



**G.J. Veerman**

**Een wetgevingsproces beginnen met een beleidsnota of (andere) vormen van consultatie?**





**G.J. Veerman**

**Een wetgevingsproces beginnen met een beleidsnota of (andere) vormen van  
consultatie?**

**Publicatierreeks Recht en Overheid nr. 2**

**Den Haag 2017**

**©G.J.Veerman/ Stichting Recht en Overheid**



## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding en vraagstelling</b>	3
<b>2. Methode van onderzoek</b>	5
<b>3. Beleid en wetgeving</b>	9
<b>4. Het gebruik van beleidsnota's bij de voorbereiding van wetgeving</b>	11
<b>5. Drie beleidsnota's nader onderzocht</b>	15
5.1. <i>De beleidsnota 'Eenvoudig Beter' c.a.</i>	15
5.2. <i>De beleidsnota 'Stroom'</i>	21
5.3. <i>De Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering</i>	22
<b>6. Consultatie</b>	25
6.1. <i>Ter inleiding</i>	25
6.2. <i>Consultatie- een geschiedenis van ambiguïteit</i>	25
6.3. <i>Drie gevallen nader bezien</i>	28
<b>7. Slotbeschouwing</b>	31
7.1 <i>Reactie op de vragen</i>	31
7.2 <i>Enkele mechanismen</i>	35
7.3 <i>Alternatieve werkwijzen?</i>	36
<b>Bijlage: Overzicht beleidsbrieven 01/01/2013 - 01/07/2015</b>	40
Over de schrijver	42



## 1. Inleiding en vraagstelling

Er zijn ten minste twee redenen om nog eens na te denken over de voorbereiding van beleid en wetgeving. De eerste reden hangt samen met een suggestie, gedaan in de studie 'Het amendement: een bedreiging voor de kwaliteit der wet?'<sup>1</sup>. Deze suggestie was in het proces van voorbereiding van wetgeving wat meer de nadruk te leggen op de beleidsmatige inhoud van wetsvoorstellen. Immers, in een memorie van toelichting dienen weliswaar nut en noodzaak aan de orde te komen alsmede andere beleidsmatige onderwerpen, zij is primair een toelichting op het wetsvoorstel, op de juridische vormgeving van het beleid. Door de juridische context kan de beleidsmatige noodzaak en inhoud onderbelicht blijven. Een van de mogelijkheden om hieraan tegemoet te komen, is de beleidsmatige inhoud van een wetsvoorstel vast te stellen aan de hand van een beleidsnota en pas daarna die inhoud juridisch vorm te geven<sup>2</sup>.

De verbondenheid van beleid en wetgeving heeft een rechtstatelijke achtergrond. Krachtens het legaliteitsbeginsel is wetgeving het juridische voertuig van beleid. Indien de overheid een bepaald beleid wil voeren of uitvoeren, dient zij daartoe gelegitimeerd te zijn door de wetgever. De beleidsdiscussie en de reguleringsdiscussie gaan hand in hand. Er bestaat op zich wel een zekere scheiding tussen beide aspecten. In het algemeen deel van de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel komen de beleidsmatige aspecten (zoals oogmerk, aanleiding, effecten, kosten, consultatie) aan de orde, de juridische en in het bijzonder de wetstechnische aspecten worden in de artikelsgewijze toelichting behandeld. Niettemin, uiteindelijk gaat het om de tekst van de wet.

De gedachte was dus dat de ontvlechting van beleid en wetgeving de helderheid van het debat en de kwaliteit van de wetgeving bevordert en de vraag is of dat zo is. Deze vraag sluit aan op meer recente ontwikkelingen. Daarmee kom ik op de tweede reden. Al wat langer is de internetconsultatie over in voorbereiding zijnde wetsvoorstellen in zwang. Die consultatie vindt plaats naar aanleiding van een beleidsnota/beleidsbrief of van een voorontwerp van wet dan wel vormt zij juist de basis van een beleidsnota of -brief. In twee recente wetgevingsprojecten heeft het voorbereidingstraject een brede uitwerking gekregen in de zin dat voorafgaand aan het wetgevingstraject een beleidsnota aan de Tweede Kamer is gezonden: in het traject dat leidde tot de Omgevingswet en in het traject dat leidde tot een wetsvoorstel voor de Elektriciteits- en gaswet. Daarbij en daarnaast vonden de nodige consultaties plaats. Het verzoek van de Academie voor Wetgeving was deze beleidsnota's of -brieven en de uitvoerige consultaties te bezien op voor- en nadelen<sup>3</sup>.

Meer recent is er, na een lange geschiedenis, een contourennota modernisering strafvordering verschenen. Ook deze nota is bij dit onderzoek betrokken.

---

<sup>1</sup> G.J. Veerman, Het amendement- een bedreiging voor de kwaliteit der wet?, Den Haag (Academie voor Wetgeving) 2016.

<sup>2</sup> Een zekere parallel vindt men in de Europese werkwijze met 'green papers', 'white papers' en ontwerpen.

<sup>3</sup> Schrijver dezes bedankt dr.mr. Monique Wesselink voor haar opmerkingen bij het concept van deze studie.

De vragen die derhalve in dit onderzoek aan de orde zijn, zijn

- welke voordelen en nadelen kleven aan deze werkwijze van een afzonderlijke beleidsnota/ beleidsbrief of brede consultatie bij de voorbereiding van wetgeving<sup>4</sup>;
- als er voordelen aan kleven, onder welke voorwaarden kan daarvan worden gebruikgemaakt;
- zijn er andere werkwijzen voor de wetgevingsprocedure te bedenken die de kans op kwaliteit vergroten.

---

<sup>4</sup> De mogelijkheid bestaat plannen en nota's door het parlement (de Tweede Kamer met name) te laten goedkeuren zonder dat die tot wetgeving leiden. Die zijn hier niet aan de orde. Omdat het bindend karakter van dergelijke nota's onzeker is, lijkt een dergelijke aanpak overigens niet erg wenselijk (zie ook A.M. Donner al in 1982 in zijn Inleiding van de bundel 'Problemen van Wetgeving' (red. W.F. de Gaay Fortman), p. 11).



## 2. Methode van onderzoek

De gestelde vragen zijn niet zomaar te beantwoorden. Daarvoor bestaan ten minste twee redenen.

- *In de eerste plaats* moet een maatstaf beschikbaar zijn voor de bepaling welke kenmerken een voordeel zijn en welke een nadeel. In beginsel kan men op theoretische gronden een aantal voor- en nadelen noemen van de huidige procedure (een beleidsdebat in termen van regelgeving) en evenzeer van een alternatieve methode (een onderscheiden behandeling van beleid en van de daarop aansluitende regelgeving). Een dergelijke theoretische verwachting omtrent voor- en nadelen is bovendien nodig om het empirisch onderzoek enige richting te geven.

De volgende procedurele en inhoudelijke elementen zijn met het oog op voor- en nadelen te onderkennen:

- De snelheid waarmee de wetgeving tot stand komt: indien de parlementaire behandeling minder tijd kost, is dat een voordeel;
- De mate van consultatie: een nota geeft houvast voor consultatie en
- Naarmate meer partijen intensiever zijn geconsulteerd, is de procedure van hogere kwaliteit<sup>5</sup>;
- De kwaliteit van de discussie: naarmate er meer argumenten worden uitgewisseld, is de kwaliteit hoger; indien dezelfde argumenten vaker worden herhaald, wordt dat niet beschouwd als een verbetering;
- De kwaliteit van de wetgeving: indien er duidelijke normen zijn, de opzet systematisch is, er minder uitzonderingen zijn, is de wet juridisch beter; naarmate de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid groter zijn is de wet eveneens beter.

Achter deze elementen schuilt een veronderstelling: naarmate er meer partijen intensiever zijn geconsulteerd en de kwaliteit van de discussie hoger is, zal de kwaliteit van de wetgeving hoger zijn.

Ik maak drie opmerkingen bij deze veronderstelling. De eerste is dat het een redelijke aanname lijkt. Niettemin is die in empirisch onderzoek niet bevestigd. Hoogstens is bevestigd dat een goede beleidsanalyse tot een betere discussie leidt.<sup>6</sup> De veronderstelling is op zich ook moeilijk te onderzoeken omdat zij bestaat uit een aantal vage en zachte begrippen.

De tweede is dat sommigen menen dat naarmate er meer consultatie is, het draagvlak en daarbij de naleving en daarmee de doeltreffendheid groter zal zijn. Hoewel ik op theoretische gronden dit verband onwaarschijnlijk achtte, werd in mijn 'Een empathische wetgever' een positieve correlatie gevonden tussen de mate van consultatie bij de

---

<sup>5</sup> Hiermee wordt een onderscheid gemaakt tussen de inhoudelijke kwaliteit van een wetsvoorstel (heel expliciet uitgewerkt in *Zicht op Wetgeving* (1991), later in het Integraal Afwegingskader (IAK)) en de procesmatige kwaliteit. Er is niet noodzakelijk een verband tussen beide, beide kan men zelfstandig waarderen.

<sup>6</sup> Zie I.M.A.M. Pröpper, *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*, diss. TU Twente, Enschede 1989 en H.B. Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum*, diss. RUG, Deventer 1996.

voorbereiding van de wet en de mate van doelbereiking van de wet<sup>7</sup>. Los van de kwestie of consultatie een graadmeter voor draagvlak kan zijn (dat hangt erg af van de representativiteit van de groep van geconsulteerden) kan men een ruime consultatie wel als een vorm van procesmatige kwaliteit zien.

De derde is dat de inhoudelijke 'kwaliteit' van een wetsvoorstel of wet niet goed is te bepalen. De kwaliteitseisen representeren goede bedoelingen, zij verschillen en hun onderlinge verhouding is niet noodzakelijk positief, de kwaliteit blijkt uiteindelijk pas als de wet in werking is, en het oordeel wordt in hoge mate bepaald vanuit politieke overwegingen. De hierboven gegeven kwaliteitskenmerken zijn slechts bedoeld als een zekere indicatie.

- *In de tweede plaats* moeten, strikt genomen, in een onderzoeksdesign voor- en nadelen worden vastgesteld in vergelijking tot andere werkwijzen, in het bijzonder tot werkwijzen zonder consultatie of zonder beleidsnota. Het is evenwel niet doenlijk om een dergelijk onderzoeksdesign uit te voeren. Dat heeft primair een methodologische reden: gelet op het aantal factoren dat een rol zou kunnen spelen<sup>8</sup>, zou een forse steekproef moeten worden getrokken uit wetsvoorstellen zonder beleidsnota vooraf en uit wetsvoorstellen met een beleidsnota vooraf; bovendien moet ook gevarieerd worden naar al dan niet uitvoerige consultatie. Van beide laatste zijn er weinig voorbeelden naar zich liet aanzien en daarmee houdt het op.

De keuze voor de genoemde drie wetgevingstrajecten is, in overleg met de Academie voor Wetgeving, gemaakt vanuit de gedachte dat deze uitvoerig waren en van recente datum. Er zou wat van te leren kunnen zijn. Met de keuze van deze drie als grote wetgevingsoperaties te kwalificeren trajecten sloot een onderzoek naar voor- en nadelen van een brede consultatie en het gebruik van een beleidsnota bovendien aan op de vragen waarmee de interdepartementale werkgroep 'stelselherzieningen' zich bezighoudt. Deze keuze heeft gevolgen voor het soort uitspraken dat kan worden gedaan naar aanleiding van het onderzoek. Er zijn diverse typen wetgeving te onderscheiden, hier gaat het om drie wat ik maar noem: majeure wetgevingstrajecten. Of het stelselherzieningen zijn, hangt af van de definitie (reikwijdte) ervan. De conclusies die zijn te verbinden aan dit onderzoek kunnen daarom niet erg algemeen en apodictisch zijn.

De benodigde informatie is verkregen door literatuuronderzoek, door raadpleging van Kamerstukken, door gesprekken met een aantal betrokkenen en door een bijeenkomst met de leden van genoemde werkgroep. Ook deze aanpak brengt mee dat harde antwoorden niet te krijgen zijn, maar dat slechts een indruk kan worden gegeven van voor- en nadelen van het gebruik van een beleidsnota of van brede consultatie.

