en decentrale overheden. In de slotbeschouwing worden de ontwikke-

lingen in onderlinge samenhang belicht en conclusies getrokken ten aanzien van de rechtsverhoudingen tussen wetgever, bestuur en burgers.

2. Internetconsultatie

Op 14 december 2007 werd via een persbericht bekendgemaakt dat de ministerraad op voorstel van minister Hirsch Ballin heeft ingestemd met 'een rijksbrede proef om burgers, bedrijven en belangengroepen via internet mee te laten praten over nieuwe regels'.⁷ Eerder dat jaar heeft de interdepartementale werkgroep 'Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving'⁸ een kader ontwikkeld voor openbare internetconsultatie bij de voorbereiding van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij om concepten van wetten en algemene maatregelen van bestuur in de fase vóór besluitvorming in de ministerraad en om ministeriële regelingen in de fase vóór besluitvorming door de minister.⁹

5. Kort na de afsluiting van deze bijdrage werd in de nota *Vertrouwen in Wetgeving (Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1)* door de minister van Justitie voorts een nieuw programma aangekondigd op het gebied van wetgeving en ICT: Legis. Dit programma is gericht op standaardisatie van het wetgevingsproces door middel van ICT-ondersteuning. Doel van het programma is met behulp van ICT de verbinding van beleid, wetgeving en uitvoering te verankeren in de opeenvolgende fasen van het wetgevingsproces. Het gaat o.m. om functionaliteiten als het redigeren van wetgeving (het automatisch genereren van wijzigingswetten, aanbieden van sjablonen, bewaken van nummering en verwijzingen), gezamenlijk werken aan wetgeving, toegang tot documenten, ondersteuning van de werkstroom, voortgangsbewaking, publicatie (voorontwerpen, consultatiedocumenten, Kamerstukken, bekendmaking) en het onderhoud van het wettenbestand.
6. Het betreft het voorstel voor de *Wet elektronische bekendmaking*, *Kamerstukken II 2006/07, 31 084, nr. 2* en het voorstel voor de *Wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met de elektronische bekendmaking van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties en de beschikbaarstelling daarvan in geconsolideerde vorm*, *Kamerstukken II 2007/08, 31 343 (R 1846), nr. 2*.
7. Persbericht van de ministerraad van 14 december 2007, gepubliceerd op <www.regering.nl>. Het concept van internetconsultatie is niet nieuw. Zie over ervaringen hiermee in de periode 2002–2004: S. Stoter, 'Wetsvoorbereiding via internet. Een dienst aan de democratie!?', *Nederlands Juristenblad* 12 juli 2002, afl. 27, p. 1282 e.v. en M.M. Groothuis, 'Digitalisering en wetgeving', in: L. Loeber (red.), *Wetgeving en ICT-toepassingen, Verslag van het symposium, gehouden op 27 april 2005 t.g.v. de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid*, Amsterdam: WEKA Uitgeverij 2005, p. 36 e.v.
8. Zie voor de startnotitie voor deze werkgroep: *Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 41*. Het project vond plaats in het kader van het programma *Bruikbare Rechtsorde: Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 96*.
9. Zie voor een uitgebreid theoretisch en empirisch onderzoek naar de huidige – niet-digitale – consultatiepraktijk: P. Popelier, R. van Gestel, K. van Aeken, V. Verlinden & P. van Humbeeck, *Consulteren over ontwerp-regelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie? Een inventarisatie van de Nederlandse consultatiepraktijk*, Den Haag: WODC 2007.

Het door de interdepartementale werkgroep ontwikkelde kader is, tezamen met een aantal aanbevelingen, neergelegd in het eindrapport 'Naar een responsieve overheid. Beginselen en minimumnormen voor openbare internetconsultatie in het departementale voorbereidingsproces van regelgeving', dat door de minister van Justitie op 21 augustus 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden.¹⁰

Het door de werkgroep ontwikkelde kader bestaat uit beginselen en minimumnormen die als richtsnoer moeten fungeren voor departementen bij het uitvoeren van internetconsultaties over regelgeving in voorbereiding. De minimumnormen richten zich op de bekendmaking en het bereik van internetconsultaties, de inhoud en vormgeving van de consultaties, de consultatietermijn, de feedback voor deelnemers aan de consultaties, de privacyaspecten en motieven voor het afzien van internetconsultaties.

Daarnaast heeft de werkgroep een aantal organisatorische voorwaarden geformuleerd voor een adequate inbedding in de departementale praktijk, zoals een centrale coördinatie door één departement, het ministerie van Justitie, een coördinator bij elk van de andere departementen, een systeem van monitoring door middel van een jaarlijkse rapportage, en faciliteiten voor training van de betrokken wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers. Ook zijn technische randvoorwaarden voor een effectieve internetconsultatie opgesteld. Dit betreft onder meer eisen ten aanzien van de te gebruiken software, *interface*, een *mailinglist*functionaliteit en de mogelijkheid om parameters van consultatie aan te passen (bijvoorbeeld de consultatie verkorten of verlengen, met notificatie aan het publiek).

De werkgroep beveelt aan om openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving gefaseerd in te voeren.¹¹ De eerste stap zou een *pilotfase* moeten

zijn, waarin alle departementen gedurende twee jaar voor 10% van hun wetten, 10% van hun algemene maatregelen van bestuur en 10% van hun ministeriële regelingen internetconsultaties uitvoeren. Deze *pilotfase* zou gecoördineerd en gefaciliteerd moeten worden door het ministerie van Justitie. Aan de hand van de opgedane ervaringen, de technologische mogelijkheden en de behoeften vanuit de samenleving zou het voorgestelde kader verder kunnen worden ontwikkeld. Op basis daarvan zou de inzet van internetconsultatie vervolgens verder kunnen worden uitgebreid.

Op 15 januari 2008 heeft de minister van Justitie het kabinetsstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving' aan de Tweede Kamer gezonden.¹² Dit standpunt is tevens een reactie op het voornoemde rapport van de interdepartementale werkgroep. Het kabinet staat volgens de brief van de minister van Justitie positief tegenover internetconsultatie bij wet- en regelgeving in voorbereiding als aanvulling op de bestaande mogelijkheden voor consultatie. Met internetconsultatie beoogt het kabinet de openbaarheid en transparantie over voorbereiding van voorstellen voor wet- en regelgeving te bevorderen en beter gebruik te kunnen maken van in de samenleving aanwezige kennis en ervaring.

Dat laatste is mijns inziens een kernpunt van internetconsultatie: het gaat erom een brede kring van burgers, bedrijven en belangenorganisaties de gelegenheid te bieden om via internet hun visie te geven over een voorstel voor een wet of regeling en de ingebrachte visies vervolgens te gebruiken om het voorstel (waar mogelijk) te verbeteren. J.E.J. Prins stelde reeds in november 2006, in reactie op de in die maand gepubliceerde 'Startnotitie openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving',¹³ mijns inziens terecht dat de doelstelling

10. *Kamerstukken II* 2006/07, 29 279, nr. 57.

11. P. 37 van het eindrapport.

12. Brief van de minister van Justitie van 15 januari 2008, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 279, nr. 62, p. 1-9.

13. *Kamerstukken II* 2006/07, 29 279, nr. 41 en het persbericht van het ministerie van Justitie van 9 november 2006, <www.justitie.nl/actueel/persberichten>.

van internetconsultatie verder zou moeten reiken dan in de startnotitie was verwoord en zou moeten omvatten:

'het verkrijgen van een adequaat beeld van wat in de samenleving leeft, het tonen van een open houding, bereid zijn eerder gemaakte keuzes bij te stellen, laten zien dat de overheid een zorgvuldige belangenafweging maakt en verantwoording aflegt over keuzes die uiteindelijk zijn gemaakt'.¹⁴

In de literatuur is niet alleen gewezen op de kansen van internetconsultatie, maar ook op de risico's daarvan. Prins heeft gewezen op technische en organisatorische risico's, risico's ten aanzien van de representativiteit en identificatie van deelnemers en gebrek aan draagvlak.¹⁵ Uit empirisch onderzoek naar internetconsultatie in de Verenigde Staten door C. Coglianesi¹⁶ kwam naar voren dat deelnemers die geen specialiseerde kennis van het wetgevingsproces hadden, problemen ondervonden bij het verkrijgen van informatie over en inzicht in dat proces. Dit stond in de weg aan een effectieve participatie door hen. Coglianesi concludeerde op basis van zijn onderzoek dat bij internetconsultatie het risico bestaat van ongelijke kansen voor de deelnemers, waarbij experts – met grote kennis van het wetgevingsproces en van de technisch-inhoudelijke en beleidsmatige aspecten van het wetsvoorstel – de mogelijkheden van internetconsultatie goed kunnen benutten, terwijl burgers die deze expertise niet hebben, daartoe niet goed in staat zijn. Voorts wees Cog-

lianesi op het risico dat, als de participatiegraad bij de consultatie laag is, groepen met een bijzonder belang een zwaarder gewicht in de schaal kunnen leggen, hetgeen tot onevenwichtigheid kan leiden.

Het is mijns inziens een goede zaak dat thans in Nederland een juridisch, organisatorisch en technisch raamwerk voor internetconsultatie bij de voorbereiding voor departementale wet- en regelgeving is vastgesteld: hiermee worden heldere richtsnoeren geboden aan de wetgevings- en beleidsambtenaren die gedurende de *pilot* feitelijk vorm gaan geven aan de internetconsultatie. Het is van belang dat zij alert zijn op de hiervoor beschreven risico's en dat in het kader van de *pilot* wordt onderzocht in hoeverre deze zich ook in de Nederlandse context voordoen. Op basis daarvan kan vervolgens worden vastgesteld of het dit jaar vastgestelde juridisch, organisatorisch en technisch raamwerk voor internetconsultatie aanpassing behoeft.

In 2008 hebben in het kader van de *pilot* bij enkele ministeries en bij de Autoriteit Financiële Markten reeds de eerste internetconsultaties plaatsgevonden.¹⁷ In 2009 zal er volgens de planning zoals uiteengezet in de voornoemde brief van de minister aan de Tweede Kamer, nog een aantal volgen. Het verdient aanbeveling na afloop van de *pilot* te bezien of, en zo ja, op welke wijze(n) de op rijksniveau opgedane ervaringen met de internetconsultatie kunnen worden gedeeld met de wetgevers bij de provincies, gemeenten, waterschappen en PBO-organen.

14. J.E.J. Prins, 'Bruikbare internetconsultatie', *Nederlands Juristenblad* 2006, afl. 42, p. 2401.

15. Prins 2006, p. 2401.

16. C. Coglianesi, 'Weak Democracy, Strong Information: The Role of Information Technology in the Rulemaking Process', in: V. Mayer-Schoenberger & D. Lazer (red.), *From Electronic Government to Information Government: Governing in the 21st Century* (MIT Press, 2007), <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=961641>, en C. Coglianesi, *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future*, 55 *DUKE Law Journal*, 943 (2006), <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=912660>.

17. Zie voor een overzicht noot 2 van deze bijdrage. Een sprekend voorbeeld is de op 28 juli 2008 gestarte internetconsultatie voor de ontwerp-wetsvoorstellen inzake Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De oproep tot het naar voren brengen van visies (<www.minbzk/internetconsultatie>) begint als volgt: 'Staatssecretaris Bijleveld nodigt iedereen van harte uit suggesties voor verbetering aan te dragen voor de ontwerp-wetsvoorstellen die de Nederlands-Antilliaanse eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba onderdeel maken van Nederland.'

3. Wetgeving, bestuur en ICT

Digitalisering kan ertoe leiden dat wetgeving en bestuur met elkaar verweven raken. Bij de voorbereiding van wetten die geautomatiseerd zullen worden uitgevoerd, wordt bij het ontwerpen van de wet in sommige gevallen sterk geanticipeerd op de geautomatiseerde uitvoering van die wet.¹⁸ Het ontwerpen van de wet en het ontwerpen van het expertsysteem¹⁹ voor de uitvoering van die wet geschieden min of meer gelijktijdig en zijn met elkaar vervlochten. De wetgeving wordt zo geformuleerd, dat deze gemakkelijk kan worden omgezet in een technisch algoritme. Het beslisprogramma dat ten grondslag ligt aan het karakter van het expertsysteem, heeft op zijn beurt het karakter van 'gedetailleerde regelgeving': voor een groot aantal categorieën van gevallen is vastgelegd welke 'denkstappen' moeten worden doorlopen.

Bij gelijktijdige ontwikkeling van wet en expertsysteem verandert de traditionele taakverdeling tussen wetgever en bestuur.²⁰ Niet langer stelt de wetgever algemene regels en past het bestuur deze regels vervolgens toe in het individuele geval met inachtneming van de bijzondere omstandigheden van het geval. In plaats daarvan ontwikkelen wetgever en bestuur in onderlinge afstemming en parallel aan elkaar een wet en een bijbehorend beslisprogramma. In het beslisprogramma wordt voor een aantal categorieën van gevallen vastgelegd wat de rechtsnorm zal zijn.

De Raad van State wijst er in zijn advies inzake de conceptkabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische Functie en Wetgeving *Met recht verbonden*²¹ op dat de toenemende invloed van ICT op het proces van wetgeving tot spanningen kan leiden, als in de loop van het wetgevingsproces wijzigingen worden voorgesteld.²² Die zijn dan niet altijd meer uitvoerbaar. Voorts lijkt het computersysteem volgens de Raad van State wel eens belangrijker dan de tot stand te brengen wet. Dat impliceert, in de woorden van de Raad, 'een navenante terugging van de rol van de (mede)wetgever'. Die voelt dan de hete adem van een duur computersysteem in zijn nek en heeft in theorie wel, maar in de praktijk nauwelijks nog de vrijheid om niet in te stemmen met de regelgeving. Ook komen wenselijk geachte wetswijzigingen soms niet of met grote vertraging tot stand omdat de wijziging van het systeem niet, dan wel slechts met zeer hoge kosten, kan worden gerealiseerd. Ten slotte kan het computersysteem wel eens 'zijn eigen weg gaan', aldus de Raad, en zich daarmee verwijderen van de grondslagen waarop het is gebaseerd. De Raad constateert dat de verhouding tussen wetgeving en ICT en de afhankelijkheid van ICT niet te onderschatten aspecten zijn, waarmee in alle fasen van het wetgevingsproces rekening moet worden gehouden.

Het door de Raad van State geconstateerde probleem is fundamenteel van aard en raakt aan het functioneren van de democratie, voor zover het een terug-

18. Voorbeelden zijn de Wet op de huurtoeslag, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de studiefinanciering.

19. Expertsysteem: computertoepassing die juridische problemen, zelfstandig of ondersteund door de gebruiker, kan oplossen met behulp van een redeneermethode en een grote hoeveelheid in het systeem opgeslagen kennis van een juridisch domein.

20. Zie over de rechtsstatelijke aspecten van deze verwevenheid van wetgever en bestuur ook: M. Bovens, *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam: University Press 2003, p. 68 e.v. en M.M. Groothuis, 'Digitalisering en wetgeving', in: L. Loeber (red.), *Wetgeving en ICT-toepassingen, Verslag van het symposium, gehouden op 27 april 2005 t.g.v. de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid*, Amsterdam: WEKA Uitgeverij 2005, p. 40 e.v.

21. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 201, nr. 32 en bijlage.

22. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 201, nr. 33, p. 10. Zie over deze spanningen ook: J.T. Schokker, 'Wetgeving als Borrromeaanse knoop', in: E.B. Pronk & M.H.A.F. Lokin (red.), *Wetsvoorstellen in uitvoering, Preadviezen voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 9 e.v.; Groothuis 2005, p. 39 e.v.

dringen van de rol van de Tweede en Eerste Kamer als medewetgever met zich meebrengt.²³ Toch zijn er wel mogelijkheden om dit probleem te verkleinen.

In de eerste plaats zijn er nieuwe ontwikkelingen op het gebied van informatisering die eraan kunnen bijdragen dat expertsystemen meer flexibel worden en tegen minder hoge kosten kunnen worden aangepast, wanneer in de fase van behandeling van de wet in de Tweede Kamer (of in een eerdere of latere fase van het wetgevingsproces) voorstellen tot wijziging van één of meer onderdelen van die wet worden ingediend.²⁴ De basis van deze ontwikkelingen is de zogeheten 'rule based architecture':²⁵ deze stelt uitvoeringsorganisaties in staat om tijdens het wetgevingsproces, en in het bijzonder tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, de ingediende wijzigingen van het wetsvoorstel te vertalen naar de gegevens, beslismodellen en procesmodellen die nodig zijn voor de geautomatiseerde uitvoering.²⁶ Met deze software kunnen ook simulaties worden uitgevoerd, waarmee de impact van de voorgestelde wetswijziging voor de uitvoering in beeld kan worden gebracht.

Een praktijkvoorbeeld waarbij deze nieuwe programmeringsmethode wordt toegepast, is het expertstelsel voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet dat sinds 2007 is ontwikkeld door de IND.

Voorts kan het gesignaleerde probleem worden verkleind door uitvoeringsorganisaties in een vroeg stadium te betrekken bij het ontwerpen van de wet of regeling, waardoor tijdig kan worden geanticipeerd op eventuele knelpunten ten aanzien van de geautomatiseerde uitvoering.²⁷

Om een goede parlementaire controle op dit proces mogelijk te maken is een goede informatievoorziening van de uitvoeringsorganisaties aan de wetgever van groot belang. De informatievoorziening aan de Tweede en Eerste Kamer kan onder meer plaatsvinden door middel van voortgangsrapportages.²⁸ Een voorwaarde voor een adequate informatievoorziening is wel dat de Tweede en Eerste Kamer duidelijk aangeven wat zij verwachten van het bewaren en aan hen beschikbaar stellen van (digitale) informatie over de geautomatiseerde uitvoering en welke eisen zij hieraan stellen.²⁹

23. Hetzelfde geldt op het niveau van provincies, gemeenten en waterschappen, waar de leden van de vertegenwoordigende organen, ten aanzien van voorstellen voor regelgeving die geautomatiseerd zullen worden uitgevoerd (zoals verordeningen en keuren inzake heffingen), eveneens minder invloed kunnen uitoefenen.
24. Deze ontwikkeling op het gebied van informatisering wordt beschreven en geanalyseerd in: J.J. van der Pol, *Een ontmoeting tussen ICT & Wetgeving. Een staatsrechtelijke rol voor ICT?*, Universiteit Leiden, september 2008, p. 38-46.
25. In technische termen is de kern van de methode: het zo veel mogelijk scheiden van de 'know' en 'flow' in het computersysteem. De 'know' bevat de in het systeem opgeslagen regels, die op flexibele wijze kunnen worden gewijzigd, bijvoorbeeld naar aanleiding van een amendement. De 'flow' heeft betrekking op het proces van uitvoering van de regels.
26. Zie in dit kader ook: M.H.A.F. Lokin & M.J.W. Stokkermans, 'Uitvoeri(n)g getoetst, uitvoerbaar geregeld', *RegelMaat* 2008, p. 37-45.
27. Zie ook: P.H. Eijlander, 'Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde. In de beperking toont zich de meester?', in: L. Loeber (red.), *Bruikbare wetgeving*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 54.
28. Zie ook: W. Konijnenbelt, 'Medewetgeven onder druk', in: L.E.B. Pronk & M.H.A.F. Lokin, *Wetsvoorstellen in uitvoering*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 46 e.v.
29. Zie: A. Meijer, 'Parlementaire en juridische controle van de elektronische overheid', in: L. Lips, V. Bekkers & A. Zuurmond (red.), *ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA 2005, p. 549 e.v.

4. Elektronische bekendmaking

ICT wordt een steeds belangrijker instrument om wet- en regelgeving bekend te maken. In de Eerste Kamer zijn thans twee wetsvoorstellen in behandeling inzake de formele elektronische bekendmaking van regelgeving: het voorstel voor de Wijziging van de Bekendmakingswet en enkele andere wetten in verband met de elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling in geconsolideerde vorm van wetten, algemene maatregelen van bestuur, anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (Wet elektronische bekendmaking), en het voorstel voor de Wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met de elektronische bekendmaking van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties en de beschikbaarstelling daarvan in geconsolideerde vorm. Aanleiding voor deze wetsvoorstellen is de opkomst van de elektronische informatie- en communicatietechnologieën, in het bijzonder internet, en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden om burgers snel, goedkoop en volledig te kunnen informeren.

Het voorstel voor de Wet elektronische bekendmaking heeft drie doelstellingen.³⁰ In de eerste plaats strekt het ertoe om de *Staatscourant* en het *Staatsblad* in plaats van in gedrukte vorm, elektronisch te publi-

ceren. De elektronische publicatie wordt de rechtsgeldige bekendmaking. Ten tweede regelt het wetsvoorstel de elektronische publicatie in geconsolideerde vorm van alle regelgeving die vanwege het Rijk of door decentrale overheden is vastgesteld. In de derde plaats wordt, in een eerste fase, aan organen van gemeenten, provincies, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties de mogelijkheid geboden hun algemene voorschriften elektronisch bekend te maken. Zij kunnen dan ook nog kiezen voor bekendmaking langs de traditionele, papieren weg.³¹ In een tweede fase, op een nog bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, zullen nieuwe wettelijke bepalingen³² in werking treden op grond waarvan een verplichting tot formele elektronische bekendmaking bij gemeenten, provincies, waterschappen en PBO-organen zal gelden.³³ Ter onderbouwing voor het voorstel om in de eerste fase elektronische bekendmaking voor decentrale overheden nog niet verplicht te stellen, geeft de regering in het nader rapport het volgende argument: 'Een groot aantal decentrale overheden is nog niet in staat tot elektronische bekendmaking; het op korte termijn verplicht stellen daarvan zou voor hen tot grote praktische bezwaren leiden.'³⁴

Het voorstel voor de Wet elektronische bekendmaking bevat ook een bepaling strekkende tot wijziging van artikel 3:42 Awb (bekendmaking van besluiten die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht³⁵). Ingevolge het eerste lid van het

30. Zie voor een commentaar op dit wetsvoorstel: M.M. Groothuis, 'Het voorontwerp Elektronisch verkeer met de bestuursrechter en het wetsvoorstel Elektronische bekendmaking', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, nr. 6, juni 2008, p. 171 e.v.

31. Gemeenten en waterschappen kunnen in het voorstel bovendien kiezen voor bekendmaking door terinzagelegging gedurende twaalf weken en het doen van een mededeling in een plaatselijk blad.

32. De art. XII tot en met XV van het voorstel.

33. In het oorspronkelijke ontwerp voor de Wet elektronische bekendmaking was niet voorzien in een verplichting voor organen van gemeenten, provincies, waterschappen en PBO's tot formele elektronische bekendmaking van regelgeving. In reactie op het advies van de Raad van State heeft de regering, na hernieuwd overleg met de betrokken overheden, de art. XII tot en met XV in het voorstel opgenomen, waarin deze verplichting (voor de tweede fase) is neergelegd.

34. *Kamerstukken II 2006/07*, 31 084, nr. 4, p. 2.

35. Hieronder vallen, naast algemeen verbindende voorschriften (die ook onder de reikwijdte van de hiervoor besproken regeling voor bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften vallen), ook beleidsregels in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb en 'overige besluiten van algemene strekking'.

voorgestelde artikel 3:42 Awb geschiedt de bekendmaking van besluiten van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de *Staatscourant*, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het tweede lid bepaalt vervolgens:

‘De bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag- nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.’

Deze voorgestelde wijziging van artikel 3:42 Awb zal in de praktijk in het bijzonder van belang zijn voor de bekendmaking van beleidsregels en overige besluiten van algemene strekking (zoals gebiedsaanwijzingen) in de zin van artikel 1:3 Awb.

Ten behoeve van burgers die geen ICT-vaardigheden hebben en dus niet langs digitale weg (internet) kunnen kennisnemen van algemeen verbindende voorschriften, bepaalt het wetsvoorstel dat aan eenieder op zijn verzoek een papieren afschrift van het *Staatsblad* onderscheidenlijk de *Staatscourant* wordt verstrekt tegen ten hoogste de kostprijs van het maken van een zodanig afschrift. Ook bepaalt het voorstel dat de minister van Justitie onderscheidenlijk de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitgiftepunt aanwijst waar een zodanig afschrift van het *Staatsblad* onderscheidenlijk de *Staatscourant* kan worden verkregen.

Het voorstel tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen strekt ertoe de officiële bekendmaking van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties langs elektronische weg voor te schrijven. Na

inwerkingtreding van het onderhavige voorstel zal het *Traktatenblad* officieel in digitale vorm verschijnen. Over de overwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen, stelt de Toelichting:

‘Overheidsinformatie moet zodanig bekend worden gemaakt dat alle potentiële belanghebbenden er op een eenvoudige, snelle en goedkope wijze toegang toe hebben. Elektronische publicatie heeft het voordeel dat het publiek er vrijwel overal, 24 uur per dag en kosteloos toegang toe heeft. Weliswaar worden het *Staatsblad*, het *Traktatenblad* en de regelgeving uit de *Staatscourant* sinds 1999 ook op internet geplaatst (<www.overheid.nl>), maar dit heeft niet het karakter van een rechtsgeldige bekendmaking.’³⁶

Evenals het voorstel voor de Wet elektronische bekendmaking bevat ook dit wetsvoorstel een bepaling over het verstrekken van een (niet-officieel) papieren afschrift: krachtens het voorgestelde artikel 16b lid 1 wordt aan eenieder op verzoek een papieren afschrift verstrekt tegen ten hoogste de kosten van het maken van een zodanig afschrift.

Voorts regelt het wetsvoorstel dat verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties in geconsolideerde vorm langs elektronische weg beschikbaar worden gesteld (art. 16c). Daarmee krijgt het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren om alle regelgeving, waaronder verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, op internet beschikbaar te stellen in de geldende versie, een wettelijke basis.

5. Kansen voor verdere verbetering

De hiervoor besproken wetsvoorstellen en beleidsinitiatieven leiden tot een verbetering van de transparantie en kwaliteit van het wetgevingsproces. Toch is er nog een aantal kansen om deze transparantie en kwaliteit verder te vergroten.

In de eerste plaats zou vooruitgang kunnen worden geboekt door een modernisering van de Wet openbaarheid van bestuur, teneinde de digitale toegankelijkheid van beleidsdocumenten te

36. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 343 (R1846), nr. 3, p. 1.

vergroten. Sinds 2002 is een wetsvoorstel strekkende tot modernisering van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) door achtereenvolgende kabinetten aangekondigd, maar nog niet gerealiseerd.³⁷ De nu geldende Wob bevat weliswaar een zorgplicht voor bestuursorganen voor het toegankelijk maken van bestuursinformatie (art. 8), maar deze bepaling, die begin jaren tachtig tot stand is gekomen, is niet toegesneden op de moderne informatiesamenleving. Meer specifiek ontbreekt in de nu geldende Wob een normatief kader voor het actief digitaal ontsluiten van bestuursinformatie, waaronder beleidsdocumenten. Beleidsdocumenten en wetgevingsdocumenten (zoals een wetsvoorstel) zijn inhoudelijk onlosmakelijk met elkaar verbonden. Wet- en regelgeving zijn een belangrijk instrument om beleidsdoel-einden te verwezenlijken; (nationale of internationale) beleidsdocumenten vormen vrijwel steeds de basis voor voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving. Terwijl aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt met het voor burgers en bedrijven digitaal toegankelijk maken van wetgevingsdocumenten, is besluitvorming over een nieuwe Wob – en daarmee een

normatief kader voor het digitaal ontsluiten van beleidsdocumenten ten – tot stilstand gekomen. Het verdient aanbeveling alsnog een wetsvoorstel tot wijziging van de Wob in te dienen, opdat burgers en bedrijven niet alleen digitale toegang verkrijgen tot wetgevingsdocumenten en geldende wet- en regelgeving, maar ook tot de daarmee samenhangende beleidsdocumenten.

Ten tweede zou het, uit oogpunt van transparantie van het wetgevingstraject, wenselijk zijn een (klein) voorstel tot wetswijziging in te dienen, strekkende tot openbaarmaking van de adviezen van de Raad van State op het moment dat deze worden uitgebracht aan de regering.³⁸ Naar huidig recht³⁹ wordt een advies van de Raad van State pas openbaar op het moment dat het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer wordt gezonden.⁴⁰ Dit brengt in de praktijk met zich mee dat de adviezen van de Raad van State na uitbrenging aan de regering een aantal maanden – of soms zelfs langer dan een jaar – geheim blijven. Deze ‘geheime periode’ is mijns inziens in het huidige digitale tijdperk niet meer nodig en onwenselijk. Het vormt een onderbreking van het verder

37. In 2003-2004 is de Wet openbaarheid van bestuur geëvalueerd. Het evaluatierapport ‘Over wetten en praktische bezwaren, een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur’ werd in 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer: brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 10 mei 2004, kenmerk bzk0400352. Er is echter geen kabinetsreactie op dit rapport uitgebracht. In het voorjaar van 2006 werd een voorontwerp voor een nieuwe ‘Algemene wet overheidsinformatie’ gepubliceerd op de website van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (<www.minbzk.nl/grondwet_en/openbaarheid/publicaties/voorontwerp_algemene>), maar dit voorontwerp is (nog) niet ingediend als wetsvoorstel. Weliswaar werd op 16 juli 2008 in een persbericht bekendgemaakt dat de ministerraad heeft ingestemd met een wetsvoorstel dat beoogt de termijnen voor de behandeling van Wob-verzoeken te verlengen, maar dit voorstel – dat thans voor advies aan de Raad van State is voorgelegd – betreft niet de eerder aangekondigde bredere herziening van de Wob.

38. Zie over het moment van openbaar maken van de adviezen van de Raad van State, en in het bijzonder over de argumenten pro en contra openbaarmaking op een eerder moment dan thans: *Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VII, nr. 17, p. 1-2*, alsmede: J.M. Polak, ‘Adviseren over wetgeving’, in: *Raad van State 450 jaar*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1981, p. 277; T.C. Borman, *De wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland, preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 86-99; H.U. Jessurun d’Oliveira, ‘Publiceer de adviezen van de Raad van State, en wel meteen!’, *Nederlands Juristenblad*, afl. 38, 27 oktober 2006, p. 2176-2180; W. Hins, ‘Openbaarheid van bestuur krijgt steun uit Straatsburg’, *Nederlands Juristenblad*, afl. 38, 27 oktober 2006, p. 2186.

39. Art. 25a van de Wet op de Raad van State.

40. Of, indien de regering besluit tot het niet indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, bij de publicatie van dit besluit in het bijvoegsel van de *Staatscourant*.

voor burgers en bedrijven digitaal toegankelijke wetgevingsproces, beginnend bij de internetconsultatie en eindigend bij de publicatie van de wet in het digitale *Staatsblad*. Het verdient aanbeveling een wijziging in te dienen van het thans in behandeling zijnde wetsvoorstel voor de Wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State,⁴¹ strekkende tot openbaarmaking van adviezen van de Raad van State op het moment dat deze worden uitgebracht aan de regering.

In de derde plaats is het wenselijk dat de nu op rijksniveau gestarte initiatieven op het gebied van internetconsultatie in de komende jaren navolging vinden binnen de gemeenten, provincies, waterschappen en PBO-lichamen. Het instrument internetconsultatie zou, als de *pilot* positief wordt geëvalueerd, in de toekomst gebruikt moeten worden bij voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving op centraal en decentraal niveau, van wetsvoorstellen en ministeriële regelingen tot en met keuren en verordeningen.

Hetzelfde geldt voor de digitale wetgevingskalender: er zijn op dit gebied enkele veelbelovende initiatieven op rijks- en decentraal niveau,⁴² maar een centrale en krachtige coördinatie van rijkswege is nodig om deze eerste initiatieven uit te bouwen tot een volledige en permanent bijgewerkte digitale wetgevingskalender of tijdbalk, waarbij voor elke wet – en op decentraal niveau voor elke keur of verordening – wordt aangegeven welke stadia van de besluitvorming reeds zijn doorlopen en welke nog zullen volgen. Het is thans voor burgers haast ondoenlijk om een wetgevingstraject goed te volgen vanwege de diversiteit van de stukken die – in het beste geval – een nummer delen. Met een wetgevingskalender kan aan burgers inzicht worden gegeven in de wijze waarop de betreffende wet of regeling tot stand komt, en de fase waarin het ontwerp zich nu bevindt. Het is van belang dat in de wetgevingskalenders die thans worden ontworpen, ook een voor-

ziening wordt ingebouwd met behulp waarvan burgers tijdens het wetgevings-traject een geconsolideerde versie van het wetsvoorstel kunnen zien.

6. Slot

In deze bijdrage is onderzocht op welke wijzen ICT kan bijdragen aan een verbetering van de transparantie en kwaliteit van het wetgevingsproces. Deze vraag is belicht vanuit het perspectief van de wetgever, het bestuur en de burgers. Geconcludeerd kan worden dat ICT zowel kansen als risico's met zich meebrengt voor de transparantie en kwaliteit van het wetgevingsproces.

Kansen zijn er in de eerste plaats voor de burgers. Instrumenten als de recent gestarte internetconsultatie en digitale wetgevingskalender kunnen de openbaarheid en transparantie van het wetgevingsproces voor burgers en bedrijven bevorderen. Internet wordt voorts een belangrijk instrument om wet- en regelgeving formeel bekend te maken en geconsolideerde versies van geldende wet- en regelgeving ter beschikking te stellen. Daartoe strekkende wetsvoorstellen zijn op dit moment in behandeling in de Eerste Kamer. Na inwerkingtreding van deze wetsvoorstellen zullen burgers en bedrijven straks via de digitale publicatiebladen en wetgevingsdatabanken snel en goedkoop kennis kunnen nemen van de geldende wet- en regelgeving op het centrale en decentrale niveau.

Tegelijkertijd biedt ICT kansen voor de wetgever om de kwaliteit van het wetgevingsproces te verbeteren. Het genoemde instrument van internetconsultatie geeft de wetgever de mogelijkheid om bij het opstellen van ontwerpen van wet- en regelgeving effectief gebruik te maken van de bij burgers, bedrijven en belangenorganisaties aanwezige kennis en ervaring en vroegtijdig inzicht te verkrijgen in de visies en belangen van deze groepen. Daarnaast kunnen wetgevingsjuristen en beleidsmakers gebruikmaken van ICT-toepassingen,

41. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 585, nr. 1-3 e.v.

42. Zie noot 4.

zoals digitale adviessystemen en databanken, bij het ontwerpen van nieuwe wetten en regelgeving.

De toenemende invloed van ICT brengt ook risico's met zich mee voor de kwaliteit van het wetgevingsproces, in het bijzonder in situaties waarbij wetten worden ontworpen die geautomatiseerd zullen worden uitgevoerd. Dan raken wetgeving en bestuur met elkaar verweven. Soms lijkt het computersysteem van de uitvoeringsorganisatie belangrijker dan de tot stand te brengen wet en lijken wijzigingen van het wetsvoorstel in de latere fase van het wetgevingsproces niet meer mogelijk. Dit kan tot spanningen leiden, voor zover het een terugdringen van de

rol van de Tweede en Eerste Kamer met zich meebrengt. In deze bijdrage zijn mogelijkheden beschreven om dit probleem te verkleinen, onder meer door nieuwe ontwikkelingen op het gebied van informatisering die ertoe kunnen bijdragen dat computersystemen meer flexibel worden en tegen minder kosten kunnen worden aangepast. Het gesignaleerde probleem kan voorts worden verkleind door het vroegtijdig betrekken van de uitvoeringsorganisaties bij het ontwerp van de wet of regeling en door het effectiever informeren van de Tweede en Eerste Kamer over de voortgang van de geautomatiseerde uitvoering.