Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

BeleidsonderzoekOnline

Citeerwijze van dit artikel:
André Nijsen, Ab van den Burg en Jaap Stumphius, 'Doeltreffend en evenwichtig ontwerpen van wetten', *bso* 2013, april-juni, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000021

DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000021

Doeltreffend en evenwichtig ontwerpen van wetten

André Nijsen, ***Ab van den Burg*** en ***Jaap Stumphius***

The heart of the world's problem today lies in finding the right means of controlling exercise of Power and securing a place for Influence.'[1]

Inleiding

Wetten resulteren niet alleen uit besluitvorming, gericht op een doeltreffende en evenwichtige aanpak van maatschappelijke problemen, maar ook uit partijpolitieke besluitvorming. Dit kan leiden tot onevenwichtige wetten waarbij te weinig rekening is gehouden met de op te lossen maatschappelijke problemen en met (on)mogelijkheden van de doelrealisatie. Het resultaat is nogal eens een suboptimale aanpak van het betrokken maatschappelijke probleem. Voorbeelden zijn de verpakkingenbelasting en de gedifferentieerde bijtelling voor het privégebruik van de auto van de zaak.

Het maken van wetten kan beter. Hiervoor dient het ontwerpproces van wetten zodanig te worden ingericht dat (1) de wet de condities biedt om het vastgestelde maatschappelijk doel te realiseren, (2) tegen aanvaardbare nalevings- en uitvoeringskosten voor resp. bedrijven/burgers en uitvoeringsinstanties, (3) terwijl de wet correct wordt ingepast in bestaande wetgeving (gebruikmaken van bestaande juridische middelen), en een efficiënt (tegen zo laag mogelijke kosten bij de wetsproductie) en kwalitatief hoogwaardig wetsproductieproces mogelijk is. Een wet die hieraan voldoet, noemen we doeltreffend – ze bereikt haar doelen – en evenwichtig omdat ze voldoende rekening houdt met alle betrokken stakeholders. De manier waarop dat kan, noemen we 'logistiekvriendelijk wetgeven'. Doel van dit artikel is om te schetsen hoe wetten doeltreffender en evenwichtiger ontworpen kunnen worden.

Probleemschets: hoe gaat het nu?

De verpakkingenbelasting is een voorbeeld van partijpolitieke besluitvorming. Voor wie het geloven wil een prachtige groene maatregel: de vervuiler betaalt, dat zal ze leren. Maar tot een serieuze verandering van de verpakkingenstroom heeft het, voor zover ons bekend, niet geleid. In de praktijk zijn de enige bewezen effecten een stukje belastingopbrengst voor de Staat en een extra

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

administratieve last voor het bedrijfsleven. Slechts één machtswisseling volstond om deze wet per 1 januari 2013 even snel als ze gekomen is te laten verdwijnen. Een ander voorbeeld: de vergaande differentiatie, tot aan vrijstelling toe, van de bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak. Deze maatregel had weliswaar effect in die zin dat de autobranche geconfronteerd werd met een groot aantal fiscaal gedreven aankoopbeslissingen. Maar intussen weten we uit onderzoek[2] dat het feitelijk gebruik (lees: het rijgedrag van de berijders) van deze gesubsidieerde schone auto's nauwelijks tot CO_2-reductie heeft geleid. De negatieve effecten springen meer in het oog. Aanzienlijke inkomenscomponenten worden gediscrimineerd op basis van een argument dat met inkomensbepaling niets van doen heeft.[3] Samen met de BPM-vrijstellingsregeling heeft deze differentiatie een onoverbrugbaar gat in de mobiliteit gerelateerde belastingopbrengsten geslagen. Deze wetgeving heeft dus meer problemen gecreëerd dan opgelost. De terugtrekkende beweging is al ingezet.

Overigens is politieke gevoeligheid niet de enige bedreiging voor de in de inleiding genoemde criteria. Wij denken dat bijvoorbeeld de aandacht voor administratieve lasten in het wetgevingsproces onvoldoende effectief is georganiseerd. Ook Actal wijst hier regelmatig op. 'Lagere regeldruk bestaat vooral op papier' en 'Het gaat er niet om dat Ministeries afvinken dat zij de regeldruk hebben verantwoord'.[4] Een belangrijk deel van de wetgeving is nauwelijks politiekgevoelige implementatie- of onderhoudswetgeving. Daar spelen de hier aangekaarte problemen niet of veel minder. Dat laat onverlet dat er veel wetten zijn waarvoor het bovengeschetste risico wel degelijk opgaat. Dat deel van de huidige wetgevingspraktijk lijkt een afspiegeling van een uitspraak in de jaren zeventig van een toenmalige directeur van het ministerie van Sociale Zaken: 'Is dit een beleidsbeslissing of is erover nagedacht?'[5][6]

