



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Wetgeving als software voor menselijk handelen?

Voermans, W.J.M.; Loeber L.

### Citation

Voermans, W. J. M. (2005). Wetgeving als software voor menselijk handelen? In *Wetgeving en ICT-toepassingen, preadviezen van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid* (pp. 105-110). Den Haag: Weka. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4945>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4945>

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

## Wetgeving als software voor menselijk handelen?



Wim Voermans

Rede uitgesproken tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Wetgeving en wetgevingsbeleid 26 april 2005 (gepubliceerd samen met de preadviezen in de reeks van de vereniging 2005).

Dames en Heren,

In deze opwarmer wil ik – aansluitend bij het thema van vandaag – niet zozeer kijken naar de vraag hoe vanuit het perspectief van de wetgevende overheid informatie- en communicatietechnologie (ICT) nuttig kan worden gebruikt om wetgeving uit te dragen, maar juist het perspectief van de door wetgevingsland dolende burger centraal stellen. Wat heeft die aan ICT? Gaat ICT ervoor zorgen dat we wettelijke regels beter en eenvoudiger kunnen kennen, of kan ICT daar maar relatief weinig voor betekenen? Overwaarden we wellicht de rol van ICT als haarlemmerolie voor de digestie van – in wezen - veel te veel regels?

Burgers, bedrijven en instellingen worden – zo weten we sinds enkele jaren - geconfronteerd met maar liefst 138.764 bepalingen alleen al op rijksniveau, die zijn verspreid over 1790 wetten, 2680 algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en 7664 ministeriële regelingen.

Geen mens natuurlijk die al deze wetten en regelingen kent. Dat hoeft eigenlijk geen betoog. Het adagium 'ieder wordt geacht de wet te kennen' is een noodzakelijke

juridische fictie, maar staat zeer ver verwijderd van de praktijk van het 'wetten-kennen'.

Kennen we eigenlijk de wetten? Een klein experiment dat ik eens uitvoerde met een groep rechtenstudenten leert dat zelfs die 'kenners' binnen vijftien minuten slechts ongeveer 40 wetten kunnen noemen of parafraseren, minder dan tien algemene maatregelen van bestuur, en een enkele ministeriële regeling. De kennis van de regels lijkt daarmee in ieder geval in een rechtonevenredige relatie te staan ten opzichte van het volume.

En toch leidt al dat ongewetene, die onbekendheid met regelgeving, niet tot een dramatische uitval bij de naleving van die regels. Ik beschik niet over de harde empirische gegevens, maar het komt mij voor dat de meeste regels door de meeste burgers, bedrijven en instellingen wél worden nageleefd. Er zijn dan ook vraagtekens te plaatsen bij wijsheid nummer één van de Tafel van Elf (de door het Ministerie van Justitie ontwikkelde toets om de handhaafbaarheid van regels te kunnen bepalen). Die wijsheid luidt dat de bekendheid en duidelijkheid van de regel bij de doelgroep belangrijk, ja zelfs bepalend zijn, voor de naleving ervan. Ik neem aan dat daar kennis van de werkelijke inhoud, zoals die voortvloeit uit de tekst van de regeling mee wordt bedoeld. Die relatie tussen bekendheid en nalevingskans bestaat ongetwijfeld als we inturen op de nalevingskansen van één enkele *nieuwe* regeling, maar of dat ook geldt voor de verzameling van alle regels, valt te betwijfelen.

We kennen dus niet een fractie van de geldende regels en toch lukt het de meesten van ons zonder die regels te kennen toch regelconform te leven. Hoe kan dat toch? Waarom kunnen we zo goed omgaan met regelgeving die we niet kennen en nooit zullen kennen? Ik denk dat dat enerzijds te verklaren is doordat we:

1. regels op nog vele andere manieren 'kennen' dan via het letterlijk lezen van de schriftelijke tekst waarin de wetgevingsboodschap is neergelegd, en
2. anderzijds doordat mensen ten principale 'regelgeleid' zijn, d.w.z. een behoefte hebben om hun gedrag en onderlinge relaties in te richten en betekenis te geven via algemene regels.

Dat klinkt allemaal heel ingewikkeld...en dat is het misschien ook wel.

Laat ik beginnen met verklaring nummer 1. Een van de redenen waarom burgers, bedrijven en instellingen letterlijk blindelings (kunnen) volgen, zelfs als ze die inhoudelijk niet of niet helemaal kennen, kan te maken hebben met het feit dat we kennis de inhoud van regels op vele andere manieren dan via de tekst van een wet overdragen. Sterker nog: de boodschap van de inhoud van wetgeving wordt volgens mij *voornamelijk* op andere manieren overgedragen dan via de wettekst zelf. Er zijn denk ik – naar herkomst gemeten - vijf manieren waarop dat gebeurt:

- via *ingeboren normativiteit* (moeilijk te onderzoeken en te bewijzen, maar de mens wordt geboren met een basisbesef van goed en kwaad, van gemeenschapszin. Dat besef kent ook uitdrukking in bepaalde wettelijke

regels, die heel in het algemeen refereren aan ons besef van redelijkheidsnormen in relaties tot anderen),

- via *culturele* overdracht (de kennis van regels wordt – zonder weet van de letterlijke tekst – overgedragen via opvoeding, onderwijs),
- via *sociale* overdracht (rechtsgenoten volgen voorbeeldgedrag, rolmodellen, zijn gevoelig voor nalevingsprikkel van andere rechtsgenoten),
- via overdracht als gevolg van *repressie door een autoriteit* (door een reactie op een overtreding – bijvoorbeeld een sanctie – wordt voortaan regelconform gehandeld, zonder overigens weet te hebben van tekst of aard van de norm. Eenmaal aangebrachte wielklemmen in een straat zorgen ervoor dat er minder wordt geparkeerd, los van de vraag of het wel of niet mag),
- via *rationeel-cognitieve* overdracht (door het lezen van de boodschap van de wetgever bijvoorbeeld door het kennismaken van de tekst van een regeling.).

Het zou interessant zijn om eens te onderzoeken wat de volgorde van belang van deze overdrachtsmethoden van kennis over wetgeving is (volgens welke methode wordt de meeste kennis en informatie overgedragen, welke methode komt op nummer twee, etc.?) Ik vermoed dat die volgorde heel aardig in de buurt komt van de door mij nu al aangelegde volgorde van a tot en met e. Rationeel-cognitieve overdracht – d.w.z. via de tekst van of de tekst over een regeling – komt daaruit dan – zo vermoed ik – als de minst belangrijke vorm van overdracht van kennis over de wetgeving naar voren.

En toch is het eigenlijk louter die laatste vorm waarop we meestal zwaar inzetten als we de toegankelijkheid van regelgeving en kennis over regelgeving proberen te vergroten. Betere teksten, gestructureerder, schriftelijk publiceren in eenvoudig toegankelijke bronnen. Pleidooien om ICT in te zetten om in schrifttekens uitgedrukte wetgeving 'open te gooien' zijn dan ook maar in zoverre zinvol dat ze het cognitief-rationele overdragen bevorderen.

Verklaring nummer twee hangt nauw samen met verklaring nummer een: de menselijke soort is regelgeleid. We zijn werkelijke regelgevingssponzen. Onze preoccupatie, misschien obsessie, met de overtreding van regels door anderen is daarvan eigenlijk nog het beste bewijs. Naar aard en natuur hebben mensen behoefte aan regels om hun gedrag te leiden en zin te geven. Het vermogen maatschappelijke afspraken via regels te maken stelt ons in staat om – zonder elkaar een-op-een te hoeven zien en de afspraken steeds weer te moeten herbevestigen (elkaar zogezegd te steeds weer te 'vlooiën') – gestructureerd en toch betrekkelijk vreedzaam samen te leven, en ruilrelaties over grote afstanden (de basis voor alle moderne economieën) met elkaar aan te gaan.

Harré en Gillett geloven er in hun boek *The Discursive Mind* uit 1994 trouwens helemaal niets van dat de menselijke soort regelgeleid is.<sup>1</sup> Hun tegenwerping is dat als mensen regelgeleid zijn, ze ook wel allemaal hetzelfde zouden handelen. In hun eigen woorden:

*'A process analogous to the everyday process of following rules would produce uniform and orderly forms of behaviour just as an assembly line would produce cars'.*

Dat voorbeeld is tegelijk flauw en vals omdat het geen rekening houdt met het onuitputtelijke arsenaal aan gedragmogelijkheden. Regelgeleid gedrag kan inderdaad tot gevolg hebben dat er betrekkelijke uniformiteit ontstaat in wat *niet* wordt gedaan, maar juist tot heel veel diversiteit in wat *wel* wordt ondernomen.

Regels liggen aan de basis van ons samenleven: we hebben ze nodig voor vrede (onvriendelijker gezegd: conflictbeslechting) en als die er is, om ruilrelaties met elkaar aan te kunnen gaan. Regels zijn wezenlijk voor het menszijn, wat nog niet wil zeggen dat alle regels goed zijn, of dat je altijd heel veel regels nodig zou hebben. Dat mensen ten diepste regelgeleid zijn, blijkt ook wel uit het feit dat de meeste rechtsgenoten een soort vijfde zintuig hebben voor regels. Een zintuig dat ze in staat stelt bliksemsnel regels te ontdekken, ze te maken of in onderling overleg nader te definiëren. Reeds bestaande regels kunnen daarbij als platform of hefboom werken. Die notie van wetgeving die hiermee samenhangt wordt in tegenwoordig wel 'symboolwerking' van wetgeving genoemd. Die symboolwerking van wetgeving drukt uit dat wetgeving een referentiekader is van menselijk handelen, zonder dat je daarvoor direct de regeltjes hoeft te hebben gelezen. Wat heb je daar nu aan als wetgever? Wel iets denk ik. Het scherpt de wetgever in dat wetgeving als software voor menselijke handelen altijd rekening heeft te houden met de beperkingen die de hardware aanlegt. Ten tweede dat de wetgever soms eerder goede papillen nodig heeft dan grootse systeemontwerpen en -architecturen. En ten derde dat ICT op dit terrein de wetgever nauwelijks een zetje kan geven.

Een derde eenvoudige verklaring (de derde) voor het verschijnsel dat de wet wordt gekend zonder kennis van letter of jota van de inhoud, is dat veel wetgeving meestal intermediair – dus niet via het lezen van de letterlijke tekst - tot ons komt. De inhoud van de boodschap van de wetgever wordt op velerlei wijzen overgebracht – verbaal, non-verbaal, via bijvoorbeeld tekens, indirect schriftelijk, etc.

Tegenwoordig wordt steeds vaker slim gebruik gemaakt van intermediairen bij het communiceren van wetgeving. Postbus 51 spots, websites, tussenpersonen en consultants houden ons op de hoogte van de regels. De regeling zelf is niet langer de primaire bron van kennis van de regeling. Die wordt er vaak alleen nog bij gepakt in geval van geschillen of verschil in interpretaties of –zienswijzen over de toepassing. En ook daarvoor is veelal weer een gespecialiseerde intermediair (adviseur, jurist of andere veelverdiener) nodig. De wettekst wordt – mede vanwege het groeiende

---

<sup>1</sup> Rom Harré, Grant Gillett, *The Discursive Mind*. Thousand Oaks, Calif., [etc.] : Sage; 1994.

aantal en de kwaliteit van secundaire informatiebronnen - in toenemende mate een terugvaloptie voor degene die informatie zoeken over de inhoud van een regeling.

Bij de Belastingdienst hebben ze zich van dit inzicht rekenschap gegeven. De dienst heeft tegenwoordig een website die de gebruiker van belastingwetgeving themagericht stuurt naar waar die wezen moet. De bezoeker van de website wordt kort voorgelicht over nieuwe ontwikkelingen en krijgt dan een keuzemenu voorgeschoteld dat naar de belangrijkste thema's voert, te weten,

- Aangifte 2003,
- Loonbelasting,
- Omzetbelasting,
- etc.

Dit alles in schril contrast tot de publieksonvriendelijke indeling van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen. De website van de Belastingdienst is ook in eenvoudige gewone-mensentaal opgesteld. Eenvoudig toegankelijk en dat kan je van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen, die in een soort mandarijntaal is opgesteld, niet zeggen. Wellicht is dat de reden waarom je de tekst van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen op de website van de belastingdienst zelf *nergens* terug kunt vinden. Schaamtevol naar de coulissen verbannen. De wettekst is als het chassis van een auto of het ontsierende loodgieterswerk in een huis aan het zicht onttrokken.

In het domein van wetgevingscommunicatie kan ICT – zo leert dit voorbeeld en vele andere - een belangrijke bijdrage leveren tot de verbetering van de toegang tot wetgeving. Het kan de architectuur van de wetgeving op allerlei wijzen ondersteunen, de structuur en de samenhang van de regels van een regeling beter voor het voetlicht brengen. Kortom toegankelijkheidswinst, maar wel in indirecte zin.

Wat leert deze ommegang? Wel, laat ik de inmiddels omstreden voorstel voor een Europese Grondwet tot voorbeeld nemen. Allerlei recente commentaren en peilingen (april 2005) maken denk ik duidelijk dat de burgers van Nederland behoefte hebben de boodschap van die Grondwet te kennen, zonder veroordeeld te worden tot het doorworstelen van de letterlijke tekst. De ervaringen maken ook duidelijk dat intermediairen belangrijker zijn dan ICT-methoden om toegang tot de inhoud van de Europese Grondwet te geven; de letterlijke tekst van de Grondwet staat al sinds begin van december 2004 op allerlei websites zonder dat dat nu aantoonbaar heeft bijgedragen aan het wegnemen van vragen. Het nee-kamp ridiculiseert juist die enorme elektronische letterbrij op websites die huisprinters op tilt doet slaan. Deze ervaringen tonen naar mijn smaak aan dat allerlei andere vormen van overdracht van de – wellicht sublimale - boodschap van de Grondwet net zo, zo niet belangrijker zijn dan de cognitieve-rationele overdracht van de letterlijke tekst. En ten slotte, wellicht nog het belangrijkste, tonen ze – denk ik - aan dat je niet per se een Europeesrechtelijke expert hoeft te zijn om toch de boodschap van die Europese Grondwet te kennen.

Wim Voermans<sup>2</sup>  
Den Haag, 26 april 2005

---

<sup>2</sup> Wim Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, voorzitter van de Vereniging voor Wetgeving en wetgevingsbeleid.