---

<sup>7</sup> G.J. Veerman m.m.v. R. Mulder & E. Meijnsing, Een empathische wetgever, Den Haag 2013. Let wel: een correlatie betekent niet noodzakelijk een causaal verband.

<sup>8</sup> In de dissertatie 'Actoren en factoren in het wetgevingsproces' (d'Anjou, 1986) zijn er tientallen te vinden en deels andere in mijn 'Een empathische wetgever'.

De opbouw van deze studie is als volgt.

Na de inleidende en methodologische opmerkingen in de hoofdstukken 1 en 2, volgt in het derde hoofdstuk een korte beschouwing over de verhouding tussen beleid en wetgeving. Hoofdstuk 4 geeft een beeld van beleidsnota's in het algemeen. Immers, als beleidsnota's in het algemeen weinig informatie bevatten, zal de aanbeveling om meer via beleidsnota's te werken niet een erg vruchtbare aanbeveling zijn. Gekozen is voor beleidsnota's die zijn uitgebracht in de periode 01-01-2013 tot 01-07-2015, omdat deze periode direct volgt op het aantreden van een nieuw kabinet (oktober 2012). In hoofdstuk 5 komen dan de drie gevallen aan de orde waarbij van een beleidsbrief sprake was. Eenzelfde tweedeling wordt toegepast wat betreft de consultatie. Hoofdstuk 6 bevat een beschrijving van eerst het gebruik van consultatie in meer algemene zin en vervolgens van de genoemde drie gevallen. In hoofdstuk 7, ten slotte, worden eerst de voor- en nadelen van het gebruik van beleidsnota's en consultatie benoemd. Vervolgens worden enkele mechanismen genoemd die een rol spelen bij het gebruik van beleidsnota's en vormen van consultatie. De vraag van de mogelijke alternatieven komt als laatste aan de orde.



### 3. Beleid en wetgeving

Over de verhouding tussen beleid en recht is het nodige geschreven. Men kan, zoals Snellen<sup>9</sup> deed, opvattingen traceren van aan het ene uiterste de visie dat alle beleid in dienst staat van het recht tot de opvatting dat het recht in dienst staat van het beleid, de wet als instrument. Tussenvormen zijn het recht als grens of kader van beleid en beleid als voorwaarde voor realisering van 'recht'. Daarbij maak ik de kanttekening dat het ene uiterste het spiegelbeeld is van het andere en beide zo in zekere zin inwisselbaar zijn. De opvatting dat 'recht' het oog heeft op een samenleving waar gerechtigheid heerst, is een zo brede opvatting van 'recht', dat anderen met evenveel recht kunnen zeggen dat alle beleid is gericht op een samenleving waar gerechtigheid heerst.

Wetgeving is niet helemaal hetzelfde als 'recht' maar wetgeving is in moderne staten wel de belangrijkste bron van recht<sup>10</sup>. Naar mijn vaker uitgedragen mening zit het verschil tussen beleid en wetgeving in de vorm. Naar de inhoud geeft het in wetgeving neergelegde recht uitdrukking aan beleid; recht heeft van zichzelf geen inhoud. Natuurlijk zijn er waarden en beginselen die juristen tot hun bagage rekenen (al kan de concretisering tot verschillen van opvatting leiden) en vormen de geldende regels een zeker kader. Maar beide, rechtsbeginselen en positief recht, zijn door mensen bedacht met het oog op de ordening van de samenleving. Regelgeving<sup>11</sup> heeft immer een maatschappelijk doel gehad, dat als beleidsdoel kan worden gezien. Met de komst van de 19<sup>de</sup>-eeuwse constituties die de democratische rechtsstaat wilden vastleggen, is de relatie tussen beleid en wetgeving verinnigd. Immers, het legaliteitsbeginsel houdt in dat de overheid alleen kan handelen op basis van democratisch vastgestelde wetgeving. De wet als juridisch voertuig voor beleid. Dat wil niet zeggen dat beide zijn te vereenzelvigen. Beleid omvat financiële, bestuurlijke en sociale middelen en kan aldus breder zijn dan de wetgeving zelf, de wetgeving is beperkt tot de regels van de wet en wat daaronder hangt aan nadere regelgeving. Beleid wordt juridisch vertaald in rechten en plichten, in bevoegdheden, zo nodig in de instelling van organen, in sancties. A.M. Donner geeft aan dat 'rechtsvorming in wezen de weerslag is van wat er op politiek vlak' plaats vindt, en dat beide 'aan elkaar zijn verbonden als de twee aangezichten van een Januskop'. 'De politiek kan niet zonder het recht want waar zou zij anders haar recht van spreken vandaan halen, het recht (en het bestuur) kan niet zonder de politiek want waar zou het anders de kracht vandaan halen om zijn gelding waar te maken.'<sup>12</sup>

De aard van de opvatting over de verhouding tussen beleid en wetgeving heeft overigens gevolgen voor de departementale organisatie en dus ook voor de wetgevingsprocedure. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst pleitte in haar rapport 'Elk kent de laan die derwaarts gaat' (1980) voor een centrale wetgevingsafdeling per departement, die de technisch-juridische harmonisatie en beleidsmatige coördinatie van de wetgeving van het eigen departement zou moeten waarborgen. Die gedachte is wat later door onder meer de Raad van State en in Zicht op Wetgeving onderschreven. Er heeft feitelijk ook een centralisering en professionalisering van de

<sup>9</sup> I.Th.M. Snellen, Domeinconflicten tussen recht en beleid, inaugurele rede EUR, Alphen aan den Rijn 1989.

<sup>10</sup> Dat geldt mogelijk in wat mindere mate voor 'common law countries', waar de rechter als de ware bron van recht werd (wordt) beschouwd en wetgeving als de hobby van politici die de waan van de dag volgen. Rubin meent dat dit een sterk verouderd beeld is. In elk geval regent het wetten en regelingen, ook in Common Law landen ('Shocking news for legislatures and law schools: statutes are law', in: De opleiding van wetgevingsjuristen en wetgevingsonderzoekers in vergelijkend perspectief, Nijmegen 2011, p. 1-42.

<sup>11</sup> 'Regelgeving' is een wat ruimer begrip dan 'wetgeving'; een wet is een besluit van regering en Staten-Generaal gezamenlijk.

<sup>12</sup> 'Inleiding' bij W.F. De Gaay Fortman (red.), Problemen van wetgeving, Deventer 1982, p. 3-4.

wetgevingsvoorbereiding plaatsgevonden. Wat betreft de beleidsmatige coördinatie maant Nicaise tot enige voorzichtigheid. “Een centrale wetgevingsafdeling, die zich geroepen zou voelen om actief het beleid van de departementale sectoren te gaan coördineren, overschat snel haar eigen mogelijkheden en positie.”<sup>13</sup> Het gaat niet om het primaat, het gaat om goede samenwerking. Dat was en is naar de realiteit bezien, een verstandige gedachte: toen al waren de beleidsafdelingen in het algemeen veel machtiger dan de wetgevingsafdelingen, met uitzondering van (de voormalige departementen) Justitie, LNV en in mindere mate BiZa; inmiddels is ook daar de onderlinge machtsverhouding verschoven ten gunste van ‘het beleid’. Overigens hangt in concrete kwesties nog veel af van de kennis, kunde en houding van de betrokken ambtenaren en van de belangstelling van de bewindspersoon. Maar de stelling dat ‘het beleid bepaalt’, lijkt mij thans wel sterke papieren te hebben. Men kan dat terugzien in de voorbereiding van een megaproject als de stelselherziening Omgevingsrecht. Weliswaar schrijven de preadviseurs van het preadvies daaromtrent voor de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid: ‘De stelselherziening van het omgevingsrecht is naast een beleidsmatige ook vooral een wetgevingsopgave. Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is de totstandkoming van ontwerp wet- en regelgeving een coproductie van beleid en de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken’<sup>14</sup>, maar uit die formulering, uit de betrokken partijen en het management blijkt dat de primaire verantwoordelijkheid toch wel bij ‘het beleid’ lag. Bij de stelselherziening Jeugdwet kon men die verdeling mooi zien in de volgende episode. De diverse betrokken beleidsdirecties slaagden er niet in overeenstemming te krijgen over de centrale thema’s die leidend zouden zijn voor de nieuwe Jeugdwet (mogelijk speelde een rol dat de toenmalige staatssecretaris niet tot richting gevende uitspraken kon komen). Om de impasse te doorbreken, stuurde de Directie Wetgeving en Juridische Zaken een lijst met 80 vragen die moesten worden beantwoord om tot een concept wetsvoorstel te kunnen komen. Die interventie heeft kennelijk tot de nodige duidelijkheid geleid. Ook in dit geval was duidelijk dat de wetgevingsdirectie niet zelf die antwoorden ging geven. Het beleid bepaalt.

Wat betekent deze situatie nu voor de voorbereiding van wetgeving met of zonder beleidsnota?

In de eerste plaats kan men op voorhand aannemen dat in een beleidsnota het beleid voor de komende jaren wordt uiteengezet en zo een ijkpunt is voor de aanpak van zich voordoende nieuwe problemen. Dat zal in algemene zin wat ruimer zijn en verder gaan dan de wat strakkere memorie van toelichting bij een wetsvoorstel, hoezeer ook een wet geacht wordt voor meer jaren te gelden. In de memorie van toelichting kan worden volstaan met een korte aanduiding van het beleid. Voor een wezenlijke beleidsdiscussie zou daarom een beleidsnota de voorkeur kunnen hebben.

In de tweede plaats speelt een probleem van macht of invloed. Als het wetgevingsproces begint met een beleidsnota, is de invloed van ‘het beleid’ daarop groot. Degenen echter die juist de invloed van de juristen (of liever: het recht) willen vergroten, kunnen daaruit afleiden dat een beleidsnota hun positie nog meer verzwakt.

---

<sup>13</sup> J. Nicaise, De departementale en interdepartementale voorbereiding van wetgeving, in: *Kracht van wet*, afscheidsbundel W.J. van Eijkern, Zwolle 1984, p. 228.

<sup>14</sup> Den Haag 2016, p. 9.

#### 4. Het gebruik van beleidsnota's bij de voorbereiding van wetgeving

Gesteld dat een aanbeveling zou zijn dat het nuttig is de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel te starten met een beleidsnota, dient eerst een beeld gegeven te worden van het gebruik van beleidsnota's. Het zou immers kunnen zijn dat de beleidsnota's gebruikt bij de voorbereiding van voornoemde wetten heel specifiek zijn in vergelijking tot andere beleidsnota's. Het volgende beeld valt te schetsen.

- Wat betreft *het aantal*, zijn in de periode 01-01-2013 tot 01-07-2015 aan de Tweede Kamer 30 als 'beleidsnota' of 'beleidsbrief' of 'beleidsvisie' aangeduide nota's gestuurd<sup>15</sup>. Wanneer die kwalificatie wordt gebruikt, is op zich niet helder. De bewindspersonen zelf geven dit lang niet altijd aan in hun brief. Er is kennelijk ook een N.N. die er een 'beleidsbrief' van maakt in de registratie die de Tweede Kamer bijhoudt. Sommige van die brieven zou ik niet snel als beleidsbrief aanmerken, zoals de beleidsbrief 'waardering commercieel vastgoed'. In deze brief van de minister van Financiën (Kamerstukken II, 2012/13, 33260, nr. 2) wordt kort aangegeven welke bewindslieden waarvoor verantwoordelijk zijn in dit dossier. Omgekeerd is het mogelijk dat in deze periode meer brieven van de regering aan de Tweede Kamer als beleidsbrief zouden kunnen worden gekwalificeerd. Zo werd ik via een oud-collega geattendeerd op een brief van 11 juli 2014 met daarin de beleidsvisie herinrichting speelcasinosysteem<sup>16</sup>. Echter, op een totaal van 11.673 brieven die de regering in die periode naar de Tweede Kamer verstuurd wordt het een zoeken naar een speld in de hooiberg om te bepalen of er toch niet meer beleidsbrieven waren. Nu kennelijk de termen 'beleidsbrief' en 'beleidsnota' toch worden gebruikt voor een specifiek type brief<sup>17</sup>, loop ik deze verzameling langs, in de wetenschap dat het beeld niet perfect is.

Drie departementen springen eruit wat betreft het gebruik van beleidsbrieven: Economische Zaken: 8, Volksgezondheid, Welzijn en Sport: 7, en Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: 7 (4+3). Daarna volgt Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met 3; Infrastructuur en Milieu alsmede Wonen en Rijksdienst schreven er elk 2; Defensie stuurde er 1. De Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Veiligheid en Justitie<sup>18</sup> maakten in die periode geen gebruik van een beleidsnota, hoewel toch vrij zeker is dat op deze departementen beleid werd gemaakt. Een eenduidige reden voor deze verschillen kan ik niet bedenken, waarbij de nodige scepsis kan bestaan bij de juistheid van de registratie.

*Bij deze uitdraai lijkt het dat departementen met relatief weinig wetgeving relatief veel beleidsnota's produceren. Dat zou kunnen betekenen dat departementen met veel wetgeving de memorie van toelichting gebruiken voor een uiteenzetting van het beleid en dat departementen met weinig wetgeving wel een beleidsnota nodig hebben. Een van de*

---

<sup>15</sup> Zie de bijlage voor een overzicht. Als bron gebruikte ik de site van de Tweede Kamer.

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 24557, nr. 135. Ook de brief onder nr. 134 over de herijking van het loterijstelsel kan als beleidsbrief worden gezien.

<sup>17</sup> De beleidsbrief 'Wat de wereld verdient' (Kamerstukken II, 2013/14, 33625, nr.1) werd ook wel als 'beleidsnota' aangeduid. Zij is vanzelfsprekend als één geteld.

<sup>18</sup> Door een kennelijke fout in de registratie (2013 i.p.v. 2012) vond ik wel een beleidsnota van V&J over Weigerende tbs en forensische zorg uit 2012 (Kamerstukken 2011/12, 29452, nr. 146). Daarnaast zijn er dus de niet in de registratie genoemde brieven van 11 juli 2014 (Kamerstukken II, 2013/14, 24557, nr. 134 en nr. 135).

*geïnterviewden nam op Veiligheid & Justitie waar dat de beleidsdirecties steeds meer beleidsvisies schrijven en delen van de memorie van toelichting. Vroeger was Justitie vooral een beheersdepartement waar weinig beleid werd gevoerd. De wetgevingsafdelingen bepaalden in feite een groot deel van het beleid. Dat is anders geworden.*

- Wat betreft het *jaar van indiening* komen de meeste beleidsnota's (21) in 2013, dat wil zeggen, relatief kort nadat het regeerakkoord tot stand kwam (29-10-2012). In 2014 kwam ik acht beleidsbrieven tegen (tien, met de twee van de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie) en in de eerste helft van 2015 nog één beleidsnota. Opmerkelijk was dat soms werd gerefereerd aan enkele oudere beleidsbrieven, in het bijzonder een beleidsbrief van Defensie uit 2011 en de beleidsbrief Waterveiligheid uit 2008. Sommige beleidsbrieven zetten kennelijk een lijn uit voor een langere periode.

- Wat betreft *de inhoud* van de als beleidsbrief aangeduide brieven kort het volgende. Er was de beleidsbrief die louter aangaf welke bewindspersoon voor welk onderdeel van het dossier 'waardering commercieel vastgoed' bevoegd was. Meestal zijn beleidsbrieven toch wat uitgebreider en hebben zij meer het karakter van wat ik 'een echte beleidsbrief' noem. Niettemin zijn er flinke verschillen. Er zijn beleidsbrieven die vooral verslag doen van de voortgang op een beleidsterrein. Soms kan die voortgang onvoldoende zijn zodat de noodzaak van een wetsvoorstel wordt aangegeven. Zo de beleidsbrief donatievraagstukken bij vruchtbaarheidstechnieken (33400-XVI, nr.155). De beleidsbrief 'De toekomst van de AWBZ' (30597, nr.296) bevat als uitwerking van het regeerakkoord een korte analyse en daarna puntsgewijs een aantal voorgenomen maatregelen. De nummers van de Kamerstukken geven aan dat deze beleidsvelden een lange dan wel intensieve geschiedenis hebben.

De beleidsbrief 'Ruim baan voor vakmanschap' (31524, nr. 207) bevat een uitvoerige analyse met daarbij de aankondiging van een aantal maatregelen. Weer wat breder is de 'Integrale visie op de woningmarkt' (32847, nr. 86) met een analyse en een aantal maatregelen waarvan een enkele tot wetswijziging moet leiden. Ook de visie neergelegd in de beleidsbrief Glastuinbouw (32627, nr. 14) bevat een analyse en vooral drie perspectieven (opgaven), welke worden geconcretiseerd met maatregelen waaronder de herijking van wettelijke regels.

- Wat betreft *de impact* in de zin van een discussie in de Tweede Kamer is het beeld evenzeer gevarieerd. De beide brieven van de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie over het kansspelbeleid d.d. 11 juli 2014 waren eerst op de agenda voor een AO gezet (procedurevergadering 11 september 2014) en zijn anderhalf jaar later van die agenda afgevoerd en voor kennisgeving aangenomen (procedurevergadering 23 maart 2016). Eenzelfde lot, voor kennisgeving aangenomen, was de beleidsbrief inzake STROOM beschoren (zie hieronder). Regelmatig worden beleidsbrieven wel besproken. De beleidsbrief inzake een Omgevingswet werd uitvoerig in de Tweede Kamer besproken (zie eveneens hieronder). Dat gold ook voor de beleidsbrieven van de minister van Economische Zaken inzake groene groei (AO d.d. 4 september 2014, Kamerstukken II, 2013/14, 32637, nr. 153) en inzake doorbraken met ICT (AO d.d. 10 oktober 2013, Kamerstukken II, 2013/14, 32637, nr. 88) of de beleidsbrief van de staatssecretaris van VWS inzake mantelzorg (AO d.d. 7 november 2013, Kamerstukken II, 2013/14, 30169, nr. 34). En soms heeft een onderwerp een lange geschiedenis van (beleids-)brieven en AO's daarover zoals het geval is met het dossier 'Digitale overheid' (Kamerstukken 26643) of 'Waterkwaliteit' (Kamerstukken 27625).



- De diversiteit aan beleidsnota's maakt dat ik een zekere aanduiding geef van wat in mijn ogen een 'beleidsbrief' inhoudt. Dat is een brief die een analyse bevat van een maatschappelijk probleem en die aangeeft welke overheidsmaatregelen in termen van financiële of andere prikkels en regelgeving noodzakelijk of nuttig zullen zijn ten einde die problemen aan te pakken, een rudimentaire beleidstheorie dus. Daarbij zouden idealiter ook condities voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid aan de orde komen. Deze aanduiding is sterk normatief, zij zegt wat naar mijn inzicht wenselijk zou zijn. Op voorhand is duidelijk dat deze wens niet voluit in vervulling is gegaan. De hier als beleidsbrieven gekenmerkte brieven bevatten geen wetenschappelijke betogen, dat doen beleidsbrieven zelden naar mijn ervaring. Het zijn nota's waarin wordt aangegeven dat er niet zomaar naar beleidsmaatregelen wordt gegrepen, waarbij een zekere evidentie zit in de aard van de problematiek (knelpunten) en in de aard van de te nemen maatregelen, waarbij de verwachting is dat die maatregelen zullen helpen. Dat is niet hard, maar men kan de weinig geruststellende gedachte hebben dat ook wetenschappers op beleidsgebied niet makkelijk harde verbanden kunnen leggen.

Ik kom terug op de beginvraag van dit hoofdstuk: zou het aanbeveling verdienen te adviseren wetgevingstrajecten te beginnen met een beleidsbrief, gelet op de aard van de beleidsbrieven? Het antwoord is dat dit niet zomaar het geval lijkt te zijn. Het is immers onduidelijk wat een beleidsbrief is. Er bestaat de nodige diversiteit in de inhoud van als beleidsbrief aangeduide brieven en het is onduidelijk wie wanneer beslist of een brief een beleidsbrief wordt genoemd. Het kan zijn dat genoemde N.N. deze beslissing neemt bij de registratie, maar het komt ook voor dat, zoals sommige gesprekspartners aangaven, er van de zijde van de departementen redenen zijn te kiezen voor een specifieke benaming. Immers, met een benaming kunnen bepaalde reacties worden opgeroepen. Zo maakt de term 'beleidsnota' in mijn oren een wat krachtiger indruk dan de term 'beleidsbrief', maar in beide gevallen lijken doel en middelen al tamelijk vast te liggen. Wil men een dergelijke beeldvorming vermijden en de ruimte in de beleidsvorming aangeven, dan zal worden gezocht naar een andere aanduiding, zoals 'contourennota' of 'een beleidsvisie'. Indien een beleidsbrief een reactie is op nota's of adviezen van andere organisaties of instellingen, dan ligt een aanduiding als 'beleidsreactie' voor de hand. Indien een minister vooral agenderend te werk wil gaan, zal deze ook niet snel de term 'beleidsnota' of 'beleidsbrief' gebruiken; een 'beleidsnotitie' of 'hoofdlijnenbrief' zou dan bijvoorbeeld meer geschikt zijn. En het komt voor dat er beleidstrajecten zijn waarvoor niet een duidelijk startpunt aan te wijzen is. Een gedachte komt op, een vraag wordt gesteld, er wordt wat over vergaderd, er komt een ander probleem op, kwesties worden verbonden en gaandeweg ontstaat er iets van een beleid, al dan niet resulterend in de gedachte daar maar eens een wetsvoorstel voor te maken. In dat traject kunnen allerlei brieven aan de Tweede Kamer worden geschreven. Voor een onderzoek naar 'beleidsnota's' is deze nuancering weliswaar wat lastig, maar beleidsnota's worden nu eenmaal niet geschreven voor onderzoek naar beleidsnota's.

Of het inhoudelijk nuttig is een wetgevingstraject te beginnen met een beleidsbrief zoals ik die hierboven definieerde, daarover moet het navolgende onderzoek informatie geven.



## 5. Drie beleidsnota's nader onderzocht

### 5.1. De beleidsnota 'Eenvoudig Beter' c.a.

Op 28 juni 2011 stuurde de minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens een aantal ambtgenoten, de beleidsnota 'Eenvoudig Beter' naar de Tweede Kamer<sup>19</sup>. Het is een nota van elf pagina's. In de nota wordt de noodzaak van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht krachtig neergezet: er zijn veel wetten en regelingen op dat brede terrein van kracht, die geven onduidelijkheid en onzekerheid bij burgers, ondernemers en overheden, zij leiden tot kosten (zo'n 10 % teveel), zij verhinderen het maatwerk en de flexibiliteit die nodig zijn om beter in te spelen op regionale verschillen en marktinitiatieven en zij belemmeren het bevoegde gezag in integrale afwegingen op gebiedsniveau. En die wetten en regelingen bieden te weinig transparantie in wat al dan niet mogelijk is. Dat is dus nogal wat. De noodzaak is daarmee helder en dat zo'n groot aantal regelingen dergelijke effecten kan hebben, lijkt geen verdere uitleg te behoeven.

Dat is misschien wel begrijpelijk vanwege de voorgeschiedenis. Aan deze beleidsnota was het nodige vooraf gegaan. Door de jaren heen was een beweging gaande geweest van stroomlijning en integratie van diverse aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals de integratie van 'bodem', 'water' en 'lucht' in de Wet milieubeheer en daarnaast was de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gekomen. Er waren de nodige wijzigingen geweest in de diverse andere wetten. Inmiddels sloot de wetgeving ook minder goed aan op de zich ontwikkelende Europese regelgeving.

De aanleiding voor het nadenken over een Omgevingswet was evenwel een economische. Dat begon met de Crisis- en herstelwet die een stimulerende werking moest hebben. Een daarop volgende Omgevingswet moest dan de onderzoekslasten (milieueffectrapportages) en de uitvoeringslasten verminderen. Het voornemen werd opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I (2010). In dat jaar nog werd het project voor een Omgevingswet gestart. Er was en werd gesproken met de vaste bestuurlijke partners en uitvoeringsorganen, aan een aantal deskundigen en betrokkenen werd bovendien gevraagd hun visie te geven op een stelselherziening op dit terrein. Hun bijdragen werden in een boek gebundeld. Aan de hand van de reacties en gesprekken met betrokkenen kreeg zo de beleidsbrief inhoud.

De beleidstheorie die in de beleidsnota uit de doeken wordt gedaan is van grote eenvoud: "Een eenvoudiger en beter samenhangend omgevingsrecht draagt er vervolgens aan bij om actiever en efficiënter aan een dynamische en duurzame leefomgeving te kunnen werken." Het is niet iets om tegen te zijn, zij het dat de causaliteit nog niet erg is uitgewerkt, dat de finaliteit nogal onzeker is (je kunt je bijvoorbeeld kunt afvragen wat 'duurzaam' betekent en wat 'dynamisch' en hoe die zich tot elkaar verhouden - voor wie niet beter weet lijkt het een oxymoron)<sup>20</sup>. Zoals wel vaker, bestaat de beleidstheorie uit vooral vage bijvoeglijke naamwoorden, al dan niet in een zelfstandig naamwoord verwoord: "De nieuwe wet regelt met prioriteit:

---

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2010/11, 31953, nr. 40. Op 23 maart 2011 was al een korte beleidsbrief van drie pagina's met voornemens aan de Kamer gezonden (nr. 39): de besluitvorming moest sneller, goedkoper, transparanter, en beter, de wet zou leiden tot opschoning van regels, tot vereenvoudiging en tot meer flexibiliteit (meer ruimte voor lokale en regionale afstemming, meer samenhang en betere aansluiting op de praktijk).

<sup>20</sup> Causaliteit (de oorzaak van een probleem) en finaliteit (de werking van maatregelen in de toekomst) worden helaas niet onderscheiden. Een aanpak van de oorzaken van een ongewenst geachte situatie betekent niet noodzakelijk dat daarmee de situatie ook wordt verbeterd.

- het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein
- de integratie van plannen en toetsingskaders
- het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte
- het doelmatig uitvoeren van onderzoek<sup>21</sup>

Deze elementen worden overigens wel enigszins toegelicht. Bij of naast de vier thema's worden in de nota drie uitgangspunten genoemd (waarbij opvalt dat het er eigenlijk vier zijn) die kort worden uitgewerkt:

- Ontwikkelingsgericht (stimulerend in plaats van remmend) en integraal;
- Beter aansluitend op Europese wet- en regelgeving;
- Decentraal tenzij.

De nota bevat verder een projectplan, met veel ruimte voor consultatie en beoordeling op uitvoerbaarheid.

Bij de bespreking in de Kamer<sup>22</sup> plaatsten Kamerleden (dan ook) kanttekeningen bij de analyse en de beleidstheorie. Zeker de oppositiepartijen stelden kritische vragen over de analyse en daarmee over de noodzaak. De eerste verbazing was dat als er zo'n gebrek aan samenhang is en zoveel knelpunten zijn, de nodige personen moeten hebben zitten slapen bij het maken van al die wetten en regelingen. Ook de oorzaak was niet voor ieder helder. Gewezen werd op een rapport Elverding waarin de meest vertragende factoren bij de beslissing over ruimtelijke projecten waren gevonden bij de overheid: onkunde, zwalkend beleid en slecht overleg. Ook de materiële opbrengst (10% minder kosten) werd onvoldoende onderbouwd geacht. Verder bestond er de nodige bezorgdheid over in het bijzonder de belangen van een veilige leefomgeving en het milieu, onder meer omdat het effectonderzoek werd geminimaliseerd. De opstelling van de partijen hing af van de positie ten opzichte van het kabinet: de oppositie was kritisch, de regeringspartijen (VVD, CDA en gedoogpartner PVV) hadden er vertrouwen in.

In 2011 werden overeenkomstig de aankondiging in de beleidsbrief van 28 juni 2011 vijf adviesgroepen ingesteld bestaande uit deskundigen en betrokkenen van verschillende kanten. Aan de Afdeling advisering van de Raad van State werd om voorlichting gevraagd, aan de Afdeling bestuursrechtspraak welke problemen de Afdeling ontmoette op dit terrein. Voorts werd advies gevraagd aan het Planbureau voor de Leefomgeving, het RIVM, en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Het materiaal dat al deze instanties leverden, is gebruikt als input voor een volgende beleidsbrief<sup>23</sup>. In deze brief wordt het doel nog eens genoemd (een veilige en gezonde leefomgeving, een duurzame en doelmatige wijze van beheren, behouden, gebruiken en ontwikkelen ervan<sup>24</sup>) en worden de ontwerpprincipes uiteengezet (gelijkwaardige bescherming in vergelijking tot het verleden, ontwikkelingsgericht en integraal, betere aansluiting op Europese regelgeving, uitgaan van

<sup>21</sup> In de tekst ontbreken de puntkomma's na de eerste drie streepjes en de punt aan het slot, dus ook in dit citaat.

<sup>22</sup> Het AO werd gehouden op 2 november 2011, Kamerstukken II, 2011/12, 31953, nr. 50.

<sup>23</sup> Brief van 9 maart 2012 (Kamerstukken II, 2011/12, 33118, nr.3).

<sup>24</sup> Het doel van 10% reductie werd wel genoemd maar elders in de tekst, onder referte aan het regeerakkoord.

bestaande verantwoordelijkheidsverdeling, onderling vertrouwen). Enkele elementen zijn relatief nieuw zoals de laatste. Echt nieuw zijn de zes rechtsfiguren die zullen worden gebruikt in de wet: de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving, de omgevingsverordening, de omgevingsvergunning, en het projectbesluit.

Tijdens een AO op 26 juni 2012<sup>25</sup> waar ook een verslag van een toen inmiddels gehouden internetconsultatie aan de orde kwam<sup>26</sup>, constateerde de SP dat weliswaar veel adviezen waren ingewonnen maar dat de hamvraag of deze wet nu wel noodzakelijk is, of de probleemanalyse wel klopt, niet was beantwoord. Dat hoefde formeel overigens ook niet meer, want een eerdere motie van de SP daartoe, ingediend tijdens een wetgevingsoverleg op 2 november 2011, was met de kleinst mogelijke meerderheid verworpen. En de minister had bovendien een brief met een uitvoeriger probleemanalyse naar de Kamer gestuurd<sup>27</sup>. Overigens bleek er in het AO steun voor de voorgenomen aanpak. Wel werd vanuit de zorg voor de uitvoerbaarheid van de wet aangedrongen op het doen van experimenten en het gebruik van botsproeven, suggesties die eerder tijdens een technische briefing van de Kamer waren gedaan.

Na de val van het kabinet Rutte I volgde het kabinet Rutte II (2012). In het regeerakkoord van dit kabinet werd het project wederom opgenomen, zij het dat daarin de integratie van de vele wetten op het terrein van de fysieke leefomgeving centraal stond en niet de lastenvermindering<sup>28</sup>. Het werk ging onverminderd voort. Een consultatieversie van het wetsvoorstel werd naar institutionele partners gezonden. Naar mijn zegsman vertelt, zag je in die reacties een omslag: niet meer de nut- of noodzaakvraag werd gesteld, maar ingegaan werd op het hoe van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel werd vervolgens in stilte voorbereid. Het AO had invloed gehad, in het bijzonder dat de brede afweging die werd voorgestaan bij de besluitvorming enigszins werd teruggenomen omdat daarmee het beschermingsniveau in gevaar zou kunnen komen; in het wetsvoorstel kreeg inhoudelijke normstelling een steviger plaats. 'Positieve evenredigheid' zou inhouden dat mag worden afgeweken van sectorale normen als dat een duurzaam voordeel voor allen oplevert.

Op 16 juni 2014 werd een wetsvoorstel ingediend<sup>29</sup>. In een memorie van toelichting van 629 bladzijden waarvan 362 als algemene toelichting, men zou haast denken dat de minister het parlement de mond wilde snoeren, werd uitgebreid op alle aspecten ingegaan. Met de redengeving (veel knelpunten, de huidige wetgeving sluit niet aan 'op huidige en toekomstige<sup>30</sup> ontwikkelingen', de vele en verschillende wetten leiden tot last en verlies van samenhang) en met twee maatschappelijke doelstellingen (bereiken van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, doelmatig beheer met het oog op maatschappelijke functies daarvan) ging de minister in enige mate in op de kritische vragen van de Kamerleden. Onder de knelpunten die aanleiding gaven tot het wetsvoorstel werd de bestuurscultuur genoemd, waaruit blijkt dat ook dat punt was gehoord. Voorts werden wederom vier verbeterdoelen opgesomd, die aardig overeen kwamen met de in de eerdere nota genoemde doelen. Aan de geuite zorg voor de belangen van veiligheid, gezondheid en

---

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33118, nr. 5.

<sup>26</sup> Zie de brief van 21 juni 2012 (Kamerstukken II, 2011/12, 33118, nr. 4).

<sup>27</sup> Kamerstukken II, 2011/12, 33118, nr. 1.

<sup>28</sup> Mijn zegsman wees er met recht op dat dit verschil onder meer belangrijk is voor de ruimte voor consultatie. Immers, besparingen dienen binnen een kabinetsperiode te worden gerealiseerd hetgeen de ruimte (tijd) flink beperkt.

<sup>29</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 1-2.

<sup>30</sup> Hoe de regering die kan weten, is mij een raadsel- er is kennelijk in die periode een glazen bol op het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gevonden.

omgevingskwaliteit kwam de minister tegemoet met de mededeling dat deze gelijkwaardig zullen blijven aan het huidige niveau.

De instrumentatie die in het wetsvoorstel besloten lag, liep van een algemene visie, via een programma met voornemens omtrent omgevingswaarden en doelen, tot de concrete omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voorzien werd, eveneens als ‘instrument’ aangeduid, in decentrale regels en algemene rijksregels. Aangegeven werd dat een en ander zou worden uitgewerkt in vier algemene maatregelen van bestuur.

De Tweede Kamer was in haar verslag van 29 oktober 2014<sup>31</sup> in het algemeen welwillend (‘met waardering’ of ‘met belangstelling’ van het wetsvoorstel kennisgenomen) maar de meeste partijen waren toch ook kritisch, hadden veel vragen. Dat is begrijpelijk omdat er toch veel algemeenheden in de toelichting staan. Voor de PvdA was dat mogelijk ook een manier om het probleem het hoofd te bieden dat de fractie als oppositie kritisch was geweest en nu als regeringspartij het wetsvoorstel moest steunen.

De vele vragen betroffen bijvoorbeeld: de spanning tussen flexibiliteit en zekerheid, de onduidelijkheid over de bescherming van belangen zeker waar diverse beginselen uit de bestaande wetgeving niet worden genoemd, de bescherming van zachte waarden omdat de harde waarden makkelijker te toetsen zijn, de spanning tussen de decentrale inzet en het voldoen aan nationale en Europese eisen, de openheid van deze raamwet waardoor alles verder moet worden ingevuld, de verhouding tussen de diverse doelen en de uitgangspunten voor keuzes als doelen onderling wrikken. Voorts was het wetsvoorstel gericht op het openbaar bestuur, burgers en bedrijven vinden nauwelijks houvast. Er werd op gewezen dat de op zich wel juist bevonden inzet dat meer via algemene regels en minder via vergunningen wordt geordend een negatief effect zou hebben, nl. dat de handhaving in gevaar komt; deze wordt immers betaald vanuit de leges. De SP was, naast 50+ en de PvdD, het meest kritisch: op grond van de stukken viel totaal niet vast te stellen of de beoogde doelen konden worden gehaald en het was een ratjetoe aan definities. Diverse woordvoerders wilden graag de vier amvb’s betrekken in de discussie over de wet zelf.

De regering ging in de nota naar aanleiding van het verslag uitgebreid (294 pagina’s) in op de reactie van de Kamer<sup>32</sup>. De regering constateerde dat de vragen vooral de volgende drie thema’s betroffen:

- sturing op kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- de balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid,
- de verhouding tussen wet en algemene maatregelen van bestuur (amvb).

Een antwoord dat een eind maakt aan de onzekerheid kwam er evenwel niet. Dat is goed te zien aan deze samenvatting van de reactie door de regering zelf:

“In deze nota wordt beschreven hoe het stelsel als geheel, met de daaraan ten grondslag liggende beleidscyclus, de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal stelt. Het biedt de instrumenten, taakopdrachten, bevoegdheden en verplichtingen om te zorgen dat de doelen van de wet voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden gerealiseerd. Het bevat bijvoorbeeld verplichtingen tot het stellen van

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 6.

<sup>32</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 12 van 18 februari 2015.

omgevingswaarden of algemene regels over concrete onderdelen van de fysieke leefomgeving of activiteiten. Daarbij gaat het wetsvoorstel uit van een samenhangende aanpak die ervoor zorgt dat alle relevante belangen (ruimte, water, infrastructuur, milieu, natuur en wonen) van begin af aan worden meegenomen in het beleids- en besluitvormingsproces. Dit biedt kansen voor kwaliteit, slimme combinaties en duurzame oplossingen. Het biedt ook meer waarborgen voor veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit.”

Tevens werd een nota van wijzigingen bijgevoegd. Zie ik het goed dan waren deze wijzigingen vooral taalkundige of technische verbeteringen of betroffen zij de bestuurlijke verhoudingen. Inhoudelijk werd wat meer plaats ingeruimd voor onder meer de habitatrichtlijn en het milieu. In een tweede nota van wijziging (nr.24), gevoegd bij de nota naar aanleiding van het nader verslag (nr. 23), werden vier beginselen opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden in een omgevingsvisie, dit tot vreugde van de PvdA (de VVD vond ze eigenlijk overbodig)<sup>33</sup>. De mondelinge behandeling vond plaats zonder dat de vier voorgenomen amvb's op tafel lagen. Daarvoor werden diverse schoten voor de boeg afgevuurd. De discussie vormde verder in hoge mate een herhaling van eerder uitgewisselde gedachten en zorgen; diverse belangen die ook relevant waren en een plaats in de wet zouden verdienen, passeerden de revue<sup>34</sup>. Uiteindelijk werden 118 amendementen ingediend en de nodige moties<sup>35</sup>. Van de 69 in stemming gebrachte amendementen werden er 37 aangenomen (15 van regeringspartijen VVD en PvdA) en 32 verworpen (één van de regeringspartijen). Het meest opmerkelijk is dat de kritische SP relatief weinig amendementen indiende (vijf) en daarvan er drie aanvaard kreeg; normaliter scoort de SP voor zo'n 10%<sup>36</sup>. De amendementen behelsden de expliciete bescherming van bepaalde belangen in de wet (zoals die van: gehandicapten, drinkwatervoorziening, gezondheid, kwaliteit van de fysieke leefomgeving, monumenten, maatschappelijke participatie), enkele betekenden wat meer flexibiliteit; ook werden in nadere regelgeving te regelen belangen genoemd alsmede eisen voor experimenten en evaluatie. En natuurlijk werd een zware voorhangprocedure voor de te maken amvb's veiliggesteld. Het wetsvoorstel werd vervolgens aangenomen met de steun van vrijwel alle partijen. Op 22 maart 2016 heeft de Eerste Kamer met grote meerderheid ingestemd met het wetsvoorstel Omgevingswet (69 van de 75). De wet is vervolgens gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2016, 156).

#### *Commentaar*

- Of de nota een versnelling heeft gegeven is moeilijk te zeggen. De druk om snelheid te betrachten was op zich al groot. Het is niet erg waarschijnlijk. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel nam 966 dagen, hetgeen beduidend boven het gemiddelde van het laatste mij bekende gemiddelde van de parlementaire behandelingsduur ligt: 380 dagen<sup>37</sup>.
- De nota gaf aanleiding tot twee rondetafelgesprekken alsmede drie AO's (de genoemde twee en die van 29 april 2015<sup>38</sup>), er waren technische briefings en de Kamer heeft zich breed laten

<sup>33</sup> Zie de behandeling op 1 juni 2015 (het verslag is te vinden onder Kamerstukken II, 2014/15, 33962, nr. 85).

<sup>34</sup> Geestig vind ik daarbij dat bijvoorbeeld het CDA enerzijds de deregulering omarmde, maar tevens om bescherming vroeg van diverse belangen, zoals dat van de recreatieve infrastructuur.

<sup>35</sup> Er werden bovendien 29 moties in stemming gebracht.

<sup>36</sup> Zie mijn 'Het amendement- een bedreiging voor de kwaliteit der wet?'

<sup>37</sup> C. van Zon, Wetmatigheden, scriptie UU 2011.

<sup>38</sup> Op 30 juni 2015 deed de Kamer een verzoek om een technische briefing door ambtenaren van I&M- of die er gekomen is, is niet in het overzicht van de Kamerstukken te vinden.

informerend. Ook de parlementaire discussie was uitvoerig met een nader verslag en een nota naar aanleiding van dat verslag. De Kamerleden stelden veel vragen gedurende de behandeling van het wetsvoorstel. De minister rekende het in haar reactie tijdens de mondelinge behandeling voor: "Het begon met 900 vragen in het verslag, 350 in het nader verslag, 190 in eerste termijn en 60 in tweede termijn." "Het wordt langzamerhand steeds duidelijker", sprak zij vervolgens<sup>39</sup>. Men kan zien dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel rekening is gehouden met de door Kamerleden gemaakte opmerkingen, zeker wat betreft knelpunten die aanleiding gaven tot het wetsvoorstel en de beoogde doelen. De beleidstheorie bleef echter mager. Daarbij bleef het probleem bestaan dat in een sterk procedurele raamwet weinig zekerheden zijn te verkrijgen over de bescherming van allerlei belangen. En er zijn nogal wat uiteenlopende belangen gemoeid met de fysieke leefomgeving. De discussie laat zo een zekere herhaling van zetten op die hoofdpunten zien.

- Dat een dergelijk belangrijk wetsvoorstel dat een uitvloeisel is van het regeerakkoord een meerderheid krijgt, is niet zo vreemd. De brede steun is wel redelijk opmerkelijk gelet op de kritische vragen van vrijwel alle partijen. Zou hier naast een grote welwillendheid van de minister ook sprake zijn van een *'mere exposure effect'*? Dit effect houdt in dat naarmate men vaker wordt geconfronteerd met een verschijnsel (een melodie, een nota, een wetsvoorstel) dat verschijnsel vertrouwd wordt en daarom steeds positiever wordt beoordeeld. Ik had het als ambtenaar al gemerkt bij overleg over nota's, het bleek een in de sociale psychologie empirisch vastgesteld effect<sup>40</sup>. Op zich wordt in de politieke arena een politiek spel gespeeld en is de belangrijkste factor of een fractie al dan niet het kabinet steunt. Bovendien is een wetgevingsproces een proces in afleveringen met vaak flinke tijdsverschillen tussen de afleveringen. In dit geval echter, was het een proces met veel afleveringen over een belangrijk onderwerp dat onder tijdsdruk stond. Het zou dus kunnen dat het effect een rol speelde. Het is zelfs aannemelijk. Immers, de regering produceerde veel teksten, en het waren variaties op dezelfde boodschap. Ondanks alle verwijten dat de opwekkende woorden van de regering dat deze wet zal bijdragen aan de verwerkelijking van de diverse doelen en de bescherming van de vele belangen, niet te controleren waren, dat er geen analyse was geweest, dat de beleidstheorie op los zand was gebouwd, zijn uiteindelijk vrijwel alle fracties met het voorgestelde meegegaan.

- De twee beleidsbrieven en de memorie van toelichting vertonen een duidelijke ontwikkeling. Een korte eerste die een begin van een proces markeert, een uitvoeriger tweede waarin dezelfde problemen en wensen worden verwoord maar al veel uitgebreider, en een derde waarin een koers van doelen en middelen wordt aangegeven die in het vervolg niet meer is veranderd. Het was zeker niet zo dat op het departement al een uitgewerkt idee bestond. Toen de koers was uitgezet, veranderde er weinig meer aan de kern van doelen en instrumenten. Wel werd van de bevindingen uit de internetconsultatie en de botsproeven gebruik gemaakt, zowel voor onderdelen van het wetsvoorstel als voor de ontwerpen van de vier amvb's die het nog algemene en abstracte systeem van de wet verder inhoud moeten geven.

Bijkomende voordelen van de uitvoerige consultatie en al het overleg waren dat het ministerie een beeld kreeg van de pijnpunten en het draagvlak, alsmede dat zeker de institutionele partners

---

<sup>39</sup> Handelingen II, 33962, TK 100-9-1, dd. 24 juni 2015.

<sup>40</sup> Zie bijvoorbeeld A. Dijksterhuis, Automaticiteit en controle, in: R. Vonk (red.), *Cognitieve sociale psychologie*, Utrecht 2003-2, p. 301-302.



gewend raakten aan het idee van een integrale aanpak. Het nut wordt als groot beschouwd, de internetconsultaties zijn voortgezet, na de wet over de amvb's.

## 5.2. De beleidsnota 'Stroom'

De beleidsbrief over de wetgevingsagenda 'STROOM' is van 18 juni 2014<sup>41</sup>. STROOM staat voor **STRO**omlijnen, **Optimaliseren**, **Moderniseren**. De brief telt 19 bladzijden. Allereerst wordt de doelstelling van de wetgevingsoperatie erin vermeld: het moet eenvoudiger, duidelijker, met minder regeldruk, beter geënt op de Europese regelgeving, het moet de concurrentie faciliteren en de transitie naar een duurzame energiehuishouding ondersteunen. De bestaande Gaswet en Elektriciteitswet voldoen niet meer. De diverse knelpunten passeren kort de revue. Vervolgens wordt, zeer globaal, de inhoud van de te ontwerpen wet geschetst. Meer flexibiliteit en een duidelijke afbakening van de onderscheiden taken bij netbeheer en bij levering zijn nodig, meer duidelijkheid over de tarieven en een herziening van de verschillende procedures, elke twee jaar wordt een netontwikkelingsplan voor de navolgende tien jaar opgesteld, er komt meer marktwerking en het vergunningstelsel wordt vervangen door toezicht achteraf. Ook wordt het opstellen van een code aangekondigd. Daarnaast wordt tamelijk uitvoerig ingegaan op een net op zee. De verschillende keuzes zijn, aldus de beleidsbrief, gedaan op basis van een brede consultatie en divers onderzoek.

Die consultatie had plaats gevonden via een groep op LinkedIn. Voor een beschrijving daarvan, zie hieronder par. 6.3b. Toen de contouren duidelijk waren geworden, is in eerste instantie een consultatiedocument rondgestuurd met het oog op internetconsultatie en vervolgens is genoemde beleidsbrief van 18 juni 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd waarin alle verkregen informatie was verwerkt. De Tweede Kamer heeft nauwelijks gesproken over dit document, zij werd als onderwerp toegevoegd aan een al gepland Algemeen Overleg over decentrale energie met de minister van Economische Zaken, op 2 juli 2014<sup>42</sup>. Tijdens dat overleg maakten slechts enkele Kamerleden een terloopse opmerking over de brief. De echte bespreking vond pas plaats naar aanleiding van de indiening van het wetsvoorstel zelf, houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas (Elektriciteits- en gaswet) op 4 mei 2015<sup>43</sup>. Het wetsvoorstel volgt tamelijk precies de indeling die in de beleidsbrief al was aangekondigd. De memorie van toelichting bevat 63 bladzijden met een algemene toelichting en 85 bladzijden met een artikelsgewijze.

### *Commentaar*

Doordat de Tweede Kamer niet als zodanig heeft gesproken over de beleidsbrief valt de betekenis daarvan voor de discussie over het wetsvoorstel niet vast te stellen. Met de uitvoerige memorie van toelichting wordt de discussie met de Kamer gestart. Men kan bedenken dat de brief een interne functie heeft gehad op het ministerie zelf, zoals het vaststellen van de hoofdlijnen. Ook wordt hiermee het eindresultaat van de consultatie gemarkeerd. Door de brief naar de Tweede Kamer te sturen ligt de inhoud in grote lijnen vast en dat is vooral prettig om interne verdere

---

<sup>41</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 31510, nr.49. In het Energierapport van 10 juni 2011 (Kamerstukken II, 2010/2011, 31510, nr. 45) was een pagina gewijd aan het voornemen tot het project STROOM (p. 49), in een technische brief van 10 november 2011 (Kamerstukken II, 2011/12, 31510, nr. 47) werd in vier pagina's een aanduiding gegeven van de noodzaak van het project, de doelstellingen en van de voorgenomen aanpak.

<sup>42</sup> Kamerstukken II, 2013/14, 29023, nr. 175.

<sup>43</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 34199, nrs. 1-2.

discussies te vermijden. Het bleek dat bij de komst van een brief de Kamerleden zelf zich nog niet warm zijn gaan lopen. Het zou kunnen dat zo'n brief bij de assistenten komt die zullen wachten tot het wetsvoorstel er is. Het beperkte aantal vragen en opmerkingen tijdens het A.O. wijst daarop. Daarnaast kan een rol hebben gespeeld dat sprake was geweest van een intensief consultatieproces waarbij alle mogelijke belanghebbenden bij betrokken waren geweest. Hoewel in dit dossier veel wordt gelobbyd, was dat nu nauwelijks het geval<sup>44</sup>.

De Kamerbehandeling verliep vlot (met 7,5 maanden een stuk onder het gemiddelde van 380 dagen), zij het dat op 22 december 2015 de Eerste Kamer het wetsvoorstel verwierp.

### *5.3. De Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering*

De contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering maakt onderdeel uit van een brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 30 september 2015<sup>45</sup>. De brief bestaat uit twee delen. In het eerste deel (28 bladzijden) worden de aanleiding en de doelstellingen van de modernisering beschreven, en de daarbij al lange geschiedenis van het voornemen tot modernisering. Aan de orde komen de reacties die de concept-contourennota, die eerder aan tal van organisaties was toegezonden, heeft opgeleverd; deze reacties worden inhoudelijk besproken evenals een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State waarom de minister had gevraagd. Dit eerste deel bevat tevens een plan van aanpak voor de toekomstige tijd. In het tweede deel, de contourennota, wordt een schets gegeven van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en een aanduiding van wat wordt veranderd en wat blijft. Het bestaat uit 80 bladzijden.

Deze contourennota is een stap in een al veel langer durend proces. In 2004 verscheen het eindrapport van het project Strafvordering 2001, onder leiding van de hoogleraren Groenhuijsen en Knigge. Een deel van de voorstellen was gerealiseerd maar niet alles<sup>46</sup> en de noodzaak tot modernisering werd nog steeds gevoeld. In dit verband is mede van belang dat naar aanleiding van een rapport van de Algemene Rekenkamer het noodzakelijk werd gevonden de strafrechtketen te versterken en het niet meer zo geschikte Wetboek van Strafvordering op een aantal punten te vereenvoudigen en procedures te stroomlijnen. Dit kabinet heeft de modernisering van het Wetboek van Strafvordering daarom wederom ter hand genomen en daartoe een concept-contourennota opgesteld. Voor het opstellen van deze concept-nota was al uitvoerig met de direct betrokken ketenpartners en individuele praktijkdeskundigen gesproken. Hun inbreng is in die concept-nota verwerkt. Op de concept-nota hebben de ketenpartners weer kunnen reageren.

In de contourennota zelf wordt met de behartigenswaardige opmerkingen van de ketenpartners over het tempo in het moderniseringsproces en over de tijd en het geld die nodig zijn voor de invoering ingestemd. De inhoudelijke kritiek op enkele hoofdpunten, zoals de zorg voor de beginselen of over de zware plaats van het vooronderzoek, wordt echter gepareerd. Een stelselherziening is niet beoogd en niet gewenst<sup>47</sup>. De aandacht die wordt besteed aan de amvb's is het gevolg van de angst van

---

<sup>44</sup> Zie J.B. van Beuningen, De Eerste Kamer had het laatste woord, RegelMaat 2016-5, p. 358-372.

<sup>45</sup> Kamerstukken II, 2015/16, 29279, nr. 278.

<sup>46</sup> De vertraging was vooral het gevolg van de prioriteit die de bestrijding van terrorisme kreeg.

<sup>47</sup> Menno Bouwes voegde daar in ons gesprek aan toe dat er in de wereld van de strafvordering drie scholen zijn te onderscheiden, die het niet snel eens zullen worden: de functionele school (het gaat om de effectiviteit van het strafrecht), de fundamentele school (in strafvordering moeten fundamentele waarden worden verwerkt) en de reparatoire school (strafrecht en strafvordering zijn er ter herstel van het leed van de slachtoffers)- de aanduidingen zijn van mijn hand. De fundamentele kwesties waren in het rapport van 2004 al aan de orde gekomen. Voor een overzicht van de diverse

sommige ketenpartners dat de hoofdzaken niet meer in de wet zouden worden geregeld, dat het voor het strafrecht zo wezenlijke legaliteitsbeginsel geen recht zou worden gedaan. Over toezicht op het strafvorderlijk optreden wordt een nader onderzoek aangekondigd.

De Tweede Kamer heeft op 2 maart 2016 een AO gewijd aan deze brief<sup>48</sup> en voerde zowel op 10 februari als op 19 mei 2016 een Ronde Tafelgesprek met een aantal deskundigen. Op de agenda stonden ter informatie de nodige brieven die organisaties en personen over de voorgestelde modernisering hadden gestuurd.

Tijdens een kort AO dat vooral over de procedure zou gaan, was de algemene teneur dat dit wetgevingsproject majeur was, veel principiële zaken betrof en dat toch eigenlijk tijd nodig was om de modernisering in goede banen te leiden. De suggestie werd gedaan een regeringscommissaris te benoemen om de samenhang met andere rechtsterreinen te bezien en dit project als een 'groot project' te bestempelen zodat de Kamer meer tijd zou hebben voor de behandeling ervan. Inhoudelijk werden enkele punten genoemd, met name om aan te geven dat ondanks alle voorbereiding nog veel discussie nodig was, over beginselen, over de aansluiting met het Europese recht, over de financiën. Uiteindelijk heeft de Kamer groen licht gegeven voor het project zoals dat in de contourennota was uiteengezet.

#### *Commentaar*

Er waren en zijn op deelonderwerpen wetsvoorstellen in consultatie gebracht. Wetsvoorstellen over de wijzigingen in de diverse boeken van het Wetboek van Strafvordering zijn nog niet ingediend. De uiteindelijke invloed van de nota kan men derhalve nog niet bepalen. Wel valt nu al te zeggen dat de Kamer de zwaarte ervan inziet en de neiging heeft dit project als een groot project te beschouwen. Ook de Ronde Tafelgesprekken wijzen op een zeer serieuze belangstelling voor dit onderwerp. De ketenpartners en praktijkmensen zijn ruim geconsulteerd en de bij dezen opgedane kennis is gebruikt voor het opstellen van concept- contourennota en de contourennota zelf. De contourennota zelf had als doel de discussie te richten en groen licht te krijgen van de Tweede Kamer. Dat is gelukt.

---

strafrechtstheorieën zie J. Rummelink, Theoretische stromingen in het materiële strafrecht, in J.P. Balkema c.s. (red.), Gedenkboek honderd jaar Wetboek van Strafrecht, Arnhem 1986, p.71-86. De drie scholen kan men ook daarin wel herkennen.

<sup>48</sup> Kamerstukken II, 2016/17, 29279, nr. 314.



## 6. Consultatie

### 6.1. Ter inleiding

Onder 'consultatie' versta ik het raadplegen van of het gericht verzamelen van informatie bij personen en instellingen buiten het eigen departement met het oog op de voorbereiding van een wetsvoorstel. Consultatie kan diverse functies hebben. Van Kreveld<sup>49</sup> noemt er vijf, Popelier c.s.<sup>50</sup> noemden er eerder ook vijf, maar deels andere of anders aangeduid. Ik combineer beide lijstjes en kom tot de volgende zes mogelijke functies:

- Empirische functie: verkrijgen van informatie en van inzicht in mogelijke effecten;
- Controlerende functie: geattendeerd worden op mogelijke gebreken;
- Beleidsanalytische functie: in beeld brengen van mogelijke alternatieven voor en in wetgeving;
- Maatschappelijke functie: verkleinen van de afstand tussen wetgever en samenleving;
- Anticiperende functie: 'stakeholders' in de gelegenheid stellen zich voor te bereiden op de komst van een nieuwe wet;
- Politieke functie: pacificeren van groepen, profileren van de bewindspersoon of gebruik als alibi.

Volgens Van Kreveld is het doel van consultatie een beter wetgevingsproces en een betere wet, maar gelet op de genoemde functies van consultatie kunnen er meer doelen zijn.

### 6.2. Consultatie- een geschiedenis van ambiguïteit

Consultatie van betrokkenen is niet iets dat recent is uitgevonden. Binnen de overheid werd al veel langer tussen de departementen overlegd en onderhandeld over voorgenomen wetsvoorstellen en de wetsvoorstellen zelf<sup>51</sup>. De eenheid van de ministerraad brengt dat mee. Daarbuiten werden in de polder de nodige besprekingen over wetsvoorstellen gevoerd, en niet alleen waar sprake was van verplichte adviesorganen. De departementen hadden (en hebben) de nodige relaties met belangrijke betrokkenen in het veld, met andere bestuursorganen, met koepels, belangenorganisaties, grote bedrijven of instellingen. Die relaties onttrekken zich gemakkelijk aan de openbaarheid, de invloed van dergelijke relaties op beleid en wetgeving zijn moeilijk te traceren. Waarschijnlijk is die invloed tamelijk groot. Geelhoed wees er in 1984 op dat het voor de presterende overheid moeilijk is zich te onttrekken aan de veelal symbiotische relaties met maatschappelijke belangenorganisaties<sup>52</sup>. Bagchus spreekt in zijn proefschrift van 2006 over beleidsgemeenschappen van personen en instellingen van overheid en maatschappelijk veld<sup>53</sup>. Stoter en Huls menen dat de beleidsmatige afhankelijkheid van informatie uit het veld leidt tot bescherming van degenen die de informatie leveren<sup>54</sup>. En weer recenter (2011) constateerde Ramlal in de door hem bestudeerde gevallen dat in een vroeg stadium de lijnen voor een wetsvoorstel worden uitgezet in overleg met

---

<sup>49</sup> N.M.A. van Kreveld, *Consultatie bij fiscale wetgeving*, diss. UL, Den Haag 2016.

<sup>50</sup> *Consulteren over ontwerp-regelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?*, Den Haag (WODC) /Antwerpen/Tilburg 2007.

<sup>51</sup> Dat gebeurt overigens niet altijd, bijvoorbeeld om tegenwerking van andere departementen te ontlopen of vanwege het 'kokerdenken'.

<sup>52</sup> L. Geelhoed, *Ombuigingswetgeving*, in: *Kracht van wet*, Zwolle, 1984, p. 294.

<sup>53</sup> R. Bagchus, *Waardevolle instrumenten*, diss. EUR, Delft 1996.

<sup>54</sup> S. Stoter & N. Huls, *Wie draagvlak zoekt, regeldruk ontmoet*, Rotterdam 2006.

direct betrokkenen uit het veld: een kiemfase en een coalitiefase.<sup>55</sup> Overleg in overvloed derhalve, waarbij duidelijk is dat de afhankelijkheid van de overheid van maatschappelijke instituties tot perverse effecten kan leiden.

Consultatie vond niet alleen in de beslotenheid plaats. In vroeger tijd, zeg: de jaren zestig en volgende van de vorige eeuw, bestonden de nodige adviesorganen die geconsulteerd werden of moesten worden<sup>56</sup>. Daarnaast werd soms ook wel een breder consultatietraject ingezet zoals gebeurde bij de voorbereiding van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW)<sup>57</sup>. Daar werd bij de parlementaire behandeling eerst gewerkt met nota's met vraagpunten voor de verschillende boeken van het NBW die aan de Vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht werden gezonden. De Raad van State had er schande van gesproken: de Regering zou haar constitutionele taak (haar vrijheid) verliezen en de Raad zelf zijn adviserende taak. De Ministerraad kwam met een uitvoerige weerlegging<sup>58</sup>. Buiten de Kamer was er wel discussie over het NBW, maar die bleef beperkt tot professoren in het privaatrecht. In 1983 besloot de minister van Justitie tot een 'Brede Wetenschappelijke Discussie' met de verschillende beroepsgroepen, vooral om het wetgevingsproces weer vlot te trekken. Ook de Tweede Kamer voerde gesprekken met de diverse beroepsorganisaties. Men krijgt de indruk dat het met de discussie nogal matig ging<sup>59</sup>. Roos schreef dat het wel leek of het privaatrecht en in het bijzonder het vermogensrecht boven of buiten de maatschappelijke en politieke discussie staat.<sup>60</sup> Het heeft weliswaar even geduurd, maar vanaf 1992 is het nieuw BW er gekomen.

Vanuit een huidig gezichtspunt kan men in het begin van de jaren '90 een zekere omslag waarnemen. In het rapport van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten over de wetsprocedure, d.d. 30 september 1992, worden diverse voorstellen gedaan om de snelheid van het wetgevingsproces te bevorderen. Een daarvan is het afschaffen van de wettelijke adviesverplichting, andere zijn het terughoudend zijn met het vragen van advies en het veel minder werken met voorontwerpen of beleidsnota's<sup>61</sup>. Die laatste leiden maar tot herhaling van discussies. Een beleidsnota is alleen zinnig als over de hoofdlijnen van het te voeren beleid nog onduidelijkheid

---

<sup>55</sup> M.R. Ramlal, Naar een glazen wetgevingshuis?, diss. EUR, Den Haag 2011.

<sup>56</sup> De WRR constateerde in 1976 dat de centrale overheid werd geadviseerd door 402 externe adviesorganen waarvan bijna de helft in de laatste tien jaar daarvoor was ingesteld (Externe adviesorganen van de centrale overheid, zie de rapporten 11 en 12). Er waren 298 interne adviesorganen (gedefinieerd als niet uitsluitend uit ambtenaren bestaande commissies, die direct aan bewindslieden rapporteren; zie het betreffende WRR-rapport nr. 14, Den Haag 1977).

<sup>57</sup> Het is niet erg doenlijk een systematisch onderzoek te doen naar brede consultatie in het verleden. Dat vergt een onmogelijke zoektocht met een waarschijnlijk zeer geringe opbrengst. Grote projecten werden veelal door een breed samengestelde Commissie voorbereid of een regeringscommissaris, bijvoorbeeld in geval van de grondwetsherziening van 1983.

<sup>58</sup> Toespraak F. Korthals Altes, vastgelegd in het themanummer van Justitiële Verkenningen over '150 jaar BW', 1988/6, p. 7-14.

<sup>59</sup> G.J. Veerman, Van oude dingen die voorbijgaan – het BW 150 jaar, Justitiële Verkenningen 1988/6, p. 68-89.

<sup>60</sup> N. Roos, De Nederlandse privaatrechtsleer in dramatisch perspectief, Groningen 1987.

<sup>61</sup> De Toetsingscommissie schrijft dat het te vaak voorkomt, maar geeft helaas geen voorbeelden, laat staan aantallen. Een zoektocht via Google leverde voor de periode 1980 - 1990 een voorontwerp Kaderwet HO op (1980; twee voorontwerpen betreffende de Wet vervoer over zee zijn van 1979), en daarnaast een aantal Belgische voorontwerpen. Op de site Overheidspublicaties/ Staatscourant leverde de zoekterm 'Voorontwerp' voor de periode 1980 -1990 geen treffers op, de indexen van jaargangen NJB uit die periode evenmin. Het kan natuurlijk aan mijn zoekvaardigheden liggen maar waarschijnlijk komt het omdat voorontwerpen als aparte, niet-officiële publicaties werden uitgegeven door de Sdu en aan een selecte groep toegezonden. Zo de voorontwerpen voor de diverse tranches van de Awb.

A. Mulder gebruikte het begrip 'voorontwerp' voor een eerste volledig wetsontwerp door een wetgevingsjurist opgesteld, een concept wetsontwerp dus (Departementale voorbereiding van wetgeving, in: W.F. de Gaay Fortman (red.), Problemen van wetgeving, Deventer 1982, p. 83-85).

bestaat, een voorontwerp slechts als er een brede maatschappelijke discussie nodig is. De kabinetsreactie 'Voortvarend wetgeven'<sup>62</sup> steunt de inzet van de Toetsingscommissie, in het bijzonder wat betreft de afschaffing van het verplicht advies<sup>63</sup> en de terughoudendheid met adviesaanvragen. Maar op het punt van de beleidsnota is het kabinet wat voorzichtiger. Het kiest voor aansluiting bij het standpunt verwoord in het beleidsplan 'Zicht op Wetgeving'<sup>64</sup>. Men moet voor goede wetgeving een beeld hebben van het maatschappelijk draagvlak voor een wet en van de parlementaire steun ervoor. Voor inzicht in de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doeltreffendheid moet aansluiting worden gezocht bij maatschappelijke processen. Dat inzicht wordt verkregen door netwerken op te bouwen. Soms kunnen beleidsnota's of voorontwerpen een geschikt middel vormen voor overleg met betrokkenen, soms leiden die overigens tot nodeloze vertraging<sup>65</sup>. Aldus het kabinet.

De consultatiepraktijk nam na 'Voortvarend wetgeven' niet af, constateren Popelier c.s. in 2007. Zij zijn tamelijk kritisch over die consultatiepraktijk: een voorkeur voor informele contacten, geen aandacht voor de uitvoerbaarheid van de wetgeving ondanks alle pleidooien daarvoor, geen neiging tot het organiseren van kritiek of reflectie op het beleid, een vatbaarheid voor 'regulatory capture' door belangengroepen, vaste patronen en praktijken, geen behoefte aan verrassingen en daardoor ook een vatbaarheid voor het genereren van een eenzijdig beeld van de werkelijkheid.

In 2007 verscheen eveneens een brief van de minister van BZK waarin het Programma Vernieuwing Rijksdienst werd uiteengezet, een uitvloeisel van het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV. Daarin werd onder meer aangekondigd dat diverse adviesraden zouden worden opgeheven, dat het kabinet minder adviezen zou vragen. Vanzelfsprekend moest er ruimte zijn voor niet gevraagde adviezen, maar die moesten niet de overhand krijgen; gedacht werd aan een 80-20 verhouding<sup>66</sup>.

En toen was er het internet, met in de loop der jaren steeds meer mogelijkheden van interactie en communicatie. Na enige tijd werd de mogelijkheid benut om via het internet een breed publiek uit te nodigen commentaar te leveren op een voorgenomen wetsvoorstel; op 24 juni 2009 startte na enkele eerste ervaringen het rijksbrede experiment [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Bij eerdere consultaties werd met de vaste en bekende instellingen en personen gesproken, nu konden gemakkelijk ook anderen worden gehoord. Er waren wel hindernissen zoals de constitutionele rol van de Afdeling advisering van de Raad van State en de positie van de insprekers: wat mogen zij weten over wetsvoorstel en wat met hun inbreng is gedaan, hoe staat het met hun privacy? Bij brief van 17 juni 2011 werd verslag gedaan van dat experiment, zelfs al voor het experiment was beëindigd, en werd het kabinetsstandpunt verwoord dat bij belangrijke wetgeving, wetgeving die de nodige gevolgen heeft voor burgers en samenleving, internetconsultatie wenselijk was. Het experiment had geleerd dat deze vorm van consultatie weliswaar extra tijd en capaciteit kostte, en dus geld, maar dat de opbrengst positief was: meer transparantie, meer participatie en een betere

---

<sup>62</sup> Kamerstukken II, 1993/1994, 23462, nr. 1. Het betreffende rapport van de Toetsingscommissie was als bijlage meegestuurd.

<sup>63</sup> Gerealiseerd in de Wet afschaffen adviesverplichtingen, Stb.1995, 355, ook wel bekend als 'de woestijnwet'.

<sup>64</sup> Kamerstukken II, 1990/91, 22008, nr. 2. Zie ook de gedachten van de Commissie Deetman, Kamerstukken II, 1990/91, 21427, nr. 3, vraagpunt 051.

<sup>65</sup> Het punt van de transparantie speelde toen kennelijk veel minder. De voorkeur voor netwerken getuigt in elk geval niet van een voorliefde voor transparantie.

<sup>66</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31201, nr. 3, p. 10-13.

kwaliteit van de wetsvoorstellen.<sup>67</sup> Internetconsultatie werd niet een standaardprocedure, het werd aan de departementen overgelaten te bepalen wanneer deze consultatie nodig werd geoordeeld.

In een Leids rapport over internetconsultatie dat het verslag bevat van een empirisch onderzoek naar het gebruik van internetconsultatie over de jaren 2011 – 2016 dat in opdracht van het WODC werd uitgevoerd<sup>68</sup>, ziet men bevestigd dat de medewerkers van de departementen tevreden zijn: breder bereik, betere wetgeving. De tijd en kosten zijn naar hun oordeel de opbrengst waard. De doelen van de medewerkers verschilden: het in gang zetten van een discussie, het verkrijgen van meer draagvlak, het verkrijgen van ideeën en argumenten of het aanscherpen van formuleringen. Kennelijk ontvingen de medewerkers voldoende hiervan, gelet op hun tevredenheid. Maar het lijkt erop dat de werkelijkheid toch wat genuanceerder is. Het bereik is mogelijk wat breder dan via de gebruikelijke kanalen maar het zijn, aldus de onderzoekers, vooral hoogopgeleide vijftigplussers die worden bereikt. Een groot deel van hen spreekt in vanuit organisaties of belangengroepen. Op meer dan de helft van de consultaties komen niet meer dan vijf reacties. De feitelijke bijdrage aan de kwaliteit van het wetsvoorstel is vooral het meer eenduidig maken van tekstpassages. Voor de geconsulteerden is het in de meeste gevallen niet duidelijk wat er met de opmerkingen is gebeurd. Dat laatste lijkt mij een risico lijkt te zijn voor het draagvlak. Sowieso is internetconsultatie voor een schatting van het draagvlak een riskant instrument: de representativiteit van de respons is niet helder, draagvlak in termen van woorden is iets anders dan draagvlak in termen van gedrag.

In deze korte geschiedenis ziet men eigenlijk twee ambigüiteiten. De eerste is dat er enerzijds behoefte bestaat aan informatie, aan steun, aan voeding, maar anderzijds aan ‘zelf doen’, aan snelheid en onafhankelijkheid. De behoefte aan informatie lijkt mij de permanente onderstroom te zijn. De tweede ambigüiteit is die tussen enerzijds de behoefte aan vertrouwde contacten en anderzijds de behoefte aan nieuwe impulsen.

Wie mij zegt dat dit diep menselijk is en in feite twee verschijningsvormen van eenzelfde ambivalentie zijn, kan op mijn instemming rekenen.

### *6.3. Drie gevallen nader bezien*

#### *a. De consultatie bij de Omgevingswet*

Men kan wel zeggen dat een nieuwe Omgevingswet grote gevolgen heeft voor de samenleving en allerhande groepen binnen de samenleving. Hiervoor (p. 15) schreef ik al dat bij de start was gesproken met de vaste bestuurlijke partners en uitvoeringsorganen en dat aan een aantal deskundigen was gevraagd hun visie te geven op een stelselherziening op dit terrein. Hun bijdragen werden in een boek gebundeld. Aan de hand van de reacties en gesprekken met betrokkenen kreeg zo de eerste beleidsbrief inhoud. Consultatie bleef een belangrijk proceselement bij de verdere voorbereiding van deze wet, internetconsultatie maar niet alleen dat. Er waren vijf externe Adviesgroepen ingesteld, breed samengesteld, die commentaar konden geven op concept-wetsvoorstellen en daarvoor voorstellen konden doen. Ook werden Ronde-Tafel-gesprekken gehouden met personen en vertegenwoordigers van organisaties. Een andere vorm van consultatie

---

<sup>67</sup> Een probleem met consultatie van instellingen en organen is dat wordt gesproken met de bestuurders en niet met de medewerkers. De bestuurders hebben deels andere belangen dan de medewerkers, zijn bijvoorbeeld meer gefocust op financiële aspecten dan op de concrete uitvoerbaarheid. In hoeverre met internetconsultatie aan deze beperking tegemoet wordt gekomen, is mij niet bekend.

<sup>68</sup> S.D. Broek c.s., Doelrealisatie internetconsultatie, Leiden (UL/Plato) 2016.



die een belangrijke bron van kennis kan opleveren, is het houden van simulaties. Waar de toekomst niet goed voorspelbaar is, kunnen simulaties een helpende hand bieden bij de vraag welke maatregelen in elk geval nuttig zijn (bij alle scenario's) en welke maatregelen bij het gewenste scenario. In het geval van de Omgevingswet werd van dit middel gebruik gemaakt, hier als 'botsproeven' aangeduid. De Omgevingswet moest een wet worden die een koers aangaf voor een domein met een veelheid van potentieel botsende belangen. Ten slotte was er een programma dat vernieuwing van de uitvoeringspraktijk faciliteerde en stimuleerde.

Wat betreft de opbrengst het volgende. In hun preadvies schrijven de preadviseurs van I&M merkwaardiger wijze niets over de opbrengst van die ruime consultatie. Vermeld wordt slechts (p. 38) dat het parlement de consultatie waardeerde en het wetsvoorstel met ruime meerderheid aannam (144 stemmen tegen zes). Het is merkwaardig omdat bij brief van 21 juni 2012 de minister van I&M verslag doet van de opbrengst van de consultatie. Er waren 113 reacties. In beginsel was er brede steun, de doelstellingen van het project werden onderschreven. Wel kon men verschillen waarnemen tussen enerzijds overheden en bedrijfsleven en anderzijds belangenorganisaties op het terrein van het milieu. Daarbij omarmden de eerstgenoemden de ruimte en vroegen de laatstgenoemden soms om wat meer zekerheid en bescherming vooraf. De voorstellen vanuit de consultatie betroffen vooral de verdere uitwerking van het stelsel, zodat de minister veelal kon reageren met de erkenning van het belang en de toezegging dat mee te nemen bij de formulering van de amvb's, een model te ontwerpen, met de diverse partners een standaard op te stellen, een toets op de bruikbaarheid uit te voeren, mee te nemen bij de evaluatie. Voor de wetgeving zelf resteerden de afbakening en benaming van het projectbesluit en de verduidelijking van de juridische status van programma's.

#### *b. De consultatie bij het wetsvoorstel STROOM*

Op 20 januari 2014 verscheen een consultatiedocument STROOM. Het was een document met het oog op een internetconsultatie. In het document werd puntsgewijs opgesomd welke voornemens de minister van Economische Zaken had ten aanzien van de integratie van de Gaswet en de Elektriciteitswet. Er stonden geen uitvoerige beschouwingen in, soms werd bij een voornemen een korte toelichting gegeven. Het document bestond uit 26 bladzijden. Men kon tot 14 februari 2014 reageren. Dit consultatiedocument vormde niet de start van een wetgevingsproces, zoals hierboven al aangegeven. De voorbereiding van het wetsvoorstel was begonnen met de discussiegroep op LinkedIn met een groot aantal deelnemers (tot 1400). Op zich bestond op EZ de overtuiging dat de Gaswet en Elektriciteitswet niet meer voldeden voor de transitie van een vrije markt naar een duurzame markt, een transitie van het gebruik van fossiele grondstoffen naar gebruik van duurzame energiebronnen. Daarbij kon de aansluiting met Europese regelgeving worden verbeterd. Maar hoe de vernieuwing en integratie vorm zou moeten krijgen, was nog open. Vanwege de vele en diverse belanghebbenden en belangen zagen beleid en wetgeving de integratie van beide wetten als een ingewikkelde puzzel en men achtte het verstandig dat alle betrokkenen hun puzzelstukje zouden inbrengen<sup>69</sup>. Het was niet alleen de puzzel. Het loslaten van gedetailleerde regels en ruimte bieden voor onbekende toekomstige ontwikkelingen geeft ook de nodige onzekerheid. Daarbij kwam dat de verhoudingen tussen en met de verschillende betrokkenen en belanghebbenden gespannen waren, EZ werd van diverse zijden 'belaagd'. Via een LinkedIngroep

---

<sup>69</sup> Zie J.B. van Beuningen, a.w.

konden de diverse belanghebbenden met elkaar in discussie en had EZ 'slechts' de rol van deelnemer (en moderator). De LinkedIndiscussie werd gestart met een vraag naar knelpunten. Daarnaast waren er Ronde Tafelbijeenkomsten met belanghebbenden. Informatie tussen beide werd uitgewisseld. De afspraak was overigens dat de beleidsvorming uitsluitend via LinkedIn tot stand zou komen, een afspraak die de reguliere gesprekspartners van EZ die poogden via de gebruikelijke bilaterale gesprekken het beleid te beïnvloeden, de pas afsneed. Deze open discussie leidde tot de beleidsbrief/ het consultatiedocument.

De internetconsultatie leverde vervolgens veel kritiek op, hetgeen opmerkelijk was gelet op de relatieve consensus die via LinkedIn en Ronde-Tafel-bijeenkomsten was bereikt. Het kan zijn dat als men een en ander ziet uitgewerkt in regels, dat toch weer anders is dan men eerder had gedacht, het kan ook zijn dat belanghebbenden elke kans aangrijpen opnieuw voor hun belang te gaan als de gelegenheid zich voordoet. In dat geval vormt het een relativering van de draagvlakhypothese – het compromis wordt niet gedragen. Er is in het wetsvoorstel rekening gehouden met opmerkingen die in de internetconsultatie werden gemaakt, het wetsvoorstel is evenwel niet ingrijpend veranderd. Dat valt ook op te maken uit het consultatieverslag van 28 bladzijden (datum onbekend). Daarin wordt ingegaan op de diverse reacties (het aantal wordt niet genoemd). Er wordt vooral antwoord gegeven op opmerkingen, soms in de vorm van een bestrijding ervan. Slechts weinig reacties lijken te hebben geleid tot wijziging van het standpunt. Dat blijkt ook wel uit de beleidsbrief die op 18 juni 2014 naar de Kamer is verzonden. Die komt sterk overeen met het consultatiedocument.

In de Tweede Kamer werd het wetsvoorstel gematigd positief ontvangen, er werd weinig gelobbyd. De gedachte bestaat dat dit het resultaat was van het zorgvuldige interactieve proces dat had geleid tot het wetsvoorstel.<sup>70</sup> Er werden 34 amendementen ingediend, waarvan er 14 werden verworpen of ingetrokken; zeven amendementen werden aanvaard, amendementen die de structuur en inzet van het wetsvoorstel niet aantastten<sup>71</sup>.

### *c. De consultatie bij de modernisering Strafvordering*

Voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is het nodige aan consultatie gedaan. Het begon met de opdracht aan externe deskundigen om een rapport daarover op te stellen. Dat had geleid tot wetgeving. Knelpunten en een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over de strafrechtelijke keten noopten echter tot een voortzetting van de modernisering. Daarbij zijn weer de nodige instanties en personen geconsulteerd. Hun opvattingen en ervaringen zijn verwerkt in opeenvolgende nota's.

---

<sup>70</sup> Dat veranderde overigens nadat de Hoge Raad had uitgesproken dat de – al eerder wettelijk vastgelegde - splitsing tussen enerzijds de productie van, handel in en levering van energie en anderzijds het systeembeheer ervan, niet in strijd met het Europese recht was. Hoewel het wetsvoorstel er niet over ging, werd vanuit enkele maatschappijen gelobbyd tegen die splitsing. In de Tweede Kamer was nog een ruime meerderheid voor het wetsvoorstel, de Eerste Kamer verwierp het wetsvoorstel echter vanwege die splitsing waar het wetsvoorstel eigenlijk niet over ging.

<sup>71</sup> Dertien amendementen werden in gewijzigde vorm in stemming gebracht.

## 7. Slotbeschouwing

Men ziet in de drie hier onderzochte gevallen dat er sprake is van een stapeling van elementen: consultatie om beleid en wetgeving vorm te geven, een beleidsbrief, (internet)consultatie. Naar mijn waarneming zijn deze drie elementen achtereenvolgende stappen in een wetgevingsproces en hebben zij een eigen betekenis. Om die reden worden ze hier afzonderlijk behandeld.

Aan het begin van deze slotbeschouwing breng ik tevens in herinnering de methodologische beperkingen van dit onderzoek met als gevolg: harde algemene uitspraken kunnen niet worden gedaan.

### 7.1. Reactie op de gestelde vragen

#### a. Wat betreft beleidsnota's

- Een beleidsnota kan van alles inhouden, zo bleek uit de in de registratie van de Tweede Kamer zo genoemde beleidsbrieven en – nota's. Beleidsnota's voldoen lang niet alle aan wat men idealiter als beleidsnota kan beschouwen, een nota waarin het mogelijke of al voorgenomen beleid wordt uiteengezet aan de hand van een probleemstelling en een (mogelijke) oplossingsrichting. Omgekeerd krijgen lang niet alle beleidsnota's het etiket 'beleidsnota'. Het is waarschijnlijk dat in een aantal gevallen de aanduiding van een brief of nota zorgvuldig zal geschieden met het oog op het beeld dat die aanduiding bij anderen zal oproepen.

- De in dit onderzoek betrokken beleidsnota's waren wel 'echte' beleidsnota's. Uit het onderzoek kan echter niet de conclusie worden getrokken dat de inhoudelijke beleidsdiscussie sterk wordt verbeterd vanwege de beleidsnota. De beleidsnota voor het wetsvoorstel STROOM leidde niet tot een discussie in de Tweede Kamer. In geval van de Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering volgde een vooral procedurele discussie in de Tweede Kamer en organiseerde zij haar eigen voorlichting. Bij de voorbereiding van de Omgevingswet bevatte de beleidsbrief overwegingen die de noodzaak moesten aangeven en werd rudimentair aangegeven welke de verwachtingen waren voor het voorgenomen beleid. Als beleidstheorie was dat aan de magere kant. Dat werd ook vastgesteld door een aantal Kamerleden in het Algemeen Overleg over deze beleidsbrief. In een volgende beleidsbrief en later in de memorie van toelichting van ruim 600 bladzijden werd opnieuw en uitvoeriger ingegaan op nut en noodzaak en werden geopperde problemen besproken. Zorgen die waren geuit, werden gedeeld en zo geminimaliseerd. In termen van een beleidsdiscussie ziet men wel een zekere verdieping en verbreding, maar nieuwe perspectieven werden niet geboden. Het kan zijn dat door de discussie naar aanleiding van de beleidsbrief, in de memorie van toelichting uitvoerig werd ingegaan op de beleidsmatige aspecten. Maar de inzet veranderde niet.

Dat wil zeggen dat de winst wat betreft deze drie projecten niet in de verhoging van de kwaliteit van de discussie zat. De kwaliteit van het wetsvoorstel kan op een aantal puntjes verbeteren, echt veranderen zal het niet. Dat betekent overigens ook dat de suggestie die ik deed in de studie over amendementen, nl. een scheiding aanbrengen tussen de beleidsdiscussie (te voeren aan de hand van een beleidsdocument) en de juridische discussie (te voeren aan de hand van de memorie van toelichting), mogelijk toch niet zo'n goede suggestie was.

- De voordelen van het gebruik van een beleidsnota liggen waarschijnlijk meer op bestuurlijk en politiek terrein.
- Een voordeel is bijvoorbeeld dat een beleidsnota politiek gesproken de bewindspersoon als krachtige beleidsmaker neerzet, dat het debat ermee sterk wordt gestuurd en dat het departement beter weet wat het qua reacties kan verwachten.
  - Een tweede voordeel is dat, zeker bij een majeur project, via een beleidsnota duidelijkheid kan worden verkregen of de Tweede Kamer groen licht geeft voor zo'n project. Dan liggen de lijnen al wel aardig vast.
  - Een derde voordeel van een beleidsbrief, zeker indien deze aan de Kamer is gestuurd, is dat die een bureaucratische functie kan hebben. Bij een groot project<sup>72</sup> is het een in- en uitloop van medewerkers uit diverse directies en afdelingen, maar ook bij kleinere projecten kunnen beleidsmedewerkers of wetgevingsjuristen van baan of dossier wisselen. