



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Digitalisering en Wetgeving. Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid

Groothuis, M.M.; Loeber L.H.M.

Citation

Groothuis, M. M. (2005). Digitalisering en Wetgeving. Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid. In *Wetgeving en ICT-toepassingen* (pp. 9-54). Amsterdam: WEKA uitgeverij. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13451>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13451>

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

Wetgeving en ICT-toepassingen

Preadviezen van: A. Zuurmond, A. Strop, R. Schürmann, S. Rust en M. Groothuis

Redactie en verslag: L. Loeber

**Vereniging
voor wetgeving
en wetgevingsbeleid
2005**

Digitalisering en Wetgeving

Mw. M. Groothuis

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Het ontwerpen van wetten geschiedt niet meer met pen op papier. Personal computers, tekstverwerkers, e-mail, Internet en andere toepassingen van informatie- en communicatietechnologie (ICT) hebben sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw hun intrede gedaan in de werkomgeving van wetgevingsjuristen. Wettendatabanken¹, jurisprudentie-sites², *search engines*³ en de centrale overheidswebsite www.overheid.nl hebben een plaats veroverd op het (elektronische) bureaublad van menig wetgevingsjurist.

Digitalisering beïnvloedt niet alleen de werkomgeving van wetgevingsjuristen, maar leidt ook tot nieuwe inhoudelijke vragen. Is nieuwe regulering nodig voor handelingen of gedragingen *on line* (op Internet), of kan worden volstaan met de wet- en regelgeving die is ontworpen voor de *off line* situatie?⁴ Dienen wettelijke termen

¹ Zie bijvoorbeeld de Nederlandse wettendatabank <www.wetten.overheid.nl> en de Europese wettendatabank <<http://www.eu.int/eur-lex/lex/nl/index.htm>> (EUR-Lex).

² Zie o.a. <www.rechtspraak.nl> (jurisprudentie van Nederlandse gerechten), <<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>> (jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens), <<http://curia.eu.int/nl/content/juris/index.htm>> (jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen) en <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions.htm>> (jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof).

³ Zie bijvoorbeeld <<http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous>> (*search engine* voor kamerstukken) en <www.google.com> (algemene *search engine*).

⁴ Reeds in 1998 heeft de Nederlandse wetgever onderzocht in hoeverre de opkomst van de 'elektronische snelweg' aanpassing vergde van wetgeving op het gebied van het strafrecht, het bestuursrecht, het privaatrecht en het auteursrecht: Nota *Wetgeving voor de elektronische snelweg*, kamerstukken II 1997/98, 25 880, nrs 1-2. Zie voorts over aanpassing van de Grondwet in verband met de ontwikkelingen op het gebied van

als 'schriftelijkheid' en 'ondertekening' te worden aangepast in verband met de opkomst van nieuwe toepassingen van ICT (zoals fax, Internet en e-mail), of kan de oude wettelijke terminologie worden gehandhaafd?⁵

Op basis van sinds 1985 gepubliceerde literatuur⁶ kan worden geconcludeerd dat digitalisering een breed scala aan effecten heeft op het werk van de wetgevingsjurist. Het betreft onder meer de volgende zaken:

- De inzet van ICT als hulpmiddel voor informatieverwerking (tekstverwerkers, wetten- en jurisprudentiedatabanken, *search-engines*);
- De inzet van ICT als communicatiemiddel in het wetgevingsproces (gebruik van e-mail, Internet in het wetgevingsproces);
- De inzet van ICT als hulpmiddel bij de inhoudelijke totstandkoming van wet- en regelgeving (expertsystemen voor wetgevingsjuristen);
- De inzet van ICT als hulpmiddel om het wetgevingsproces transparant te maken;
- De inzet van ICT als hulpmiddel voor de uitvoering van wet- en regelgeving (het parallel ontwerpen van een wet en het functioneel ontwerp voor een ICT-systeem ter uitvoering van die wet);
- Informatie- en communicatietechnologie (als zodanig) als object van regelgeving;
- De informatisering en digitalisering van de samenleving als object van regelgeving (in hoeverre is afzonderlijke regulering nodig voor gedragingen of rechtshandelingen *on line*, bijvoorbeeld het verkopen van medicijnen op

informatie- en communicatietechnologie: Kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie *Grondrechten in het digitale tijdperk* (Kamerstukken II, 2000/01, 27 460 nr 1) en de nadere rapporten inzake het niet indienen van de wetsvoorstellen 'grondrechten in het digitale tijdperk' (gepubliceerd op 29 oktober 2004:

<http://www.minbzk.nl/grondwet_en/grondwet/parlementaire/brieven_aan_de>).

⁵ Zie bijvoorbeeld over 'schriftelijkheid in een digitale omgeving' in het bestuursrecht: Kamerstukken II, 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 6-7.

⁶ Zie o.a. Hirsch Ballin & Kamphuis 1985; Van de Donk, Frissen & Snellen 1990; Molenaar & Overhoff 1991; Zuurmond e.a. 1994; Voermans 1995; Snellen 1996; Schokker 1996; Zouridis 2000; Bovens & Zouridis 2002; Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003.

Internet of het elektronisch indienen van een beroepschrift?).

Uit oogpunt van rechtstatelijkheid zijn drie vragen in het bijzonder van belang. De eerste vraag betreft het effect van ICT op de *transparantie van het wetgevingsproces*. Kan ICT eraan bijdragen dat het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving meer transparant wordt voor burgers, of neemt de transparantie juist af als gevolg van de digitalisering van het wetgevingsproces?

De tweede vraag heeft betrekking op de *inhoudelijke totstandkoming van wetgeving*: in hoeverre kunnen computers wetgevingsjuristen inhoudelijke ondersteuning bieden bij het ontwerpen van wet- en regelgeving? Wat zijn de juridische kansen en knelpunten bij deze geavanceerde vorm van computerondersteuning?

De derde vraag ziet op de *relatie tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in de Trias Politica*. Verandert deze relatie, wanneer wet- en regelgeving niet meer door menskracht, maar door computers wordt uitgevoerd? Is een wet dan nog te onderscheiden van het functioneel ontwerp voor het computerprogramma waarmee hij zal worden uitgevoerd?

Om het voorgaande te onderzoeken is in deze studie gekozen voor de volgende probleemstelling:

1. In hoeverre verandert het werk van wetgevingsjuristen als gevolg van de digitalisering van hun werkomgeving?
2. Welke kansen en knelpunten levert digitalisering van het wetgevingsproces op vanuit rechtsstatelijk perspectief?

De methode van onderzoek betrof literatuuronderzoek en het houden van interviews. In het kader van deze studie hebben interviews plaatsgevonden met leden van de Eerste en Tweede Kamer en de Raad van State, deskundigen op het gebied van het staats- en bestuursrecht, ICT-recht en de bestuurskunde, wetgevingsjuristen en ICT-adviseurs.⁷

⁷ De auteur is dank verschuldigd aan prof. mr. H. Franken, lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en hoogleraar encyclopedie van de

In de hoofdstukken 2 en 3 van dit preadvies worden de twee deelvragen van de probleemstelling afzonderlijk belicht. In het laatste hoofdstuk (4) worden de onderzoeksresultaten bij elkaar gebracht en volgen conclusies en aanbevelingen.

HOOFDSTUK 2. DIGITALISERING EN WETGEVING: DE PRAKTIJK

2.1 De elektronische werkomgeving van de wetgevingsjurist

Informatie- en communicatietechnologie (ICT) is thans, in 2005, niet meer weg te denken uit de werkomgeving van wetgevingsjuristen in Nederland.⁸ Uit de interviews in het kader van dit onderzoek blijkt dat alle wetgevingsjuristen in hun organisaties werken op een *personal computer* (PC). Tekstverwerkingsprogramma's, e-mail en Internet (World Wide Web) zijn op de computer van elke wetgevingsjurist geïnstalleerd. Daarnaast hebben wetgevingsjuristen via hun PC toegang tot elektronische databanken met juridische informatie.

rechtswetenschap aan de Universiteit Leiden; mr. C.G. van der Staaij, lid van de Tweede Kamer der Staten Generaal; mr. Th.G. Drupsteen, lid van de Raad van State; prof. mr. M.A.P. Bovens, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht; prof. mr. R.E. van Esch, bijzonder hoogleraar recht en informatica aan de Universiteit Leiden; prof. mr. A.H.J. Schmidt, hoogleraar recht en informatica aan de Universiteit Leiden; prof. dr. I.Th.M. Snellen, hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam; prof. mr. W.J.M. Voermans, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden; mr. dr. S. Zouridis, universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Univeriteit van Tilburg; mr. J.W. Dijkman en mr. drs. S.E.M. Meijer, beide ministerie van Economische Zaken; mr. C.B. van der Net en mr. L.J. Vester, beide ministerie van Justitie; mr. Th.J.C. Meester en mr. drs. J.W. Flier, beide ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; A. Janssen, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer en mr. H.J. Hoorweg, Belastingdienst.

⁸ Zie voor een vergelijking met twintig jaar geleden (1985): Hirsch Ballin & Kamphuis 1985, p. 39-72.

Tekstverwerkingsprogramma's

Uit de interviews komt naar voren dat tekstverwerkers (zoals Microsoft Word) in 2005 onmisbaar zijn geworden bij het maken van wetten en andere regelingen. Elke versie van de regeling, van het eerste tot het laatste concept, wordt in elektronische vorm opgesteld. Pen en papier worden uitsluitend nog gebruikt voor het ordenen van gedachten van de wetgevingsjuristen en voor het vastleggen van gespreksnotities.

E-mail

Ook e-mail is een belangrijk hulpmiddel geworden voor wetgevingsjuristen, zo werd al in een onderzoek in 2003 geconcludeerd.⁹ Het wordt zeer veel gebruikt voor informele contacten, voor het uitwisselen van concepten en voor overleg. Externe contacten en consultaties over wetgeving dienen formeel nog steeds per (papieren) brief te verlopen, maar in de praktijk gaat de consultatie van belangengroepen ook steeds vaker per e-mail. Het vorenstaande werd in de interviews in het kader van het onderhavige onderzoek (2005) bevestigd.

De komst van e-mail heeft de snelheid van de interactie sterk verhoogd.¹⁰ Waar vroeger concepten en commentaren per formele brief werden gewisseld en soms weken onderweg waren voor ze op het bureau van de behandelend wetgevingsjurist belandden, wordt nu via e-mails soms binnen enkele uren op elkaar's voorstellen gereageerd. De snelheid van interactie geldt ook grensoverschrijdend: juist bij onderhandelingen over internationale regelingen (van de Europese Unie, de Verenigde Naties of andere internationale organisaties) wordt door e-mail veel tijdswinst geboekt. Een van de respondenten zei in een interview "zich niet te kunnen voorstellen hoe Europese richtlijnen tot stand kwamen toen er nog met de traditionele post werd gewerkt."

In 2003 werden op afdelingsniveau nog nauwelijks specifieke regelingen gevonden voor het autoriseren en archiveren van

⁹ Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003, p. 1805-1806.

¹⁰ Zie hierover meer uitgebreid: Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003, p. 1805 en verder.

uitgaande e-mails.¹¹ Thans, in 2005, is binnen de departementen een kentering waarneembaar. Zo is binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sinds 2004 het informatiesysteem *Digidoc* operationeel: een informatiesysteem dat de papieren stukkenstroom en parafering binnen het departement vervangt. Dit informatiesysteem bevat (onder meer) procedures voor het archiveren van inkomende en uitgaande e-mails.

Uit de interviews met de respondenten komt (evenals in 2003)¹² naar voren dat bij archivering vooral wordt vertrouwd op de professionaliteit van de individuele wetgevingsjuristen. Zij bepalen zelf welke e-mails en bijlagen ze belangrijk genoeg vinden om te bewaren en aan te bieden voor (formele) archivering. Dit is in lijn met eerder onderzoek van Meijer: in een professionele organisatie leidt een individuele ICT, zoals e-mail, tot een vervaging van het onderscheid tussen formele en individuele communicatie en archivering.¹³

Niet alleen voor wetgevingsjuristen, maar ook voor leden van de Eerste en Tweede Kamer is e-mail een belangrijk hulpmiddel geworden. De in het kader van dit onderzoek geïnterviewde kamerleden gaven aan veel gebruik te maken van e-mail voor hun wetgevende taak. Via e-mail ontvangen kamerleden "inhoudelijke input" van deskundigen en belangenorganisaties over de inhoudelijke aspecten van wetsvoorstellen en "persoonlijke verhalen" van burgers over de effecten van (huidige of toekomstige) wetgeving. Zulke input ontvingen de kamerleden altijd al via de traditionele (papieren) post, maar, zo stelde een van hen: "E-mail biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om kosteloos hun visie over een wetsvoorstel aan alle leden van de Kamer of een

¹¹ Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003, p. 1806. Wel waren toen reeds op rijksniveau onderzoeken en experimenten verricht, was de Archiefwet in algemene zin aangepast en was er een richtsnoer voor omgang met e-mail binnen de rijksdienst opgesteld. Zie over het juridisch kader voor archivering van digitale overheidsdocumenten: Ketelaar 2004, p. 4-9. Praktische informatie over digitale duurzaamheid is te vinden op <www.digitalegereedchapskist.nl>. Zie voorts over digitale duurzaamheid bij de Belgische overheid: Dekeyser 2004, p. 10-14.

¹² Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003, p. 1806.

¹³ Meijer 2002, p. 224-226.

Kamercommissie te sturen, op de dag voordat de behandeling plaatsvindt”.

Omgekeerd biedt e-mail de volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om snel contacten te leggen met hun netwerk en inhoudelijke informatie te verkrijgen die zij kunnen inbrengen in de parlementaire behandeling.

Internet

Naast e-mail is ook Internet in 2005 een belangrijk hulpmiddel voor wetgevingsjuristen. In onderzoek in 2003 kwam al naar voren dat vooral de *on line* beschikbaarheid van wet- en regelgeving voor hen een zegen is.¹⁴ Sinds enkele jaren zijn kamerstukken, Staatsblad, Traktatenblad, de bijna volledige wet- en regelgeving en jurisprudentie via Internet toegankelijk.¹⁵ Hetzelfde geldt voor veel internationale wet- en regelgeving.¹⁶ De wetgevingsjuristen die voor dit preadvies werden geïnterviewd gaven aan zeer veel gebruik te maken van deze *on line* beschikbare bronnen.¹⁷ De beschikbaarheid van deze bronnen in digitale vorm bespaart hen niet alleen veel tijd, het werkt onder omstandigheden ook kwaliteitsverhogend¹⁸: meerdere geïnterviewde wetgevingsjuristen gaven aan digitale zoekfuncties te gebruiken om “op woorden te zoeken” en aldus een grotere consistentie van terminologie binnen

¹⁴ Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003, p. 1805.

¹⁵ Zie o.a. <www.overheid.nl>, <www.wetten.nl> en <www.rechtspraak.nl>. In september 2005 zal de wettenbank worden uitgebreid met beleidsregels en circulaire's zoals deze worden gepubliceerd in de Staatscourant, alsmede met regelingen van zelfstandige bestuursorganen en regelingen van openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Bron: interview met mr. drs. J.W. Flier van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maart 2005.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld <www.eu.int>.

¹⁷ Alle geïnterviewden zeiden daarnaast gebruik te maken van elektronische informatieproducten van *Kluwer Plaza*: een verzameling van juridische informatieproducten die – tegen betaling – wordt aangeboden door uitgeverij Kluwer. De geïnterviewden gaven aan binnen Kluwer Plaza vooral de elektronische versies van *Data Juridica*, de *Nederlandse Jurisprudentie* en *Administratiefrechtelijke Beslissingen* regelmatig te gebruiken.

¹⁸ Zie in deze zin ook: Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003, p. 1805.

de regelgeving te bereiken. Ook de geïnterviewde kamerleden gaven aan Internet veel te gebruiken als bron van juridische informatie.

Formeel geschiedt de bekendmaking van wetten en verdragen nog steeds op papier in het Staatsblad en het Traktatenblad conform de regels van de Bekendmakingswet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Recent is een wetgevingstraject gestart om deze wetten zodanig te wijzigen dat officiële bekendmaking van wetten en verdragen langs elektronische weg (via Internet) kan plaatsvinden.¹⁹ Tegelijk worden ook wijzigingen van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet voorbereid om het mogelijk te maken dat regelingen van de organen van gemeenten, provincies en waterschappen langs elektronische weg (op Internet) kunnen worden bekendgemaakt. Bij de afsluiting van dit onderzoek waren echter nog geen wetsvoorstellen ingediend bij de Tweede Kamer.

Internet biedt wetgevingsjuristen en kamerleden niet alleen de mogelijkheid om zelf kennis te nemen van juridische informatie, het biedt ook kansen om het gehele proces van wet- en regelgeving meer transparant te maken voor burgers. In hoofdstuk 3 (§ 3.2) van dit preadvies wordt onderzocht in hoeverre Internet al wordt ingezet voor dat doel en welke kansen en knelpunten digitale transparantie van het wetgevingsproces oplevert vanuit rechtsstatelijk perspectief.

2.2 Beslissingsondersteunende computersystemen voor de wetgevingsjurist

ICT is voor wetgevingsjuristen niet alleen een hulpmiddel voor informatieverwerking en interne en externe communicatie, het kan ook inhoudelijke ondersteuning bieden bij het wetgevingswerk. Reeds in 1982 betoogde Bellord dat de computer een belangrijk hulpmiddel zou kunnen zijn voor het verbeteren van de kwaliteit van

¹⁹ Bron: interview met mr. drs. J.W. Flier van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

wetgeving en rechtspraak.²⁰ Hij stelde dat bij het opstellen van juridische documenten dikwijls fouten worden gemaakt en dat de computer zou kunnen helpen, in het bijzonder bij de onderdelen van het juridisch werk die een repetitief karakter hebben.

2.2.1 Digitalisering in wetgeving: een verkenning van problemen en oplossingen

De Belgische auteurs De Busser, Keymis en Moens beschrijven in *Hoe maak ik een digitale wet?* (2002) twee knelpunten met betrekking tot de kwaliteit van wetgeving die door een (gedeeltelijke) digitalisering van het wetgevingsproces zouden kunnen worden opgelost.²¹ Enerzijds zullen er in de “wirwar van hedendaagse wetgeving” inconsistenties ontstaan; anderzijds zal de formele correctheid van en eenvormigheid van het corpus van wetgeving in het gedrang komen.

Inconsistenties in wetgeving kunnen een aantal verschillende vormen aannemen die alle in meerdere of mindere mate interpretatieproblemen zullen veroorzaken.²² Een eerste probleem betreft foutieve verwijzingen tussen verschillende regels. Omdat men niet kan beschikken over, of geen weet heeft van de laatste bijgewerkte versie van een bepaalde regel waarnaar men verwijst, komt het voor dat men in een nieuwe regel of een wijziging van een oude regel verwijst naar artikels waarvan de nummering al enkele keren is aangepast. In het beste geval leidt dit tot onnodige vertraging van het wetgevingsproces; in het slechtste geval komen de foutieve referenties in de officiële tekst terecht. Dergelijke situaties zullen volgens De Busser, Keymis en Moens in een gedigitaliseerd wetgevingsproces veel moeilijker of zelfs onmogelijk zijn, omdat men dan controlefuncties kan inbouwen of zelfs een computerprogramma automatisch wijzigingsbepalingen kan laten genereren op basis van aanpassingen die men met een gewone tekstverwerker in de wetgeving zelf heeft aangebracht.

²⁰ Bellord 1982, p. 241-249. Een verwijzing naar deze publicatie is opgenomen in: De Busser, Keymis & Moens, 2002, p. 223.

²¹ De Busser, Keymis & Moens 2002, p. 222-224. Zie ook: Keymis & Moens 2003, p. 231- 248.

²² De Busser, Keymis & Moens 2002, p. 222.

Een tweede probleem is dat men binnen dezelfde regel of tussen verschillende regels of wetten inconsistente terminologie gebruikt.²³ Zo worden soms in het begin van de regeling begrippen gedefinieerd die verderop in de regeling of in gerelateerde teksten in een andere betekenis worden gebruikt. Ook hier zou computerondersteuning tijdens het opstelproces kunnen helpen.

Een derde probleem betreft inhoudelijke inconsistenties, zowel op logisch als normlogisch vlak.²⁴ Logische inconsistenties treden op wanneer een bepaalde regel gebiedt wat een andere verbiedt. Het is dikwijls moeilijk om vast te stellen of men al dan niet met een echte 'fout' te maken heeft. Het gebeurt immers vaak dat men bewust vaagheden of onlogische elementen in regelgeving verwerkt om in de toekomst bepaalde onvoorziene omstandigheden op te kunnen vangen. Normlogische inconsistenties treden op wanneer een bepaalde norm de doelstellingen van een andere norm verhindert. Dit kan leiden tot problemen bij de uitvoering van regelingen en zelfs een rechtsvacuüm creëren.

Een ander knelpunt is een gebrek aan formele correctheid en eenvormigheid van de wetgeving.²⁵ Het gaat hier om wat op het eerste gezicht details lijken, zoals eenvormige en juiste nummering van tekstdelen of het gebruik van een correcte tekstopmaak voor titels. 'Formele slordigheid' komt de inzichtelijkheid van wetgeving niet ten goede en veroorzaakt problemen die in het bovenstaande werden genoemd (een foutieve nummering zal bijvoorbeeld een foutieve referentie in de hand werken). Voorts zal het tot knelpunten leiden als men wet- en regelgeving digitaal wil publiceren, omdat zoekmachines de teksten alleen kunnen bewerken als ze regelmatige en correcte formele kenmerken hebben.

Door het inzetten van computertechnologie, in het bijzonder beslissingsondersteunende systemen voor het wetgevingsproces, kunnen bovengenoemde knelpunten met betrekking tot de consistentie en formele correctheid en eenvormigheid van wet- en

²³ Zie voor voorbeelden in Nederlandse wetgeving het preadvies van A. Zuurmond, *Handreikingen informatievoorziening en ICT voor wetgevingsjuristen*, dat samen met het onderhavige preadvies wordt gepubliceerd.

²⁴ De Busser, Keymis & Moens 2002, p. 222-223.

²⁵ De Busser, Keymis & Moens 2002, p. 223-224.

regelgeving worden gereduceerd.²⁶ Bovendien kunnen computersystemen helpen bij het terugdringen van menselijke fouten die geen samenhang hebben met de grote hoeveelheid wet- en regelgeving. Bij het opstellen van repetitieve elementen in documenten kunnen bij mensen bijvoorbeeld concentratieproblemen optreden die leiden tot slordigheidsfouten. Computers kunnen saai en repetitief werk telkens weer foutloos uitvoeren, waardoor het probleem van de slordigheidsfouten kan worden beperkt.

2.2.2 Categorieën van software voor het ontwerpen van wet- en regelgeving

Welke rol kan computertechnologie spelen bij het terugdringen van bovengenoemde knelpunten met betrekking tot de kwaliteit van wetgeving? In de literatuur worden drie categorieën van software voor het wetgevingsproces onderscheiden:²⁷ 1) *informatieve systemen*, 2) *tekstassemblage- en tekstgeneratiesystemen* en 3) *controlesystemen*.

Systemen van de eerste categorie leveren de gebruiker vrijblijvend informatie aan betreffende het opstellen van regelingen. De gebruiker kan zelf beslissen of hij de informatieve hulp aanvaardt of negeert. Systemen van de tweede categorie produceren teksten op basis van informatie die door de gebruiker zelf wordt ingevoerd en op basis van in het systeem opgeslagen kennis over de formele kenmerken en inhoud van wetgevingsprogramma's. Deze softwareprogramma's dwingen de gebruiker in een bepaald "keurslijf" door taken die hij of zij normaal zelf uitvoert over te nemen en te zorgen dat een aantal menselijke fouten niet gemaakt kunnen worden.²⁸ Systemen van de derde categorie ten slotte

²⁶ Zie voor beschrijvingen van zodanige systemen en hun functionaliteiten het onderstaande.

²⁷ De Busser, Keymis & Moens 2002, p. 224-230. Zie over categorieën van informatiesystemen voor het ontwerpen van wet- en regelgeving ook: Voermans 1995, p. 12-32.

²⁸ De Busser, Keymis & Moens 2002, p. 224.

controleren een tekst die door de gebruiker is opgesteld. Zij laten de gebruiker vrij tijdens het opstellen van de tekst: controle vindt pas achteraf plaats. Het programma geeft per gevonden 'fout' aan wat er mis gaat; de gebruiker kan zelf beslissen of hij de gevonden 'fout' herstelt of negeert.

Het gemaakte onderscheid kan worden genuanceerd²⁹: veel softwareprogramma's voor het ontwerpen van wet- en regelgeving bevatten functies die in meer dan een van de genoemde categorieën vallen.

2.2.3 LEDA: een Nederlands ICT-systeem voor het ontwerpen van wet- en regelgeving

In Nederland heeft Voermans in de jaren 1990-1995 in opdracht van het ministerie van Justitie onderzoek gedaan naar de praktisch haalbare vormen van computerondersteuning bij het ontwerpen van regelingen. In het kader van dit onderzoek is een softwareprogramma, LEgislative Design and Advisory system, LEDA, ontwikkeld.³⁰ De doelstelling van het LEDA-project was drieledig.

Het primaire doel van het LEDA-project was de mogelijkheden te onderzoeken en het daadwerkelijk ontwikkelen van een computersysteem voor het ontwerpen van wet- en regelgeving dat juristen van het Ministerie van Justitie kon bijstaan op basis van de *Aanwijzingen voor de regelgeving* (verder: de *Aanwijzingen*).

Het tweede doel van het project was om de informatie waarnaar de *Aanwijzingen* verwijzen (secondaire informatie) gemakkelijk toegankelijk te maken voor gebruikers van het systeem. Veel *Aanwijzingen* bieden geen oplossing voor een wetgevingsvraagstuk, maar beschrijven in plaats daarvan een activiteit die, gelet op het vraagstuk, moet worden ondernomen. In veel gevallen geven de *Aanwijzingen* aan welke informatie bij de betreffende activiteit moet worden gebruikt. LEDA maakte die secondaire informatie meer toegankelijk voor gebruikers.

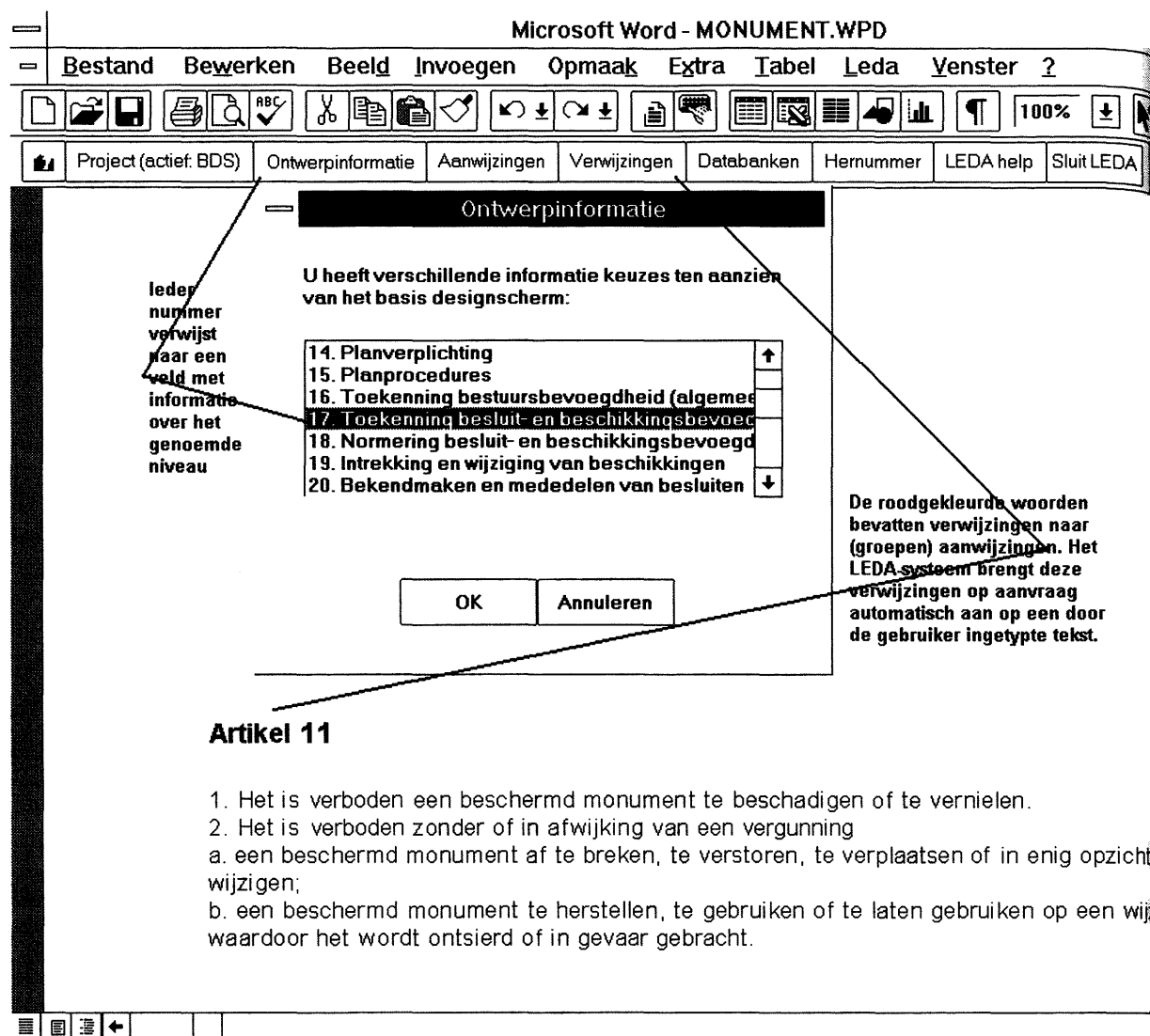
²⁹ De Busser, Keymis & Moens 2002, p. 224.

³⁰ Voermans 1995.

De derde doelstelling van het project was om kennisgebaseerde steun voor enkele aspecten van het wetgevingswerk (knowledge-based drafting support) te bieden.

De werking van LEDA

LEDA biedt via hyperlinks toegang tot de *Aanwijzingen voor de regelgeving* en tot daarbij behorende secundaire informatie. Daarnaast biedt LEDA inhoudelijke ondersteuning voor bepaalde activiteiten in het wetgevingsproces. Zo biedt het door middel van een 'systeem van vraag-en-antwoord' inhoudelijke hulp tijdens het ontwerpen van wetsteksten. Gebruikers kunnen ook achteraf met LEDA controleren of een wetsontwerp in overeenstemming is met een aantal Aanwijzingen voor de regelgeving. LEDA wordt geïnstalleerd op personal computers (PCs). Het kan worden 'gerund' met het besturingsprogramma Windows en is geïntegreerd in een tekstverwerkingsprogramma (MS Word):



Bron: de LEDA-website:

<http://www.publiekrecht.leidenuniv.nl/index.php3?m=125&c=248>

2.2.4 Buitenlandse ontwikkelingen

Ook buiten Nederland zijn de afgelopen jaren softwareprogramma's ontwikkeld voor inhoudelijke ondersteuning bij het ontwerpen van wet- en regelgeving (expertsystemen).³¹ Zo is in 1997-2000 aan de Universiteit van Leuven in opdracht van de Vlaamse regering een computersysteem ter ondersteuning van de wetgevingsactiviteit

³¹ Zie voor een overzicht van ontwikkelingen in o.a. Italië, België, Nederland en Australië: De Busser, Keymis & Moens 2002, p. 225-230.

ontwikkeld: SOLON, Systeem ter Ondersteuning van Legistiek en het Ontwerpen van Normen.³² Dit systeem, dat is geïmplementeerd als een verzameling macro's in MS Word, helpt de gebruiker om wetteksten op te stellen in overeenstemming met de *Richtlijnen voor wetgevingstechniek* van de Vlaamse regering. De gebruiker kiest bij aanvang welk document hij wil aanmaken (bijvoorbeeld een ministerieel besluit) en krijgt de gepaste sjabloon in zijn tekstverwerker. Via dialoogvensters kan hij gegevens aanvullen en tekstblokken automatisch laten inpassen door het systeem. Doelstelling is onder meer te vermijden dat verkeerde formuleringen of verwijzingen worden gebruikt of fouten worden gemaakt met de nummering van de tekstdelen.

Aan het Royal Melbourne Institute for Technology is een systeem voor wetgevingsontwerp ontworpen voor de Australische deelstaat Tasmanië.³³ Dit systeem, *EnAct*, biedt ondersteuning voor het opstellen van wetgeving en het aanmaken van wetswijzigingen. Vooral de methode voor het maken van wetswijzigingen in dit systeem is opmerkelijk. De gebruiker brengt in een reguliere tekstverwerker (MS Word) aanpassingen aan in de oorspronkelijke wettekst. Het systeem creëert op basis daarvan een *Change Description Document* met een formele beschrijving van de wijzigingen in de markeertaal SGML. Dat document wordt gebruikt om – volledig geautomatiseerd - een nieuwe geconsolideerde versie van de wet te creëren.

2.2.5 Beslissingsondersteunende systemen in de praktijk

Wat is de Nederlandse praktijk met betrekking tot het gebruik van beslissingsondersteunende programma's voor het ontwerpen van wet- en regelgeving? Er zijn sinds medio jaren negentig weliswaar op meerdere ministeries experimenten met het gebruik van LEDA geweest, maar het programma is tot op heden nergens in Nederland daadwerkelijk in gebruik.³⁴ Uit de gesprekken met de

³² Debaene, Van Kuyck en Van Buggenhout 2000, p. 79-120. Zie ook: De Busser, Keymis & Moens 2002, p. 227.

³³ Anrold-Moore & Clemes 2000.

³⁴ Bron: interviews met prof. mr. W.J.M. Voermans (Universiteit Leiden) en mr. L.J. Vester (Ministerie van Justitie).

directie Wetgeving van het ministerie van Justitie in het kader van dit onderzoek kwam naar voren dat er de afgelopen tien jaar weliswaar de intentie was om – onderdelen van - LEDA in gebruik te nemen, maar dat dit (nog) niet is gelukt om praktische redenen: Uit de evaluatie van de experimenten met LEDA medio jaren negentig en uit onderzoek in latere jaren is gebleken dat er onder wetgevingsjuristen op de departementen vooral behoefte was aan een systeem dat het mogelijk maakte om de Aanwijzingen voor de regelgeving digitaal te raadplegen. Daarnaast bleek er ook (zij het geringere) behoefte te bestaan aan toegang tot de daarbij behorende secundaire informatie.³⁵ Pogingen om deze onderdelen van LEDA in de dagelijkse praktijk in te voeren zijn tot nu toe echter mislukt. De redenen voor de mislukking waren zowel financieel als technisch van aard. De financiële kosten voor ontwikkeling van een voor de moderne PCs toepasbaar systeem bleken hoog ten opzichte van de verwachte baten.³⁶ De ontwikkeling en invoering van het systeem in de praktijk stuitte bovendien op technische problemen. Zo bleek het systeem bijvoorbeeld slechts onder één versie van het besturingsprogramma Windows te kunnen ‘draaien’ en niet op daaropvolgende versies van dat besturingsprogramma.

Bij de afsluiting van dit onderzoek (maart 2005) was een zeer gereduceerde versie van het oorspronkelijke LEDA beschikbaar op de website van het Kenniscentrum voor de regelgeving.³⁷ Deze versie biedt toegang tot een digitale versie van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Ook internationaal gezien worden beslissingsondersteunende systemen voor wetsontwerp nog nauwelijks in de praktijk gebruikt.

³⁵ Aan het derde onderdeel van LEDA, de inhoudelijke ondersteuning voor bepaalde activiteiten in het wetgevingsproces door middel van een systeem van vraag- en-antwoord, bleek minder behoefte. Dit onderdeel van het systeem werd door veel wetgevingsjuristen die het testten als “een knellend keurslijf” ervaren, aldus betrokkenen bij het Ministerie van Justitie.

³⁶ De ontwikkeling van een ICT-systeem voor het ontwerpen van wetgeving bleek voor commerciële partijen niet aantrekkelijk vanwege de geringe afzetmarkt: de doelgroep – wetgevingsjuristen in Nederland – is relatief klein.

³⁷ <http://www.kc-wetgeving.nl/leda/leda_v2_0.htm>.

Uit het literatuuronderzoek en de interviews in het kader van dit onderzoek kwam naar voren dat thans (in 2005) slechts op één plaats ter wereld een beslissingsondersteunend systeem voor wetsontwerp in gebruik is: in de Australische deelstaat Tasmanie wordt het hiervoor beschreven systeem *EnAct* in de dagelijkse praktijk gebruikt. Elders ontwikkelde systemen, zoals het Belgische *SOLON*, zijn tot op heden niet in gebruik genomen.

Bestaat er onder Nederlandse wetgevingsjuristen behoefte aan een beslissingsondersteunend programma voor het wetgevingswerk?³⁸ Uit de interviews met wetgevingsjuristen in het kader van dit onderzoek komt een wisselend beeld naar voren. Alle respondenten benadrukten dat het wetgevingswerk een activiteit is die creatief denkwerk vergt. “Wetgeven is mensenwerk”, zo vatte een van hen zijn standpunt bondig samen. Dat neemt niet weg dat een meerderheid van de geïnterviewden wel positief staat tegenover het gebruik van beslissingsondersteunende software in de toekomst. Het zou “ons kunnen ondersteunen bij routinematige werkzaamheden”, het zou “kunnen helpen om de van toepassing zijnde *Aanwijzingen voor de regelgeving* te vinden” en het zou “standaard-tekstblokken kunnen aanbieden op het scherm”, waren veelgehoorde reacties. Bovendien, zo stelden meerdere geïnterviewden, zou het gebruik van beslissingsondersteunende systemen “tijd kunnen besparen bij routinewerk, waardoor meer tijd overblijft voor de echt inhoudelijke uitdagingen in het wetgevingswerk.”

Het is opvallend dat het gebruik van beslissingsondersteunende systemen - ook aangeduid als *expertsystemen* - in de wetgevende macht nog in de kinderschoenen staat, terwijl het in de uitvoerende macht een veel voorkomend verschijnsel is.³⁹ Daar worden expertsystemen in toenemende mate gebruikt voor het geven van beschikkingen. Voorbeelden van beschikkingen die tot stand komen

³⁸ Zie over het onderzoek naar de behoefte van een legislatief informatievoorzieningssysteem in het kader van het LEDA-project (1990-1995): Voermans 1995, p. 71-90.

³⁹ Zie hierover: Groothuis 2004.

met behulp van expertsystemen zijn beschikkingen op grond van de Huursubsidiewet, de Wet werk en bijstand⁴⁰, de Wet administratieve rechtshandhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder), de Wet inkomstenbelasting, de Wet op de studiefinanciering en de Douanewet.

Ook in de rechterlijke macht is op experimentele basis een begin gemaakt met het gebruik van beslissingsondersteunende expertsystemen bij het concipiëren van uitspraken, bijvoorbeeld in het ICT-proeflokaal in Zutphen.⁴¹ In de dagelijkse praktijk maakt de rechterlijke macht echter nog geen gebruik van expertsystemen.⁴²

Reeds in 1985 is in Nederland verkennend onderzoek gedaan naar de vraag of beslissingsondersteunende expertsystemen zouden kunnen worden ingezet in de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht.⁴³ De verwachtingen waren toen hooggespannen. Thans, twintig jaar later, kunnen we constateren dat expertsystemen op grote schaal worden gebruikt in de uitvoerende macht (voor het geven van beschikkingen), maar nog nauwelijks in de rechtsprekende macht en in het geheel niet in de wetgevende macht.

Uit empirisch onderzoek naar geautomatiseerde beschikkingverlening in de praktijk is gebleken dat de inzet van beslissingsondersteunende expertsystemen een aantal voordelen met zich meebrengt, voor bestuursorganen, maar ook voor burgers.⁴⁴ Zo kunnen met geautomatiseerde beschikkingverlening duidelijke efficiëntievoordelen worden bereikt, hetgeen kan leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen voor de bestuursorganen. Wanneer men kijkt naar de juridische kwaliteit van geautomatiseerd gegeven beschikkingen, blijkt dat ook hier winst valt te boeken. Belangrijke juridische kansen van geautomatiseerde beschikkingverlening zijn het bevorderen van logica en niet-tegenstrijdigheid in het

⁴⁰ In 2003 werd in 93 van de 489 gemeenten in Nederland gebruik gemaakt van een beslissingsondersteunend systeem voor het geven van bijstandsbeschikkingen, MRE-Abw.

⁴¹ Zie hierover: Van den Hoogen 2002.

⁴² Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003, p. 1810.

⁴³ Hirsch Ballin & Kamphuis 1985.

⁴⁴ Groothuis 2004, p. 231-253.

besluitvormingsproces, bevordering van het gelijkheidsbeginsel en snellere, en daardoor tijdige, besluitvorming.

Afgewacht moet worden of ook beslissingsondersteunende systemen voor het ontwerpen van wet- en regelgeving de komende jaren alsnog zullen 'doorbreken' in de praktijk.

2.3 De informatiemaatschappij als object van regelgeving

De opkomst en brede verspreiding van nieuwe toepassingen van informatie- en communicatietechnologie hebben de laatste decennia grote maatschappelijke veranderingen teweeggebracht. In de literatuur en in overheidsdocumenten wordt gesproken van de ontwikkeling van een 'Informatiesamenleving'. Bovens beschreef in zijn oratie *De digitale*

Rechtsstaat vier kenmerken van de Informatiesamenleving:⁴⁵

1. *Deterritorialisering*. De informatiemaatschappij strekt zich uit tot ver voorbij de grenzen van de nationale staten. Informatisering geeft een extra impuls aan de reeds langer aanwezige trend tot internationalisering van economie, samenleving en cultuur. Informatie-uitwisseling is soms nauwelijks nog aan een specifieke plaats gebonden en kan zich zonder veel moeite uitstrekken tot het territoir van meerdere staten of zelfs nauwelijks meer tot een specifiek territoir te traceren zijn.
2. *Turbulentie*. Nieuwe technieken en toepassingen volgen elkaar in hoog tempo op, terwijl het maatschappelijk gebruik en de sociale consequenties ervan in hoge mate onvoorspelbaar zijn.
3. *Horizontalisering*: door die turbulentie en door de grote proliferatie van kennis neemt in de maatschappelijke betrekkingen het belang van onderhandelen toe en neemt de kracht van bevelen af. Grote bedrijven en overheidsinstellingen zijn voor hun

⁴⁵ Bovens 1999, p 14-16. Zie in vergelijkbare zin ook: de nota *Wetgeving voor de Elektronische snelweg*, Kamerstukken II, 1997/98, 25 880 nr. 1-2, p. 4, en het rapport van de Commissie *Grondrechten in het digitale tijdperk*, gepubliceerd op http://www.minbzk.nl/contents/pages/62/rapport_gdt_5-00.pdf .

informatievoorziening en sturingspogingen in hoge mate afhankelijk van actoren in het veld. Markten en netwerken nemen daardoor de plaats in van hiërarchieën als dominante maatschappelijke organisatievormen.

4. *Dematerialisering*: belangrijke sociale en economische goederen zijn niet meer tastbaar en fysiek van aard, maar vooral immaterieel. Bij digitale vastlegging van informatie is men immers niet meer gebonden aan een bepaalde fysieke drager, zoals papier, vinyl of tape.

Hierdoor kan informatie vrijwel onbeperkt worden getransporteerd en gekopieerd zonder aan kwaliteit te verliezen. Omdat informatiediensten en -producten niet of nauwelijks meer aan fysieke dragers zijn gebonden, zijn ze moeilijk te traceren en te controleren.

Gelet op deze informatisering van de samenleving is sinds medio jaren negentig voor wetgevers op internationaal, nationaal en regionaal niveau de vraag actueel geworden welke (nieuwe) aspecten van de Informatiesamenleving regulering behoeven. Deze vraag – die zich voordoet op vrijwel alle deelgebieden van het recht – is vooral materieelrechtelijk en dikwijls vaktechnisch van aard. Het betreft kwesties als: wanneer is er wilsovereenstemming bij het afsluiten van een contract op Internet? Wat is computervredebreuk? Valt vertrouwelijke communicatie via e-mail onder het briefgeheim? Kan een beschikking, bijvoorbeeld de toekenning van een bouwvergunning, worden bekendgemaakt op Internet? Onder welke omstandigheden vormt het downloaden van muziek inbreuk op het auteursrecht? Is voor deze en andere vraagstukken afzonderlijke wet- of regelgeving nodig (wetgeving voor ‘de digitale omgeving’) of kan worden volstaande met bestaande wet- en regelgeving? Het gaat de reikwijdte van dit preadvies te buiten om al deze materieelrechtelijke vraagstukken van ICT-recht te behandelen.⁴⁶

⁴⁶ Zie voor een recent handboek met een overzicht van ICT-ontwikkelingen in het burgerlijk recht en burgerlijk procesrecht, het handels- en verzekeringsrecht, het strafrecht en strafprocesrecht, het staats- en bestuursrecht, het telecommunicatierecht en het intellectuele eigendomsrecht: Franken, Kaspersen & De Wild 2004 en Franken e.a. (red.) 2003.

Het zijn wel vraagstukken die sinds het midden van de jaren negentig tot het takenpakket van wetgevingsjuristen behoren.

Al in 1998 heeft de regering in een nota *Wetgeving voor de elektronische snelweg* in kaart gebracht of bestaande wetgeving op het gebied van het burgerlijk recht, het strafrecht en het bestuursrecht toepasbaar is in een Informatiesamenleving en zo nee, welke aanpassingen van wetgeving nodig zijn. Op basis van deze nota is in de periode 1997-2004 een groot aantal wetten en lagere regelingen over aspecten van de Informatiesamenleving tot stand gebracht.

Daarnaast heeft de regering in voornoemde nota een 'Toetsingskader voor de actoren in het wetgevingsproces' opgenomen.⁴⁷ Dit toetsingskader, dat sinds enkele jaren ook deel uitmaakt van de *Aanwijzingen voor de regelgeving* (Aanwijzing 7A), biedt richtsnoeren voor actoren in het wetgevingsproces – en in het bijzonder voor wetgevingsjuristen - bij het opstellen van wetgeving met betrekking tot aspecten van de Informatiesamenleving. Dit toetsingskader is opgenomen in bijlage 1 bij dit preadvies.

In het preadvies *Handreikingen informatievoorziening en ICT voor wetgevingsjuristen* van prof. dr. A. Zuurmond, dat tegelijk met het onderhavige preadvies verschijnt, staat de vraagstelling centraal "welke handreikingen kunnen worden geformuleerd om de output van wetgevingsjuristen te verbeteren". Ik verwijs voor dit onderwerp naar dit preadvies.

HOOFDSTUK 3. DIGITALISERING EN WETGEVING: RECHTSSTATELIJKE ASPECTEN

3.1 Inleiding

Digitalisering van het wetgevingsproces geeft aanleiding tot enkele vragen vanuit een rechtsstatelijk perspectief. Een eerste aandachtspunt is het effect van ICT op de transparantie van het wetgevingsproces. Kan ICT eraan bijdragen dat het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving meer transparant wordt

⁴⁷ Kamerstukken II, 1997/98, nr 25 880, nrs. 1-2, p. 185-187.

voor burgers, of neemt de transparantie juist af als gevolg van de digitalisering van het wetgevingsproces? Een tweede aandachtspunt is de relatie tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in de Trias Politica. Verandert deze relatie, wanneer wet- en regelgeving niet meer door menskracht, maar door computers wordt uitgevoerd? In het onderstaande (paragrafen 3.2 en 3.3) worden deze vragen behandeld.

3.2 ICT en de transparantie van het wetgevingsproces

3.2.1 Inleiding

Het staat buiten kijf dat ICT een hulpmiddel is om het proces van totstandkoming van wet- en regelgeving meer transparant te maken voor burgers. Zo biedt Internet de mogelijkheid om startnotities, voorontwerpen, adviezen, kamerstukken en de uiteindelijke wet of lagere regeling via Internet toegankelijk te maken voor een breed publiek. Arnold-Moore schreef hierover in 2004: "The Internet is an indispensable tool to support and further the rule of law. Using the Internet to publish free, authoritative, comprehensive, timely legislation and related material improves the effectiveness and accountability of every arm of government."⁴⁸

In het onderstaande wordt onderzocht welke kansen ICT biedt om de transparantie van het wetgevingsproces in Nederland te vergroten en aldus de democratie te versterken. Voorts wordt besproken welke knelpunten er zijn voor transparantie van het wetgevingsproces en hoe deze knelpunten kunnen worden opgelost.

3.2.2 Het wetgevingsproces op een digitale tijdbalk

Tot het midden van de jaren negentig waren wetten en kamerstukken raadpleegbaar via papieren publicatiebladen. Deze bladen konden worden geraadpleegd in juridische bibliotheken; daarnaast kon een ieder zich tegen betaling op deze bladen abonneren. Met de komst van Internet ontstond de mogelijkheid om

⁴⁸ Arnold-Moore 2004, p. 171.

wetten en kamerstukken elektronisch toegankelijk te maken voor een groot publiek. Aanvankelijk gebeurde dit nog nauwelijks. Een doorbraak kwam op 14 maart 1996, toen het onderzoeksbureau Jansen en Janssen het integrale rapport *Inzake Opsporing* van de Parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie van Traa) op Internet plaatste.⁴⁹ Dit rapport – een kamerstuk – was slechts in boekvorm te krijgen voor 695 gulden of op cd-rom voor 650 gulden. Bureau Jansen & Janssen had de kale tekst uit de cd-rom weten te halen en vormelementen als lettertypes, kleuren en hyperlinks weten te verwijderen. Vervolgens had Jansen en & Janssen de integrale tekst van het rapport, inclusief bijlagen ongeveer 5000 pagina's, op Internet gezet. Het bureau zette daarmee de maatschappelijke discussie over beschikbaarheid van kamerstukken op scherp.⁵⁰

Ruim twee jaar later, op 18 december 1998, stuurde de regering een brief naar de Tweede Kamer waarin het maatregelen aankondigde om wet- en regelgeving en kamerstukken via Internet beschikbaar te stellen⁵¹:

“Het doel is zo mogelijk al in 1999 via het Internet alle Kamerstukken en alle wet- en regelgeving, zoals vanaf 1995 gepubliceerd in het Staatsblad, de Staatscourant en het Traktatenblad, alsmede arresten van de Hoge Raad en de Staatsalmanak gratis te kunnen raadplegen. Kort na het jaar 2000 zal een bestand met geïntegreerde teksten van wet- en regelgeving op Internet beschikbaar komen evenals (een uitbreiding van) gerechtelijke

⁴⁹ Zie hierover het artikel ‘Monopoliepositie Sdu is doorbroken’ in *NRC Handelsblad* van 14 maart 1996,

<<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Auteursrecht/960314vp.html>>, en het artikel ‘Van Traa gratis en volledig op Internet te lezen’ in *De Volkskrant* van 15 maart 1996, <<http://www.xs4all.nl/~respub/traa/volk.htm>>.

⁵⁰ Zie voor verslagen van deze discussie o.a. voornoemd artikel in *NRC Handelsblad* <<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Auteursrecht/960314vp.html>> en het verslag van een workshop georganiseerd door het Instituut voor Publiek en Politiek <<http://www.xs4all.nl/~evel/verslipp.htm>>.

⁵¹ *Actieprogramma Elektronische Overheid*, Kamerstukken II, 1997/98, 26 387, nr 1, p. 7.

uitspraken. Ook andere overheidsinformatie zal in toenemende mate digitaal ter beschikking gesteld worden aan het publiek.”

Thans, in 2005, is een groot deel van de in 1998 aangekondigde plannen gerealiseerd. Zoals ik reeds beschreef in hoofdstuk 2 van dit preadvies zijn kamerstukken, Staatsblad, Traktatenblad, de bijna volledige wet- en regelgeving en jurisprudentie nu via Internet toegankelijk.⁵² Hetzelfde geldt voor veel internationale wet- en regelgeving.⁵³ Formeel geschiedt de bekendmaking van wetten en verdragen nog steeds op papier in het Staatsblad en het Traktatenblad, maar recent is een wetgevingstraject gestart om deze wetten zodanig te wijzigen dat officiële bekendmaking van wetten en verdragen langs elektronische weg (via Internet) kan plaatsvinden.⁵⁴

⁵² Zie o.a. <www.overheid.nl> , <www.wetten.nl> en <www.rechtspraak.nl>. In september 2005 zal de wettenbank worden uitgebreid met beleidsregels en circulaire's zoals deze worden gepubliceerd in de Staatscourant, alsmede met regelingen van zelfstandige bestuursorganen en regelingen van openbare lichamen voor beroep en bedrijf. Bron: interview met mr. drs. J.W. Flier van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maart 2005.

⁵³ Zie bijvoorbeeld <www.eu.int>.

⁵⁴ Zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.1. van dit preadvies. In België was men al een stap verder met digitale bekendmaking van wetten: per 1 januari 2003 was men na een wetswijziging overgegaan op een elektronische uitgave van het Belgisch Staatsblad/Moniteur Belge. Van elke editie van het Staatsblad werden nog slechts drie exemplaren geprint en gedeponneerd. Zie hierover Borman 2003, p. 31-33. Het Arbitragehof van België heeft echter in een arrest van 16 juni 2004 de wettelijke bepalingen die elektronische publicatie mogelijk maakten – de artikelen 474 en 475 van de Programmawet I van 24 december 2002 – vernietigd. Het Arbitragehof was van oordeel dat ten gevolge van de bestreden wettelijke bepalingen een aanzienlijk aantal personen effectieve toegang tot de officiële teksten werd ontzegd en dat de bestreden maatregel niet gepaard ging met voldoende maatregelen die waarborgen dat de rechtsonderhorigen een gelijke toegang hebben tot die teksten. De volledige tekst van het arrest, nr. 106/2004, is gepubliceerd op <<http://www.arbitrage.be/public/n/2004/2004-106n.pdf>>.

In vergelijking met tien jaar geleden is de toegankelijkheid van wet- en regelgeving en kamerstukken in Nederland sterk verbeterd. Toch is mijns inziens op een aantal punten nog verdere verbetering mogelijk. Uit de internationale literatuur komen de volgende criteria naar voren voor goede toegankelijkheid van wet- en regelgeving en bijbehorende documenten (zoals kamerstukken)⁵⁵:

- het toegankelijk maken van wet- en regelgeving en bijbehorende documenten *door een gezaghebbend overheidsorgaan* (niet uitsluitend door een commerciële organisatie);
- toegang *langs elektronische weg* tot deze documenten;
- *vrije* toegang tot deze documenten;
- publicatie van *zowel de niet-geconsolideerde als de geconsolideerde versies* van wet- en regelgeving ('both as originally enacted and consolidated');
- *prompte* publicatie ('timely');
- *gemakkelijke vindbaarheid en toegankelijkheid* van de betreffende documenten, met behulp van de moderne ICT-toepassingen van het moment;
- publicatie op een wijze die voldoet aan eisen van *digitale duurzaamheid* (opdat de documenten ook op de lange termijn toegankelijk en leesbaar blijven voor burgers);
- toegankelijkheid van de documenten ook voor personen met een visuele handicap (principe van '*equality of access*').

Gelet op het vorenstaande pleit ik ervoor dat in de komende periode in Nederland de volgende maatregelen worden genomen om de toegang tot en toegankelijkheid van wetgeving verder te verbeteren⁵⁶:

1. de introductie van een *digitale tijdbalk voor wetgeving*, geïntegreerd in de centrale en voor een ieder vrij toegankelijke website www.overheid.nl, waarin voor elke

⁵⁵ Een recent overzicht van de internationale literatuur en praktijkontwikkelingen en een bespreking van maatstaven voor toegankelijkheid van wet- en regelgeving is te vinden in: Arnold-Moore 2004, p. 161-173.

⁵⁶ Ik beperk mij in mijn voorstel tot toegang tot en toegankelijkheid van wetten in formele zin. Deze suggesties kunnen ook worden toegepast op andere regelingen, zoals algemene maatregelen van bestuur en regelingen van gemeenten, provincies, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen.

wet op een tijdbalk wordt aangegeven welke stadia van de besluitvorming reeds zijn doorlopen en welke nog zullen volgen (achtereenvolgens: Startnotitie, Consultatiefase, Ministerraad, Advies Raad van State, Behandeling Tweede Kamer, Behandeling Eerste Kamer, Bekrachtiging en Bekendmaking). Aldus wordt aan burgers – op één centraal punt op Internet - inzicht gegeven in de wijze waarop de betreffende wet tot stand komt en de fase waarin het wetsontwerp of de wet zich nu bevindt. Voor elke fase van het proces van totstandkoming van de wet worden de bijbehorende notities, ontwerpen, kamerstukken en andere documenten toegevoegd (direct te downloaden, in het formele format). Bij de digitale tijdbalk worden gebruiksvriendelijke zoekfuncties (*search-engines*) toegevoegd die het juristen en niet-juristen mogelijk maken om (o.a.) op titel en op onderwerp te zoeken naar wet- en regelgeving en de bijbehorende documenten.⁵⁷

2. Aanpassing van de Bekendmakingwet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen teneinde formele bekendmaking van wetten en verdragen langs elektronische weg mogelijk te maken (waarbij zowel de geconsolideerde als de niet-geconsolideerde versies van de regelingen worden bekendgemaakt).
3. Maatregelen om de digitale toegang tot en toegankelijkheid van wet- en regelgeving voor visueel gehandicapten te verbeteren⁵⁸ (principe van gelijke toegang voor iedere burger).
4. Voortdurende aandacht voor en maatregelen gericht op digitale duurzaamheid van wetgeving en de documenten met betrekking tot de totstandkoming daarvan, conform de eisen van de Archiefwet en de daarop gebaseerde regelingen.

⁵⁷ Een voorbeeld van een digitale tijdbalk voor wetgeving is *l'Oeil*, de digitale tijdbalk voor wetgeving van het Europees Parlement: <<http://www2.europarl.eu.int/oeil/>>. In Nederland zijn wetsontwerpen en bijbehorende kamerstukken weliswaar digitaal toegankelijk (zoals beschreven in het bovenstaande), maar een tijdbalk ontbreekt, de relevante documenten zijn verspreid over een groot aantal verschillende overheidssites en het gehele proces van totstandkoming van wetgeving is weinig toegankelijk en transparant voor burgers.

⁵⁸ De website <www.accessibility.nl> geeft praktische adviezen[®] over het toegankelijk maken van internetpagina's.

3.2.3 De fasen van het wetgevingsproces nader belicht

In de voorgaande paragraaf (3.2.2) zijn aanbevelingen gedaan om de transparantie van het proces van totstandkoming van regelgeving in Nederland te verbeteren met behulp van ICT. In de onderhavige paragraaf wordt voor elk onderdeel van dat proces onderzocht hoe transparant (of niet transparant) voor burgers dit thans is en welke juridische kansen en knelpunten er zijn om de inzichtelijkheid van het proces te verbeteren.

Het beginpunt

Het startpunt voor een wetgevingstraject is in de meeste gevallen een beleidsbeslissing of een verplichting tot regelgeving die voortvloeit uit een Europees of ander internationaal document (bijvoorbeeld een Europese richtlijn). Bij elk wetgevingstraject is een beginpunt aan te wijzen: bijvoorbeeld een brief aan de Tweede Kamer waarin nieuw beleid en een plan voor bijbehorende regelgeving wordt gepresenteerd, een document waarin de implementatie van een Europese richtlijn wordt aangekondigd of een Kabinetsstandpunt in reactie op een extern advies. Binnen de meeste departementen is het gebruik om bij de start van een wetgevingstraject een 'interne startnotitie' (of vergelijkbaar document) op te stellen, waarin het object en doel van de regeling wordt weergegeven, alsmede een tijdspad en een opsomming van de (interne en externe) actoren die bij het wetgevingstraject zullen worden betrokken.⁵⁹ Deze startnotitie wordt in de meeste gevallen echter niet actief openbaar gemaakt. Voor burgers (inclusief vertegenwoordigers van bedrijven, journalisten en wetenschappers) is dikwijls niet duidelijk wanneer, waar en hoe een wetgevingstraject is begonnen. Weliswaar worden brieven aan de Tweede Kamer via www.overheid.nl gepubliceerd, staat een enkele startnotitie op de website van een ministerie en kan de betreffende informatie onder voorwaarden worden opgevraagd op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, toch ontbreekt voor burgers een duidelijk overzicht van hoe, waarom en wanneer wetgevingstrajecten zijn begonnen. Door startnotities op de

⁵⁹ Bron: interviews met wetgevingsjuristen in het kader van dit onderzoek.

hierboven voorgestelde *tijdbalk voor wetgeving* te plaatsen zou de transparantie van dit onderdeel van het wetgevingstraject voor burgers kunnen worden vergroot.

De consultatiefase

In de consultatiefase van het wetgevingstraject wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van moderne communicatiemiddelen zoals e-mail en Internet.⁶⁰ Waar vroeger deskundigen, belangenorganisaties en betrokken overheidsorganisaties mondeling en per (papieren) brief werden geconsulteerd, wordt nu in toenemende mate digitaal geconsulteerd. Voorontwerpen worden per e-mail onder het netwerk van de wetgevingsjuristen verspreid en soms ook op Internet geplaatst.⁶¹

Een enkele keer geschiedt de digitale consultatie meer uitgebreid. In 2001 is op het ministerie van Justitie verschillende malen geëxperimenteerd met een digitale consultatie zoals bij de implementatie van een Europese auteursrechtlijn in Nederlandse wetgeving.⁶² In het kader van deze consultatie is een lijst met meer dan zeventig vragen ("beslispunten") op Internet gezet met de uitnodiging daarop in een daartoe speciaal ingericht forum per e-mail te reageren. Een groot aantal maatschappelijke organisaties, deskundigen en 'Internetgebruikers' hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Alle inkomende brieven en e-mails werden op de site gepubliceerd; de site bood bezoekers ook de

⁶⁰ Dit kwam naar voren in de interviews in het kader van dit onderzoek. Zie in dezelfde zin ook Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003, p. 1805-1806.

⁶¹ Een voorbeeld is de publicatie van het voorontwerp voor de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer op de website van het Ministerie van Justitie: Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, 'Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)', voorontwerp van wet, Den Haag 18 april 2001: <http://www.minjust.nl/a_beleid/thema/digiwet/ebestuurlijk.pdf>.

⁶² Deze consultatiesite was te vinden op <<http://www.justitie.nl/themas/wetgeving/dossiers/auteursrecht/>>. De nu volgende beschrijving van het experiment is gebaseerd op een interview van mr. C.B. van der Net van het Ministerie van Justitie.

mogelijkheid om op brieven en e-mails van elkaar te reageren. Na sluiting van de 'eerste consultatieronde' is een voorontwerp voor de wet op de site geplaatst dat ook in belangrijke mate was gebaseerd op het eveneens op de website te vinden advies van de commissie auteursrecht. Daarna werd een ieder opnieuw in de gelegenheid gesteld commentaar te geven. Vervolgens is de consultatiefase afgesloten en een formeel wetsontwerp voorgelegd aan de Ministerraad.⁶³

Het is opvallend dat er weliswaar experimenten zijn geweest en nog plaatsvinden met 'digitale consultaties' op Internet⁶⁴, maar dat deze binnen de departementen nog geen brede ingang hebben gevonden en een vastomlijnd beleid op dit punt nog ontbreekt. Uit de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews komt naar voren dat bij consultaties vooral e-mail een belangrijk communicatiemiddel is. Wetgevingsjuristen gebruiken e-mail volop om (al dan niet "officiële") voorontwerpen onder hun netwerk te verspreiden. Reacties van deskundigen, belangenorganisaties en betrokken overheidsinstanties komen ook in toenemende mate per e-mail op de departementen binnen. Het openen van een webpage voor de consultatiefase, waar een ieder kan reageren en waar de binnenkomende reacties worden geplaatst, is echter eerder uitzondering dan regel. Het is aan te bevelen dat, indien een consultatieronde plaatsvindt en een voorontwerp wordt gemaakt, de consultatie (mede) langs elektronische weg en op een voor alle burgers toegankelijke wijze geschiedt. Dit is mogelijk door voorontwerpen, alsmede de daarop binnenkomende reacties, te publiceren op de *tijdbalk voor de wetgeving* die hierboven is bepleit. Aldus is voor iedere burger, maar ook voor adviescolleges en leden van de Eerste en Tweede Kamer, inzichtelijk wie hebben

⁶³ Een ander wetgevingstraject waarin is gekozen voor 'digitale consultatie' is het project van de commissie *Grondrechten in het digitale tijdperk* (1999-2000): <<http://www.minbzk.nl/gdt/>>.

⁶⁴ In 2005 vond bijvoorbeeld op de website van het Ministerie van Justitie een digitale consultatie plaats over de vraag of er een wettelijke regeling over het auteurscontractenrecht moet komen: <<http://www.justitie.nl/themas/wetgeving/dossiers/auteursrecht/index.asp>>

deelgenomen aan de consultatieronde (en wie niet) en wat de uitkomsten van de consultatie waren.

De ministerraad en het advies de Raad van State

Alvorens een wetsvoorstel in te dienen, vraagt de regering daarover advies aan de Raad van State. De openbaarmaking van adviezen is geregeld in artikel 25a van de Wet op de Raad van State. Dit wetsartikel impliceert dat gedurende de adviseringsfase door de Raad van State de stukken niet openbaar zijn.⁶⁵ Dit betekent in de praktijk dat het wetsvoorstel geheim is vanaf het moment waarop de ministerraad instemt met het voorleggen van het advies aan de Raad van State. De geheime periode eindigt op het moment dat het wetsvoorstel wordt ingediend bij de Tweede Kamer.⁶⁶

In de literatuur wordt reeds lange tijd gedebatteerd over de vraag of deze geheime periode nodig is.⁶⁷ Zoals uit het vorenstaande volgt is de transparantie van het wetgevingsproces toegenomen door het gebruik van ICT. De geheimhouding van adviezen van de Raad van State tot aan de openbaarmaking van het wetsontwerp verdient mijns inziens in dat licht heroverweging. De geheime periode rondom de advisering door de Raad van State vormt een leemte in de verder transparante procedure voor totstandkoming van wetgeving. Ik pleit ervoor dat de wet op dit punt wordt aangepast.

Behandeling in de Eerste en Tweede Kamer

Zoals hierboven werd aangegeven zijn zowel Kamerstukken als Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer digitaal toegankelijk via meerdere overheidssites.⁶⁸ Verder is het mogelijk plenaire

⁶⁵ Zie ook: Kamerstukken II, 2000/01, 27 400 VII nr 17, p. 1-2.

⁶⁶ Indien de regering na advisering door de Raad van State besluit tot niet-indiening van het wetsontwerp, wordt het advies, tezamen met het nader rapport en het wetsontwerp, gepubliceerd in het bijvoegsel bij de Staatscourant.

⁶⁷ Zie hierover: Borman 2000, p. 86-99.

⁶⁸ Op de website van de Tweede Kamer, <www.tweedekamer.nl> en daarbinnen de verwijzing naar Parlando <<http://parlando.sdu.nl/cgi/login/anonymous>>, op de website van de Eerste Kamer en daarbinnen de subrubriek Kamerstukken, en op de centrale

vergaderingen van de Tweede Kamer *live* te volgen via Internet.⁶⁹ Het woordelijk verslag van de plenaire vergaderingen verschijnt uiterlijk twee weken na die vergaderingen als Handelingen. Om de periode tot het verschijnen van de Handelingen te overbruggen, worden op de site van de Tweede Kamer een dag na de vergadering de ongecorrigeerde stenografische verslagen gepubliceerd.⁷⁰

Een aandachtspunt is de toegankelijkheid van kamerstukken voor niet-juristen. Het opzoeken van kamerstukken binnen de voornoemde sites vergt kennis van de procedures voor totstandkoming van wetgeving. Het is voor niet-juristen “lastig om op deze sites de weg te vinden en de stukken op te sporen,” zo kwam uit interviews in het kader van dit onderzoek naar voren. De in het bovenstaande voorgestelde *tijdbalk voor de wetgeving* zou dit probleem mogelijk kunnen verkleinen: dat voorziet in één site waarin burgers, juristen en niet-juristen, in een oogopslag kunnen zien welke fasen een wetsvoorstel doorloopt, in welke fase zich het nu bevindt en wat de kamerstukken zijn die – ook in het kader van de behandeling in de Eerste en Tweede Kamer – tot nu toe zijn vastgesteld.

De formele bekendmaking

Zoals eerder werd aangegeven geschiedt de bekendmaking van wetten en verdragen nu nog op papier. Er is wetgeving in voorbereiding om formele bekendmaking langs elektronische weg (op Internet) mogelijk te maken; er zijn echter nog geen wetsvoorstellen ingediend. Het verdient aanbeveling deze wetswijzigingen spoedig tot stand te brengen, opdat burgers op Internet kunnen zien welke wet- en regelgeving formeel geldig is.

3.3 De driehoek wetgeving, bestuur en ICT: verschuiving binnen de Trias Politica?

overheidssite <www.overheid.nl> en daarbinnen de subrubriek Officiële Publicaties.

⁶⁹ <<http://www.tweedekamer.nl/applicaties/livedebat/index.jsp>>.

⁷⁰

<http://www.tweedekamer.nl/documentatie/stenografische_verslagen/index.jsp>.

Als gevolg van digitalisering springt uit rechtsstatelijk oogpunt nog een ontwikkeling in het oog: het met elkaar verweven raken van wetgeving en bestuur. Deze ontwikkeling hangt samen met de praktijk van het geautomatiseerd geven van beschikkingen.⁷¹ Bij de voorbereiding van wetten die geautomatiseerd zullen worden uitgevoerd wordt in sommige gevallen sterk geanticipeerd op de geautomatiseerde uitvoering van die wet.⁷² Het ontwerpen van de wet en het ontwerpen van het expertsysteem voor de uitvoering van de 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.⁷³ Het beslisprogramma dat ten grondslag ligt aan het expertsysteem heeft op zijn beurt het karakter van 'gedetailleerde wetgeving': voor een groot aantal categorieën van gevallen is vastgelegd welke 'denkstappen' moeten worden doorlopen.

De tendens tot gelijktijdig ontwikkelen van wet en expertsysteem is juridisch gezien niet zonder betekenis. Uitgangspunt is ons rechtsstelsel is immers dat de wetgever en het bestuur elk een eigen taak vervullen. Terwijl de wetgever algemene regels stelt, moet het bestuur, onder afweging van de verschillende belangen die in het spel zijn, beslissen wat voor een individueel geval de rechtsnorm zal zijn.

Bij gelijktijdige ontwikkeling van wet en expertsysteem verandert de traditionele taakverdeling tussen wetgever en bestuur. Niet langer stelt de wetgever de 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 én een bijbehorend

⁷¹ Zie hierover ook: Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003, p. 1809 en Groothuis 2004, p. 33-34 en p. 231-253.

⁷² Zouridis 2000, p. 117-190 en 191-265; Bovens & Zouridis 2002 p. 65-74.

⁷³ Algoritme: een serie van voorschriften voor het uitvoeren van taken en de volgorde daarvan.

beslisprogramma.⁷⁴ In het beslisprogramma wordt voor een aantal categorieën van gevallen bepaald wat de rechtsnorm zal zijn.

Wat betekent het vorenstaande voor wetgevingsjuristen in de praktijk? Uit de interviews met wetgevingspecialisten en ICT-deskundigen in het kader van dit onderzoek kwamen de volgende 'adviezen' naar voren:

- Indien besloten is tot geautomatiseerde uitvoering van een wet, dienen ICT-deskundigen en vertegenwoordigers van de (huidige of toekomstige) uitvoeringsorganisatie in een vroege fase bij het wetgevingstraject te worden betrokken;
- Als een wet geautomatiseerd zal worden uitgevoerd, dient hiermee rekening te worden gehouden bij de keuze tussen open en gesloten normen in die wet.⁷⁵
- In het wetsvoorstel dienen de met de uitvoering samenhangende informatiestromen te worden vastgelegd (welke informatie is nodig voor de uitvoering van de wet, wat zijn de bronnen van die informatie, welke bewerkingen mogen op de informatie worden uitgevoerd en met welk doel);
- Het gebruik van terminologie in de wet dient eenduidig en consistent te zijn;
- Indien een wet geautomatiseerd zal worden uitgevoerd dient de Tweede Kamer in een zo vroeg mogelijke fase te worden betrokken bij het wetsvoorstel en de plannen voor de geautomatiseerde uitvoering daarvan. Het is aan te bevelen in een vroege fase een voorontwerp voor de wet, een bijbehorend

⁷⁴ Voorbeelden zijn de Wet Gemeentelijke basisadministratie (GBA), de Wet op de Studiefinanciering, de Huursubsidiewet en – recent – de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR).

⁷⁵ Juridisch redeneren door een computer geschiedt op een andere wijze dan juridisch redeneren door een mens. Het is bij de huidige stand van de techniek (nog) niet mogelijk om het hermeneutisch proces, dat het denken door de mens kenmerkt, geheel na te bootsen in een expertsysteem. Juridische beoordeling door een expertsysteem wordt gekenmerkt door een beperkte flexibiliteit: expertsystemen zijn wel in staat om een (tevorens gefixeerde) beslisregel toe te passen op de ingevoerde gegevens van de casus, maar zijn (nog) niet in staat om tegelijkertijd de juridisch norm te herinterpreteren in het licht van de feiten van die specifieke casus. Om deze reden zijn de mogelijkheden om open normen geautomatiseerd uit te voeren zeer beperkt. Zie in dezelfde zin: Groothuis 2004, p. 40-42.

tijdspad en een begroting van de kosten van (geautomatiseerde) uitvoering aan de Tweede Kamer voor te leggen. Het is te allen tijde mogelijk om een wetsvoorstel aan te passen, maar bij parallelle ontwikkeling van een wetsontwerp en het computersysteem ter uitvoering daarvan kan aanpassing van het wetsvoorstel in een late fase van het project hoge kosten en vertraging van de uitvoering met zich meebrengen.

HOOFDSTUK 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van dit onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat digitalisering de werkomgeving van wetgevingsjuristen in Nederland in de afgelopen twee decennia ingrijpend heeft veranderd. *Personal computers* en tekstverwerkers zijn onmisbaar geworden bij het opstellen van wet- en regelgeving. E-mail en Internet zijn niet meer weg te denken uit de werkomgeving van de wetgevingsjuristen en vormen thans waardevolle hulpmiddelen bij de uitvoering van het wetgevingswerk. In dit preadvies zijn de gevolgen van de opkomst van deze nieuwe ICT-toepassingen voor het werk van de wetgevingsjurist in kaart gebracht.

Met betrekking tot beslissingsondersteunende systemen voor het maken van wet- en regelgeving (expertsystemen) zijn de hoge verwachtingen van twintig jaar geleden (nog) niet uitgekomen, zo kan op basis van dit onderzoek worden geconcludeerd. Er zijn weliswaar zowel in Nederland als in andere landen geavanceerde ICT-systemen ontwikkeld om het werk van de wetgevingsjurist inhoudelijk te ondersteunen, deze systemen worden in Nederland echter nog nauwelijks in de praktijk gebruikt. De belangrijkste verklaring lijkt te zijn dat wetgevingsjuristen in Nederland tot nu toe weinig behoefte hebben aan computer-ondersteuning bij de inhoudelijke aspecten van hun werk. "Wetgeven blijft mensenwerk", was een veelgehoorde uitspraak in het kader van dit onderzoek.

Voorts kan op basis van deze studie de conclusie worden getrokken dat ICT kansen biedt om de transparantie van het wetgevingsproces in Nederland te vergroten en aldus de democratie te versterken. In vergelijking met tien jaar geleden is de inzichtelijkheid van het wetgevingstraject voor burgers sterk verbeterd. Teneinde de toegang tot en toegankelijkheid van wetgeving in Nederland nog verder te verbeteren stel ik de volgende maatregelen voor:

- de introductie van een *digitale tijdbalk voor wetgeving*, waarbij voor elke wet wordt aangegeven welke stadia van de besluitvorming reeds zijn doorlopen en welke nog zullen volgen. Aldus wordt aan burgers inzicht gegeven in de wijze waarop de betreffende wet tot stand komt en de fase waarin het wetsontwerp of de wet zich nu bevindt.
- Aanpassing van de Bekendmakingwet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen teneinde formele bekendmaking van wetten en verdragen langs elektronische weg mogelijk te maken;
- Maatregelen om de digitale toegang tot en toegankelijkheid van wet- en regelgeving voor visueel gehandicapten te verbeteren;
- Voortdurende aandacht voor en maatregelen gericht op digitale duurzaamheid van wetgeving en de documenten met betrekking tot de totstandkoming daarvan, conform de eisen van de Archiefwet en de daarop gebaseerde regelingen.

In het licht van de toenemende transparantie van het wetgevingsproces vormt de 'geheime periode' rondom de advisering door de Raad van State een bijzonder aandachtspunt. In de literatuur wordt reeds lange tijd gedebatteerd over de vraag of deze geheime periode nodig is. Zoals hiervoor aangegeven kan op basis van dit onderzoek worden geconcludeerd dat de transparantie van het gehele wetgevingsproces door *digitalisering* is toegenomen. De geheimhouding van adviezen van de Raad van State tot aan de openbaarmaking van het wetsontwerp verdient mijns inziens in dat licht heroverweging. De geheime periode rondom de advisering door de Raad van State vormt een leemte in de verder transparante procedure voor totstandkoming van wetgeving. Ik pleit ervoor dat de Wet op de Raad van State op dit punt wordt aangepast.

Ten slotte kan op basis van dit onderzoek worden geconcludeerd dat digitalisering invloed heeft op de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht: zij raken met elkaar verweven. Dit hangt samen met de praktijk van geautomatiseerde uitvoering van wetgeving. Bij de voorbereiding van wetten die geautomatiseerd zullen worden uitgevoerd wordt in sommige gevallen sterk geanticipeerd op de geautomatiseerde uitvoering van die wet. Het ontwerpen van de wet en het ontwerpen van het

expertsysteem voor de uitvoering van de wet geschieden min of meer gelijktijdig en zijn met elkaar vervlochten.

Bij gelijktijdige ontwikkeling van wet en expertsysteem verandert de traditionele taakverdeling tussen wetgever en bestuur. Niet langer stelt de wetgever de 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 én een bijbehorend beslisprogramma. In het beslisprogramma wordt voor een aantal categorieën van gevallen bepaald wat de rechtsnorm zal zijn.

Uit dit onderzoek komen een aantal *aandachtspunten* naar voren voor juristen die wet- of regelgeving voorbereiden die (mogelijk) geautomatiseerd zal worden uitgevoerd:

- Als een wet geautomatiseerd zal worden uitgevoerd, dient hiermee rekening te worden gehouden bij de keuze tussen open en gesloten normen in die wet;
- Indien besloten is tot geautomatiseerde uitvoering van een wet, dienen ICT-deskundigen en vertegenwoordigers van de uitvoeringsorganisatie in een vroege fase bij het wetgevingstraject te worden betrokken;
- In het wetsvoorstel dienen de met de uitvoering samenhangende informatiestromen te worden vastgelegd;
- Het gebruik van terminologie in de wet dient eenduidig en consistent te zijn;
- Indien een wet geautomatiseerd zal worden uitgevoerd verdient het aanbeveling de Tweede Kamer in een zo vroeg mogelijke fase te betrekken bij het wetsvoorstel en de plannen voor de geautomatiseerde uitvoering daarvan.

BIJLAGE 1

Toetsingskader voor de actoren in het wetgevingsproces

Bron:

Wetgeving voor de elektronische snelweg, Kamerstukken II, 1997/98, nr. 25 880, nrs. 1-2, p. 185-187:

1.1 Regelgeving dient bij voorkeur plaats te vinden op mondiaal niveau, of in ieder geval tezamen met zoveel mogelijk landen. Met name het privaatrecht leent zich daarvoor en voorts standaardisatie en andere regelgeving op het gebied van de economische ordening, maar ook andere onderwerpen waarover de culturele opvattingen niet sterk uiteenlopen. Indien dit niet haalbaar is, is regeling in kleiner internationaal verband, zoals OESO of Raad van Europa, een goed alternatief. Indien dat alternatief ook niet haalbaar is, wordt gekozen voor het niveau van de Europese Unie.

1.2 Regelgeving op nationaal niveau kan worden overwogen:

- *ter bescherming van normen en waarden,*
- *indien regelgeving op internationaal niveau niet haalbaar is, of te lang zou duren,*
- *om de concurrentiepositie van Nederland te versterken, of*
- *als voorbeeldfunctie voor de internationale rechtsontwikkeling.*

2.1 Als alternatief voor overheidsregulering dient eerst te worden onderzocht of andere oplossingen mogelijk zijn, waarbij vormen van zelfregulering zoveel mogelijk moeten worden gestimuleerd. Dit geldt in ieder geval zolang:

- *geen «verdringing» van traditionele communicatie plaatsvindt en*
- *er sprake is van technologische turbulentie.*

Daarnaast kan voor problemen, veroorzaakt door technologie, in sommige gevallen de technologie zelf ook oplossingen aanreiken. Filtersystemen ter bescherming van jeugdigen tegen ongewenst aanbod zijn hiervan een voorbeeld.

2.2 Deze zelfregulering dient aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- De doelgroepen die in het geding zijn, zijn voldoende georganiseerd.*
- Er vindt er een gelijkwaardige behartiging plaats van de relevante maatschappelijke belangen.*
- Er vindt voldoende binding plaats van alle partijen.*
- De handhaving van de afspraken is voldoende verzekerd.*

2.3 De overheid draagt zorg voor de naleving van de voorwaarden genoemd onder 2.2. Zij kan daarvoor onder meer de volgende instrumenten gebruiken:

- Het behartigen van onvoldoende vertegenwoordigde belangen.*
- Het opstellen van ondersteunende wetgeving.*
- Het dreigen met wetgeving, indien de zelfregulering niet aan de voorwaarden voldoet.*
- Toezicht.*
- Het meewerken aan de handhaving.*

2.4 Overheidsoptreden is in ieder geval aan de orde indien fundamentele normen en waarden van de democratische rechtsstaat in het geding zijn. Met betrekking tot de elektronische snelweg kan men daarbij vooral denken aan bescherming van klassieke grondrechten van burgers en aan de preventie en opsporing van ernstige inbreuken op de rechtsorde en de staatsveiligheid.

3.1 Vanwege het turbulente karakter van de ontwikkelingen rond de elektronische snelweg dient het overheidsingrijpen zo flexibel, adequaat en tijdig mogelijk te zijn. Afweging met het belang van de rechtszekerheid vindt plaats.

3.2 Het wordt getoetst of bestaande wettelijke normen voldoende houvast bieden, zodat de rechtsontwikkeling aan de rechter kan worden overgelaten.

3.3 Het wordt getoetst of overheidsoptreden langs bestuurlijke weg kan plaatsvinden. Daarbij kan men denken aan:

- *een voorbeeldfunctie als gebruiker van de elektronische snelweg,*
- *voorlichting en*
- *convenanten.*

Voor zover dit bestuurlijk optreden de vrijheid van particulieren beperkt, is daarvoor een wettelijke grondslag vereist.

3.4 Het wordt getoetst of een nadere uitwerking van het privaatrecht met het oog op de elektronische snelweg geschikt is, teneinde rechtsonzekerheid in rechtsverhoudingen weg te nemen.

3.5 Indien geen van de voorgaande vormen, of een combinatie daarvan, voldoet, zal het overheidsingrijpen echter plaats dienen te vinden in de vorm van, of binnen het kader van, formele, publiekrechtelijke wetgeving. Daarbij wordt gezocht naar alternatieven voor materiële normen in de wet. De formele wet omvat alleen algemene normen, tenzij:

- *meer specifieke normen nodig zijn om de bescherming van klassieke grondrechten te verzekeren, of*
- *de voorwaarden worden vastgelegd waaronder de overheid op die rechten inbreuk mag maken.*

3.6 Getoetst wordt of technologie-onafhankelijke regelgeving mogelijk is. Technologie-onafhankelijke regels zijn niet geschikt:

- *als definitie van de reikwijdte van een regeling;*
- *als rechtssubjecten – in verband met de ingewikkelde technologie – juist behoefte hebben aan inzicht in de technologie;*
- *als technologie-onafhankelijke regels aan rechtssubjecten onvoldoende houvast zouden bieden over de aard van hun rechten en plichten, of*
- *de voorwaarden worden vastgelegd, waaronder de overheid op die rechten inbreuk mag maken.*

De voorkeur voor technologie-onafhankelijke wetgeving kan er toe leiden inhoudelijke normen niet op te nemen in specifieke, technische wetgeving. Ter toelichting: bijvoorbeeld alle regels over privacy worden opgenomen in een algemene privacywet en niet in verschillende op technologie gebaseerde sectorspecifieke wetten.

3.7 Bij de invulling van algemene normen wordt een keuze gemaakt tussen:

- *zelfregulering,*
- *overlaten aan de rechter en*
- *een AMvB, of een ministeriële regeling en een mengvorm tussen de voorgaande instrumenten.*

LITERATUURLIJST

Arnold-Moore 2004

T. Arnold-Moore, 'Public access to legislation and the democratic process', *Regelmaat*, afl. 2004/5, p. 161-173.

Arnold-Moore & Clemes 2000

T. Arnold-Moore and J. Clemes, 'Connected to the Law: Tasmanian Legislation Using EnAct', *Journal of Information, Law and Technology* 2000 (1).

Bellord 1982

N.J. Bellord, 'Information and artificial intelligence in the lawyers's office', in C. Ciampi (ed.), *Artificial Intelligence and Legal Information Systems*, Amsterdam: North Holland Publishers 1982, p. 241-249.

Borman 2000

T.C. Borman, *De wetgevingsadviesering 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.

Borman 2003

T.C. Borman, 'Vaarwel Belgisch Staatsblad, Adieu Moniteur Belge!', *LexKlets* 2003, p. 31-33.

Bovens 1999

M.A.P. Bovens, *De Digitale rechtsstaat, beschouwingen over informatiemaatschappij en rechtsstaat*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.

Bovens & Zouridis 2002

M.A.P. Bovens en S. Zouridis, 'Van street-level bureaucratie naar systeem-level bureaucratie. Over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtsstaat', *Nederlands Juristenblad*, afl. 2, 11 januari 2002, p. 65-74.

Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003

M.A.P. Bovens, M.M. Groothuis en R.H. van den Hoogen, 'De digitale trias. Een terugblik', *Nederlands*

Juristenblad, 26 september 2003, afl. 34, p. 1804-1811.

Brouwer, Dorbeck-Jung & Prins 1992

E.R. Brouwer, B.R. Dorbeck-Jung en J.E.J. Prins (red.), *Juridische aspecten van het GBA-project*, Amsterdam: Cramwinckel 1992.

De Busser, Keymis & Moens 2002

R. de Busser, D. Keymis en M.F. Moens, 'Hoe maak ik een digitale wet? Een overzicht van opstelsystemen voor wetgeving', *Tijdschrift voor wetgeving*, 2002/6, p. 219-232.

Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk 2000

Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, *Grondrechten in het digitale tijdperk*, Den Haag 2000.

Debaene, Van Kuyck en Van Buggenhout 2000

S. Debaene, R. van Kuyck en B. van Buggenhout, 'SOLON. Een computersysteem ter ondersteuning van de wetgevingsactiviteit van de Vlaamse regering', in: S. Debaene en B. van Buggenhout (eds.), *Informatietechnologie en de kwaliteit van wetgeving*, Antwerpen: Intersentia 2000, p. 79-120.

Dekeyser 2004

H. Dekeyser, 'Digitale duurzaamheid bij de Belgische overheid', *Computerrecht* 2004, nr. 1, p. 10-14.

Van de Donk, Frissen & Snellen 1990

W.B.H.J. van de Donk, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen, 'Spanningen tussen wetgeving en systeemontwikkeling: de Wet Studiefinanciering', *Beleidswetenschap* 1990/1, p. 3-20.

Eijlander & Voermans 2000

P. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, Den Haag: Boom 2000.

Franken e.a. 2003

H. Franken e.a., *Zeven essays over informatietechnologie en recht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.

Franken, Kaspersen & De Wild 2004

H.Franken, H.W.K. Kaspersen en A.H. De Wild (red.), *Recht en Computer*, Deventer: Kluwer 2004.

Frissen, Koers & Snellen 1992

P.H.A. Frissen, A.W. Koers & I.Th.M. Snellen (red.), *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*, Den Haag: NOTA 1992.

Groothuis 2004

M.M.Groothuis, *Beschikken en digitaliseren. Over normering van de elektronische overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.

Den Haan 1996

N. den Haan, *Automated Legal Reasoning*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 1996.

Hirsch Ballin & Kamphuis 1985

E.M.H. Hirsch Ballin en J.A. Kamphuis, *Trias Automatica, automatisering in wetgeving, bestuur en rechtspraak*, Deventer: Kluwer 1985.

Van den Hoogen 2002

R.H. van den Hoogen, 'ICT proeflokaal', *R&EM* 2002, nr 2.

Ketelaar 2004

F.J.C. Ketelaar, 'Het verdwenen origineel. Digitale overheidsdocumenten en de Archiefwet', *Computerrecht* 2004 nr. 1, p. 4-9.

Keymis & Moens 2003

D. Keymis en M.F. Moens, 'Wetgevende procedures en controles. De kwaliteit van wetgeving in een automatiseringscontext', *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2003 (4), p. 231- 248.

Konijnenbelt 1998

W. Konijnenbelt, 'Medewetgeven onder druk', in:
E.B. Pronk en M.H.A.F. Lokin (red.),
Wetsvoorstellen in uitvoering, Preadviezen voor de
Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid,
Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 46-66.

Lessig 1999

L. Lessig, *Code and other laws of cyberspace*, New
York: Basic Books 1999.

Meijer 2002

A. Meijer, *De doorzichtige overheid. Parlementaire en*
juridische controle in het informatietijdperk, Delft:
Eburon 2002.

Molenaar & Overhoff 1991

R.W. Overhoff en L.J. Molenaar, *In de regel beslist.*
Een beschouwing over regelgeving met behulp van
beslissingstabellen, 's-Gravenhage: SDU
Uitgeverij 1991.

Oskamp 1990

A. Oskamp, *Het ontwikkelen van juridische*
expertsystemen, Deventer: Kluwer 1990.

Van der Pot-Donner 2001

Van der Pot-Donner, *Handboek van het Nederlandse*
staatsrecht, bewerkt door L. Prakke, J.R. de Reede en
G.J.M. van Wissen, Deventer: Tjeenk Willink 2001.

Raad voor het openbaar bestuur 2003

Raad voor het openbaar bestuur, *Trias Informatica.*
ICT en overheid in vogelvlucht, Den Haag 2003.

Schmidt & Franken 2003

A.H.J. Schmidt en H. Franken, 'Law as code, code as
law – general remarks on legal requirements

engineering', in: H. Snijders en S. Weatherill (eds.), *E-commerce Law*, 2003, p. 117-138.

Schokker 1996

J.T. Schokker, *Wet en Informatiesysteem in de maak. Een onderzoek naar processen van wetgeving en systeemontwikkeling vanuit een taalspel-perspectief*, Delft: Eburon 1996.

Schokker 1998

J.T. Schokker, 'Wetgeving als Borromeaanse knoop', in: E.B. Pronk en M.H.A.F. Lokin (red.), *Wetsvoorstellen in uitvoering*, Preadviezen voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 9-45.

Snellen 1996

I.Th.M. Snellen, 'Informatie- en communicatietechnologie, bestuurskunde en beleidswetenschap', *Beleidswetenschap* 1996/5, p. 488-499.

Voermans 1995

W.J.M. Voermans, *Sturen in de mist.., maar dan met radar. Een onderzoek naar praktisch haalbare vormen van computerondersteuning bij het ontwerpen van regelingen*, Tilburg: Schoordijk Instituut 1995.

Voermans 2004

W.J.M. Voermans, 'Weten van wetgeving', *RegelMaat* 2004 nr. 5, p. 155-160.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1998

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Staat zonder land, een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998.

Zouridis 2000

S. Zouridis, *Digitale disciplineren. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, Delft: Eburon 2000.

Zuurmond 1994

Zuurmond e.a. (red.), *Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij 1994.