Onze zorg is groot omdat we ons niet kunnen onttrekken aan de indruk dat men in Haagse kringen lijkt te berusten in de grote invloed van partijpolitieke overwegingen. Hoppe zegt hierover: 'Het pejoratieve begrip "politiek" is in de 19e eeuw geleidelijk vervangen door het begrip "beleid".'[7] Wij kunnen het ons niet veroorloven wetten te maken, die geen afdoende antwoord geven op de maatschappelijke uitdagingen. Daarvoor zijn de maatschappelijke risico's te groot. Denk alleen maar aan de maatschappelijk ongewenste externe effecten op de financiële markten, in de zorg en sociale zekerheid, in het milieu en in de voedselketen. De ernst hiervan vereist wetten die de onderliggende problemen daadwerkelijk aanpakken. Dit is geen eenvoudige opgave. De scheidslijn tussen politiek en bestuur is moeilijk te trekken, althans in een democratie. De bestuurskunde kampt ook na een eeuw nog steeds met dit probleem.[8]

De kernvraag is: Hoe het ontwerpproces van wetten – van beleidskeuzes tot implementatie – zodanig in te richten dat doeltreffende wetten resulteren, waarbij in de besluitvorming op een evenwichtige manier rekening is gehouden met partijpolitieke en maatschappelijke belangen?

Wat wordt beoogd met wetten? Wetten zijn producten die behoren te voorzien in maatschappelijke behoeften. Wetten moeten tegen aanvaardbare offers publieke doelen realiseren. Een publiek doel is een maatschappelijk belang dat door de private sector niet kan worden geborgd. Politici beslissen hierover.[9] Voorbeelden van publieke doelen zijn milieubescherming, veilige arbeidsomstandigheden, sociale zekerheid, voedselveiligheid, gezondheidszorg,

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

onderwijs, openbaar vervoer, energievoorziening, volkshuisvesting, een rechtvaardige inkomensverdeling maar ook houdbare overheidsfinanciën. Naar onze opvatting dienen te veel wetten vooral als smeerolie voor samenwerking tussen politieke partijen.

Zo hoorden we een ambtenaar van het ministerie van Justitie zeggen: 'We zouden hier op het ministerie met alle plezier een wet maken om burgers te verplichten met drie handen aan het stuur te fietsen.' Toen we verbaasd vroegen: hoezo, was het antwoord: '... als dat helpt om onze minister in het zadel te houden.' Natuurlijk was hier sprake van een grap, maar dan toch een met een serieuze ondertoon. Stoter en Huls voeren een belangenvertegenwoordiger op met de volgende uitspraak over transparantie in het wetgevingsproces: 'Nee, ik denk dat we dat soort transparantie niet moeten hebben (...) Want het belang van de politiek en de Tweede Kamer richt zich volstrekt niet op de werkbaarheid van wetgeving, die richt zich op machtspolitiek ten opzichte van elkaar.'[10]

Zodra wetten primair een instrument worden van machtspolitiek, zijn we ver van huis. Voor zover wetten bijdragen aan samenwerking tussen politieke partijen, voorzien zij in een maatschappelijke behoefte. Immers, in onze democratie – geen enkele politieke partij is groot genoeg om alleen te regeren – is samenwerking noodzakelijk. Anders dreigen maatschappelijke instabiliteit en onbestuurbaarheid. Als de balans te veel doorslaat, resulteren onevenwichtige wetten met een te hoge maatschappelijke prijs voor vrijheidsgraden van politici. Hoe hoog deze prijs is, weten we niet. Met onevenwichtige wetten maken we lekkende kranen zonder te weten hoeveel water we verspillen. Anders gezegd, we maken te veel wetten die niet samenhangend ingericht zijn op (1) de realisatie van het publieke doel, (2) beperking van nalevingskosten voor bedrijven/burgers en uitvoeringskosten voor de publieke instellingen, en (3) beperking van kosten en verlies aan kwaliteit tijdens het productieproces van de wet zelf. We hebben hier zelfs onvoldoende zicht op. Wetten die onvoldoende doeltreffend en evenwichtig zijn, ondermijnen het vertrouwen in het vermogen en de legitimiteit van de publieke sector om maatschappelijke problemen adequaat aan te pakken.

Het wetgevingsproces in Nederland kent een formeel juridische en een materiële invalshoek.[11] De formele wetgevingsprocedure borgt de legitimiteit met als verplicht hulpmiddel de Aanwijzingen voor de regelgeving.[12] In het materiële proces spelen belangenstrijd, agendavorming, politiek ruilproces, maar ook het wetgevingsproces als een forum voor de uitwisseling van inhoudelijke informatie om tot een zo goed mogelijke beslissing te komen.[13] Ons gaat het om het materiële proces en wel met name om de balans tussen de politieke en de inhoudelijke insteek. Veel wetten blijken niet of anders te werken dan bedoeld. Opvallend is de berustende houding die we aantreffen, ondanks wets- en beleidsevaluaties die wel degelijk zo nu en dan de vinger op de zere plek leggen. Veerman zegt hierover: 'Zoals gezegd, kan men niet te veel van de werking van wetgeving verwachten. Dat ligt besloten in de verschillende werelden van de wet in wording en de wet in werking, dat komt door de vertaalslag van digitale regels naar een analoge werkelijkheid, dat komt omdat mensen iets moeten gaan doen met de woorden van de wet en dat hangt af van de doelgroep, omgeving en individuele motieven en motoren. En ten slotte zijn er de onvoorziene omstandigheden en autonome ontwikkelingen.' Van Mierlo kiest voor een meer offensieve benadering door te stellen dat overheidsbeleid faalt vanwege kennisproblemen.[14] Zowel deze berustende houding als het kennisprobleem biedt aangrijpingspunten voor verbetering door doeltreffend en evenwichtig

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

wetsontwerpen.

Hoe werkt het materiële wetgevingsproces nu? We hebben hiervoor vier studies geraadpleegd: twee uit het begin van de jaren tachtig van vorige eeuw[15][16]en twee recente: Hoppe (2009)[17] en het proefschrift van Ramlal.[18] Deze spreiding in de tijd is gekozen om aan te tonen dat het hier niet om een incidenteel probleem gaat.[19] Van Putten probeert de vraag te beantwoorden welke actoren de meeste invloed hebben op de totstandkoming en inhoud van wetten.[20] Hoppe (1983) stelt de vraag: hoe wordt beleid eigenlijk gemaakt? Hoe verhoudt zich het ontwerpen of de intellectuele rijping van het beleid tot de politieke wilsvorming of besluitvorming? En hoe zou die verhouding moeten zijn, wil men kunnen spreken van 'deugdelijke' beleidsvorming?[21] Hoppe (2009) vraagt om evenwichtiger besluitvorming. Ramlal, ten slotte, richt zich op de transparantie in het wetgevingsproces. Hoe kunnen theoretische opvattingen over de gewenste transparantie worden verbonden met de transparantie zoals we die in de praktijk van het wetgevingsproces tegenkomen?[22]

Wie hebben de meeste invloed op de totstandkoming en inhoud van wetten? Van Putten is daar helder over: dat zijn de ambtenaren (veelal raadadviseurs).[23] Daarnaast constateert Van Putten dat de beïnvloedingsmogelijkheden het grootst zijn tijdens een kabinetsformatie en bij een wisseling van bewindslieden.[24] Een voor ons probleem belangrijke bevinding is dat wat in de wet dient te worden geregeld, onvoldoende wordt getoetst aan van tevoren vaststaande criteria, maar veeleer naar bevind van zaken.[25] Er is dus sprake van onvoldoende doelgerichtheid. Van Putten constateert dat er eerder een teveel dan een tekort is aan 'checks and balances' in het beleidsvormingsproces, wat leidt tot 'verstoringen' en uitkomsten die afwijken van wat opdrachtgevers oorspronkelijk voor ogen stond.[26]

Blijkbaar zet het ontbreken van criteria vooraf de deur wijd open voor criteria die onderweg worden bedacht, en die niet altijd aansluiten bij de oorspronkelijke doelen.

Terwijl Van Putten descriptief te werk ging, koos Hoppe voor een normatieve benadering. Hoe vind je in het beleidsvormingsproces een juiste balans tussen macht en invloed? Hoppe definieert macht als iemand overhalen door instigatie, en invloed als iemand overtuigen met goede argumenten. Hoppe kiest voor de bepaling van het 'juiste midden' als oplossing van de polariteit tussen beleidsontwikkeling (invloed) en besluitvorming (macht).[27] Ons pleidooi voor doeltreffend wetsontwerpen sluit hierbij aan. We wijzen een eenzijdige besluitvorming op basis van politieke macht af. Macht geeft de doorslag, maar moet niet doorslaan. Ook recent pleit Hoppe voor een evenwichtiger besluitvorming in de praktijk van het wetgevingsproces: 'In this context it is important involving professions to make sure that professional and not merely political norms prevail in the practice of evaluation of legislation.'[28]

Ramlal, ten slotte, bepleit meer transparantie in het wetgevingsproces. Volgens Ramlal worden in de huidige wetgevingspraktijk wetgevingsdiscussies vooral gevoerd door beleidsmakers, deskundigen, bewindvoerders en professionele veldpartijen.[29] De inner circle dus, terwijl Ramlal van mening is dat – vanuit normatief oogpunt bezien – het wetgevingsproces open en ontvankelijk moet zijn, zodat alle belanghebbende partijen een gelijkwaardige kans wordt gegeven om de besluitvorming te beïnvloeden. Overigens is Ramlal wel van mening dat

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

in de kiemfase enige vertrouwelijkheid functioneel kan zijn. Transparantie is namelijk als zonlicht. Het is essentieel, maar te veel ervan is ongezond.[30]

Samenvattend, het zijn vooral de ambtenaren die de meeste invloed hebben op de totstandkoming en de inhoud van wetten. Zij handelen naar bevind van zaken en niet volgens aan het begin vastgelegde criteria. Daardoor wijkt de uitkomst vrijwel altijd aanzienlijk af van wat de opdrachtgever voor ogen stond. In de Kamer domineert het media-effect het uiteindelijke maatschappelijk effect. Het verdient aanbeveling het wetgevingsproces evenwichtiger in te richten door naast politieke macht in de besluitvorming ook aandacht te geven aan de kracht van goede argumenten, aangedragen vanuit meerdere disciplines. Die argumenten betreffen de optimale inrichting van de wet en haar uitvoeringsprocessen – optimaal in de zin van: zo goed mogelijk gericht op de relevante maatschappelijke doelen en randvoorwaarden. Ook zou gedurende het wetgevingsproces – waar functioneel – transparant moeten zijn welke partij wanneer welke invloed of macht heeft uitgeoefend.

Onze hypothese: hoe het zou kunnen

Om na te gaan hoe het wetgevingsproces anders en beter zou kunnen, hebben we gekeken naar de manier waarop fysieke en administratieve producten worden gemaakt. De ratio voor deze keuze is dat wetten ook kunnen worden beschouwd als producten. We hebben daarbij gezocht naar analogieën in processen en besturing. Wat uit de fysieke logistiek is toepasbaar en waar liggen grenzen? We hebben deze analogie eerder met vrucht weten toe te passen bij administratieve producten van publieke uitvoeringsprocessen. Onze hypothese is dat dit eveneens mogelijk is bij het tot stand brengen van wetgeving.

Het ontwerpen van fysieke producten conform logistieke principes is het resultaat van enkele eeuwen ontwikkeling. Ooit volstond dat een product functioneerde – dat was een hele verbetering ten opzichte van de situatie waarin het product nog niet bestond. Het eerste strijkijzer, de eerste fiets, het eerste deurslot: wat we nu als onhanteerbare en lompe voorwerpen beschouwen, waren ooit nuttige innovaties. Dit noemen we het ‘eerste rijpheidsniveau’ van het ontwerpproces.

Toen anderen de kunst afkeken, moest er geconcurreerd worden. Producten moesten zich van andere gaan onderscheiden, waarbij voor ontwerpers nieuwe eigenschappen in beeld kwamen, relevant tijdens het gebruik van een product. Naast pure functionaliteit werd aandacht gevraagd voor gebruiksvriendelijkheid, veiligheid, uiterlijk, duurzaamheid, onderhoud. Dit is het ‘tweede rijpheidsniveau’.

Bij gelijkwaardig aanbod speelt prijsconcurrentie een grote rol. Het werd essentieel om producten in grote hoeveelheden voort te brengen tegen lage kosten. Daartoe moeten al in het ontwerpproces keuzes gemaakt worden die op de fabrieksvloer én in het distributieproces tot besparingen leiden. Denk aan standaardisatie, slimme keuzes van onderdelen en materialen, herbruikbare modules, een kritisch assortimentsbeleid, maatvoering in overeenstemming met transporteenheden. Dit noemen we het ‘derde rijpheidsniveau’.

Efficiëntie stelt eisen aan de inrichting van de organisatie, het proces en de verantwoordelijkheden. Het voortbrengingsproces, het eerste niveau, moet kunnen draaien met een minimum aan verstoringen. Op het tweede niveau,

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

waar rekening wordt gehouden met de gebruiksfase van het product, zijn de verstoringen uit de markt (denk aan klachten, retouren en tijdens het productieproces veranderde klantwensen) ingeperkt. Op het derde niveau worden ook de interne verstoringen geminimaliseerd. Het productontwerp moet helemaal af zijn, zodat inkoop, werkplaats en distributie, elk vanuit hun eigen deskundigheid, alleen 'voorgeschreven handelingen' uitvoeren zonder verrassingen tegen te komen. Implementatie van nieuwe marktwensen wordt via een duidelijk afgesproken procedure door de ontwerpafdeling voorbereid. De overdracht van ontwikkeling aan productie gebeurt met een strikt geformatteerd ontwerp(-document).

En nu de administratieve producten. Al in de jaren negentig zijn bij het Gak, een van de voorlopers van het UWV, opvallend positieve ervaringen opgedaan bij optimalisering van administratieve producten/processen met technieken die in industrie en distributie al tientallen jaren succesvol worden toegepast.[31] Toepassing bracht belangrijke verbeteringen in het uitvoeringsproces. Bijvoorbeeld de jaaropgaven (gereduceerd van 55 naar 7 gegevens per werknemer) en de vereenvoudiging van de gegevensuitvraag in het WW-proces en de ziekmelding. Natuurlijk zijn er verschillen tussen fysieke en administratieve productieprocessen, bijvoorbeeld: voorraden raken op als je ze gebruikt, gegevens niet. Er zijn ook veel overeenkomsten, waarmee de overheid haar voordeel kan doen.

De volgende stap is die naar de wereld van beleid en wetgeving. Onze hypothese is dat ook die stap gezet kan worden: dat logistieke beginselen ook inzetbaar zijn om het wetgevingsproces te verbeteren. Het gaat ons om het overdragen van de ontwerpfilosofie. Eerder zagen we dat partijpolitieke en maatschappelijke doelen naast elkaar gehanteerd worden gedurende het gehele wetgevingsproces. Daardoor is de overgang van ontwikkelproces naar productieproces onduidelijk. Sterker nog: het begrip 'wetsproductie" bestaat niet eens. Er is een wetsontwerp, en zolang het gevecht duurt (over de doelen van de wet en over de wijze waarop die gerealiseerd moeten worden), wordt er aan het ontwerp geschaafd, gezaagd en gespijkerd. Valt er eenmaal een besluit, dan is het wetsontwerp het 'product wet" geworden.

Ook bij wetten die in hun oorspronkelijke opzet wél hun maatschappelijk doel zouden hebben gerealiseerd, kunnen er problemen zijn. Waren er in het begin vaak nog goede voornemens over de gebruiksfase van de wet (beperking van uitvoeringskosten en administratieve lasten, inpassing in het bestaande wetgevingsgebouw), dan sneuvelen die vaak op het compromissenslagveld of als gevolg van de scoringsdrang in de Kamer. Het huidige proces van ontwerpen van wetten bevindt zich dus hooguit op het eerste rijpheidsniveau. En zelfs dat niet altijd, gezien de voorbeelden uit de inleiding. Er worden wetten gemaakt die niet functioneel blijken te zijn, of die een doel hebben dat maar in zeer beperkte kring als 'maatschappelijk' wordt ervaren. Onze ambitie met doeltreffend en evenwichtig wetsontwerpen is om het beleidsproces naar het derde rijpheidsniveau te tillen. Daartoe is een duidelijker knip nodig tussen politieke en beleidsvormende processen enerzijds, en de productie (het schrijven) van de wet anderzijds. Dat in het ontwerpproces van wetten meerdere doelen en rationaliteiten een rol spelen, aanvaarden we als gegeven. Wij vechten niet tegen windmolens.

De kern van de aanpak die wij voorstaan om het wetgevingsproces op het 'derde

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

rijpheidsniveau' te brengen, is dat er een Programma van Eisen (PvE) voor een wet of wetswijziging komt, als uitkomst van het politieke proces. Een PvE is een afzonderlijk document waarin worden gespecificeerd alle noodzakelijke elementen/vereisten (productgebonden bestek en overige vereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van de omgeving) die het betrokken wetsvoorstel moet bevatten om te borgen dat het voorstel doeltreffend (publiek doel wordt gerealiseerd) en evenwichtig (rekening houden met alle stakeholders en gebruikmakend van bestaand juridisch instrumentarium) is. Ook bevat het PvE de randvoorwaarden met bijbehorende vrijheidsgraden die in acht moeten worden genomen op straffe van verlies van doeltreffendheid en evenwichtigheid. Een belangrijk aspect van het PvE is het gestructureerd denken in rollen. De Staten-Generaal is de klant die uiteindelijk beslist en het wetsproduct afneemt. De verantwoordelijke minister/topambtenaar is opdrachtgever, zijn beleidsambtenaren zijn architect en zijn wetgevingsjuristen aannemer. De Raad van State blijft adviseur. Samen zetten zij een 'gebouw' neer dat gebruikt gaat worden door uitvoerders, toezichthouders, burgers en bedrijven.

In de opdrachtfase heeft de politiek het voortouw; hier wordt het maatschappelijk probleem geduid, worden mogelijke oplossingen gekozen en de randvoorwaarden aangegeven. Dit wordt vastgelegd in het PvE. Daarmee gaan de architecten (de beleidsambtenaren) aan de slag. Zij geven vorm aan de oplossing en optimaliseren de effecten voor normadressaten (burgers/bedrijven), normadressanten (uitvoerders en toezichthouders) en andere belanghebbenden (milieu, etc.). Het IAK kan daarbij als checklist dienen en het PvE kan prioritering aanbrengen in de talrijke wetgevingstoetsen van het IAK. Ook kan de architect (de beleidsambtenaar) voor deze productiefase de bestaande gereedschapskist aanvullen met bewezen technieken uit de gegevenslogistiek.[32] Bijvoorbeeld, informatiestromen kunnen vooraf worden gekanaliseerd met gestructureerd definiëren van informatieproducten (assortimentsbeleid), minimaliseren van de benodigde gegevens (uitvraagsanering) en het vinden van de slimste bronnen (herkomstanalyse). Vervolgens gaat de aannemer (de wetgevingsjurist) het product wet concreet schrijven. Die borgt de ambachtelijke kwaliteit, en ziet toe op zoveel mogelijk hergebruik van het bestaande juridisch instrumentarium en inpassing in (inter)nationale wetgeving. Het resultaat – het product wet – gaat vervolgens terug naar de opdrachtgever, de minister/topambtenaar.

Dan volgt weer een politiek georiënteerde stap waarin de klant (de beide Kamers) aan zet is. Het resultaat wordt in of namens de Kamers getoetst aan het PvE. Voldoet de wet hieraan, dan wordt zij aangenomen, in principe zonder een heropening van de politieke discussie tenzij zich onvoorziene nieuwe omstandigheden voordoen. Hoe meer rust er is in de productiefase, des te sneller kan de wet geproduceerd worden en des te kleiner is de kans op tussentijds voortgeschreden inzichten. Is een heropening van de discussie nodig, dan wordt een beoordeling van de lastenconsequenties van de amendementen direct betrokken in de afwegingen ('lik-op-stukbeleid').

We realiseren ons dat dit vooralsnog waarschijnlijk een brug te ver zal zijn. Maar we kunnen een eerste ervaring met de aanpak opdoen door het PvE met de minister af te kaarten, die dit als een vernieuwde vorm van een Startnotitie of beleidsbrief aan de Kamer stuurt. Als tweede stap zou een PvE onderwerp van de Kamerdiscussie kunnen worden, maar nog zonder 'beperkingen' te stellen aan de latere discussie over de wetstekst (die dan dus nog wetsontwerp blijft heten).

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Ontstaat er enthousiasme over de aanpak, dan is stap drie de hierboven beschreven procedure. De voordelen van het werken met een PvE en het bijbehorende ontwerpproces zijn evident. De doorlooptijd wordt korter omdat de kans op 'in één keer goed' groter is. Het capaciteitsbeslag bij ministeries wordt minder vanwege minder herstelwerkzaamheden en hergebruik van het juridisch instrumentarium. Ook in de uitvoering zal minder capaciteit nodig zijn vanwege minder fouten.

Wat vindt men van onze hypothese?

Tussen april 2009 en februari 2012 hebben we ons idee besproken met vertegenwoordigers van ministeries en andere stakeholders. Onderstaande tabel geeft een overzicht. Vooraf kregen de gesprekspartners een notitie. Gaandeweg werd deze aangepast naar aanleiding van suggesties van de gesprekspartners. De gespreksverslagen zijn gebundeld.[33]

Kerngegevens gesprekken: 2009-2012

Soort instelling	Aantal instellingen	Aantal gesprekspartners	Aantal gesprekken
Ministeries	7	16	20
Bestuurs-, adviesorganen	2	3	3
Tweede Kamer	1	1	2
Koepelorganisatie		2	3
Brancheorganisatie	1	1	1
Wetenschap	1	1	1
Adviesorgaan toezicht	1	1	1
Totaal	14	25	32

Politiek gezien was het een bijzondere tijd, vooral in 2010, met een kabinetscrisis, Tweede Kamerverkiezingen en het aantreden van het minderheidskabinet-Rutte. Voor nieuw beleid was weinig ruimte. De financiële crisis versterkte dit beeld. Enkele gesprekspartners zagen destijds wel kansen voor toepassing van ons idee door 'voor te sorteren' op wetswijzigingen die er vrijwel zeker aan zouden komen met het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte.[34]

De eerste gesprekken vonden plaats bij het *ministerie van Justitie/* LEGIS.[35] Daar kwam de suggestie het initiatief te koppelen aan een casus en deze uit te werken samen met de betrokken organisatie. De uitdaging zou zijn om de potentie concreet zichtbaar te maken. Zo zou een bruikbaar instrument kunnen ontstaan dat binnen anderhalf jaar zou kunnen worden uitgerold. Het vinden van een dergelijke casus zou de rode draad worden van alle gesprekken die volgden. Justitie meldde ook dat de rijksoverheid wordt overspoeld door wetgevingstoetsen: circa 150, die meestal ook nog eens te laat in het wetgevingsproces worden ingezet. Dit zou men graag effectiever zien. Er wordt te weinig gedaan met leereffecten in het wetgevingsproces. Daardoor blijven er kansen liggen om het wetgevingsproces te verrijken.[36] Het door Justitie ontwikkelde Integraal Afwegingskader (IAK) probeert tegemoet te komen aan deze bezwaren. Waarom dat niet werkt, verdient nader onderzoek. Uit de latere gesprekken bij de *andere ministeries* kwamen diverse – soms tegenstrijdige

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

geluiden – naar voren. De meest kenmerkende staan – niet letterlijk – in box 1.

Box 1: Kernuitspraken bij ministeries

1 *Het wetgevingsproces is niet rationeel en zal dat ook niet worden.*

2 *Zo werken we al bij de meeste grote wetgevingsdossiers.*[37]

3 *Het voorgestelde Programma van Eisen (PvE) is een waardevolle suggestie, een erg aansprekend punt. Het PvE is vergelijkbaar met de zogenaamde Startnotitie zoals die bij sommige wetgevingstrajecten al wordt opgesteld.*

4 *Logistiekvriendelijk wetgeven past in een innovatieve aanpak van het wetgevingsproces.*

De huidige wetgevingsprocessen zijn vaak traag en niet effectief. Wetsvoorstellen, die in goede balans naar de Kamer gaan, worden daar nogal eens volledig 'verbouwd'. De bonuspunten die in de uitvoering waren voorzien, raken daarbij vaak zoek.

5 *Logistiekvriendelijk wetgeven kan worden toegepast bij wetsvoorstellen met (1) veel uitwisseling van informatie (2) een hoog volume en (3) een technisch karakter (niet controversieel), en (4) met baten die voor betrokken partijen inzichtelijk zijn.*

Voor de kernuitspraken buiten de ministeries zie box 2.

Box 2: Kernuitspraken buiten de ministeries

1 *Politici – vooral Kamerleden – zullen het niet accepteren als een Programma van Eisen (PvE) hun vrijheidsgraden verderop in het proces zou wegnemen.*

2 *De Kamer zit niet te wachten op nog meer ex-post wetgevingstoetsen (toetsen achteraf).*[38]

3 *Ik heb de moed opgegeven nog enige poging te wagen om verbeteringen aan te brengen in wetgevingsprocessen.*

4 *Logistiekvriendelijk wetgeven zou een brugfunctie kunnen vervullen tussen strategieformulering bij het wetgevingsproces en uitvoering van het wetgevingsproces.*

5 *Wetten moet je maken met een verrekijker (rekening houdend met de toekomst) en met een vergrootglas (lettend op alle details). Logistiekvriendelijk wetgeven kan potentiële voordelen hebben in effectiviteit en efficiency.*

6 *Het is niet verbazingwekkend dat ambtenaren tot nu toe weinig belangstelling hebben getoond. Geld – financiële baten van effectiever en efficiënter wetgeven – triggert ambtenaren niet zonder meer omdat het behalen van politieke resultaten een belangrijker sturingsmechanisme is dan geld. Als effectiever en efficiënter wetgeven een hoge politieke prioriteit zou krijgen en daarmee bij de minister gescoord kan worden, is dat natuurlijk wel belangrijk voor de ambtelijke top.*

7 *Wetgeving wordt nu vaak gemaakt op maat van de 20% uitzonderingen, omdat de politiek zich vaak niet kan/durft te veroorloven om die 20% niet in detail te regelen.*

Het verdient echter zeer zeker de voorkeur om de 80% 'normale gevallen' als norm te nemen. Het PvE en logistiek wetgeven kunnen die keuzes helder maken en daarmee bevorderen dat de wetgeving niet onnodig ingewikkeld wordt en vooral effectiever (met minder kosten en voor alle betrokken partijen dezelfde of betere resultaten).

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Zowel binnen als buiten de ministeries zijn er voor- en tegenstanders van de door ons voorgestelde aanpak. Onze conclusie is dat het merendeel van de Haagse politici, beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen over doeltreffende wetsontwerpen zegt: zo werken we al. Maar zolang een niet nader te noemen ministerie zijn beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen wetten laat maken aan de hand van een handboek met de titel 'Leidraad in Doolhof' hebben we daar zo onze twijfels over. Deze twijfel wordt nog versterkt door het veelgehoorde Haagse mantra 'wetgeven is geen rationeel proces'. Dat zou het natuurlijk wel moeten zijn, in ieder geval in die zin dat je weet – en laat zien – waar je voor kiest. Dat er behoefte is aan een andere aanpak van wetgeven, blijkt ook uit de door Haagse ambtenaren breed uitgesproken scepsis in de door Justitie ontwikkelde wetgevingstool Integraal Afwegingskader. Uiteindelijk heeft onze zoektocht geen casus opgeleverd. Dat is jammer, omdat doeltreffende en evenwichtige wetgeving uiteindelijk bijdraagt aan noodzakelijke overheidsbezuinigingen.

Antwoord op de kernvraag

Uit ervaringen – ook recente[39] – met 'gegevenslogistiek' blijkt dat voor het ontwerpen van overheidsdiensten en uitvoeringsprocessen geleerd kan worden van industriële ervaringen. Onze hypothese is dat dit ook geldt voor het wetgevingsproces zelf, en dat dit proces kan worden verbeterd door een duidelijke fasering met een Programma van Eisen als mijlpaal. Daarmee kunnen beter gebalanceerde doelen en randvoorwaarden, beter ingerichte wetten en uitvoeringsprocessen en dus betere maatschappelijke resultaten worden bereikt. Maar om die hypothese te toetsen, en om vast te stellen hoe een Programma van Eisen eruit zou moeten zien, daarvoor is een proefproject nodig.

Wij verbinden hieraan twee oproepen. Allereerst aan politici: sta in voor de voorzienbare gevolgen van je handelen (verantwoordingsethiek) en handel niet alleen uit overtuiging (overtuigingsethiek).[40] Ten slotte, aan politici, beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen: wat is nodig om gehoor te vinden voor het testen van deze nieuwe aanpak?

Noten

1 W. Beveridge, *Power and Influence*, London 1953, p. 357.

2 Website NOS, 5 november 2012.

3 J. Stumphius, *Tijd rijp voor proefproces over auto van de zaak*, in Financieel Dagblad, 25 oktober 2007.

4 Financieel Dagblad, 27 juni 2012. Zie ook *Aantal wetten en regels naar recordhoogte,* Staatscourant Online, 15 januari 2013, *Gebruiksgemak moet leidend zijn bij Omgevingswet,* Staatscourant Online, 22 januari 2013, *Nee zeggen tegen minister is ontoelaatbaar,* Staatscourant Online, 25 januari 2013, en *Lang niet zo gelachen…,* Staatscourant Online, 4 maart 2013.

5 A. Nijsen, *Dansen met de Octopus; een bestuurskundige visie op informatieverplichtingen van het bedrijfsleven in de sociale rechtsstaat* (diss.), Delft: Eburon 2003, p. 187.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

6 Zie ook G.J. Veerman, *Over wetgeving; principes, paradoxen en praktische beschouwingen,* Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, p. 322. Veerman legt de uitspraak 'is het beleid of is erover nagedacht?' in de mond van een Rotterdamse rechter die deze vraag gesteld zou hebben aan een vertegenwoordiger van de Staat.

7 R. Hoppe, Economische Zaken schrijft een nota; een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij nonincrementeel beleid (diss.), Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij 1983, p. 15.

8 I.Th.M. Snellen, *Grondslagen van de bestuurskunde; een essay over haar paradigma's,* Den Haag: Uitgeverij Lemma 2007, p. 104.

9 WRR, *Het borgen van publiek belang,* Rapporten aan de Regering, nr. 56/2000

10 W.S.R. Stoter & N.J.H. Huls, Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 160.

11 I.Th.M. Snellen, *Boeien en geboeid; ambivalentie en ambities in de bestuurskunde* (oratie), Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink 1987 en I. Snellen, Conciliation of rationalities: the essence of public administration, Administrative Theory & Praxis 2002, 24(2), 323-346.

12 Laatst gepubliceerde versie is van april 2004.

13 G.J. Veerman, *Over wetgeving; principes, paradoxen en praktische beschouwingen,* Den Haag: Sdu Uitgevers 2009, p. 71.

14 J.G.A. van Mierlo, *De wereld gaat aan beleid ten onder* (oratie UM), Maastricht 2000; in Veerman, 2009, p. 218-219.

15 J. van Putten (red.), Haagse machten; verslag van een politicologisch onderzoek naar de totstandkoming van acht regeringsmaatregelen, Vakgroep Politicologie Vrije Universiteit, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1980.

16 R. Hoppe, Economische Zaken schrijft een nota; een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij nonincrementeel beleid (diss.), Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij 1983.

17 R. Hoppe, Ex Ante Evaluation of Legislation: between puzzling and powering, in: J. Verschuuren (ed.), The Impact of Legislation; A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation, Martinus Nijhoff Publishers 2009, p. 81-104.

18 M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis? Belangeninbreng, transparantie en de wetgevingsjurist in ambtelijk Den Haag (diss. EUR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011.

19 Zie ook: W. Voermans e.a., Efficiënt wetgeven is meer dan snel wetten maken, SC online, 15 november 2012.

20 Van Putten, 1980, p. 11.

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

21 Hoppe, 1983, p. 13.

22 Ramlal, 2011, p. 6-7.

23 Van Putten, 1980, p. 164.

24 Van Putten, 1980, p. 178.

25 Van Putten, 1980, p. 195.

26 Van Putten, 1980, p. 203-204.

27 Hoppe, 1983, p. 269.

28 Hoppe, 2009.

29 Ramlal, 2011, p. 285.

30 Ramlal, 2011, p. 287, 290-291.

31 K. Verster, Case: Gemeenschappelijk Administratiekantoor, in: K.J. Rodenburg & M.J.F. van den Berg (red.), Administratieve Logistiek, Brinkman Uitgeverij 1998, p. 316-330.

32 P.W. Mouwen & C.A.W. Verster, *Gegevenslogistiek: kansen voor verbetering van administratieve organisaties*, Openbaar Bestuur 1994, 10, 11-15.

33 *Tocht door Haagse instellingen; logistiekvriendelijk wetgeven; gespreksverslagen 2009-2012*, Driebergen-Rijsenburg/Schoonhoven, 18 januari 2012 (versie 1.5, intern document: vertrouwelijk).

34 Zie ook van Putten, op.cit. blz. 178

35 LEGIS was een rijksbreed programma dat van start is gegaan op 14 september 2010 met als doel om de kwaliteit van wetgeving en het wetgevingsproces te verbeteren.

36 G.J. Veerman & R. Mulder, *Wetgeving met beleid; bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

37 Bedoeld wordt volgens de rationele aanpak van logistiekvriendelijk wetgeven.

38 Logistiekvriendelijk wetgeven is een ex-ante aanpak.

39 H. Gerritsen, *Omgevingsvergunning: toepassing van logistiek loont!*, gemeente Ede, Kennisplein (omgevingsvergunning.vrom.nl), 2010.

40 M. Weber, *Wetenschap als beroep, Politiek als beroep,* vertaling Hans Driessen, Uitgeverij Vantilt, 2012, blz. 96

© Boom Lemma uitgevers

Dit artikel uit Beleidsonderzoek Online is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker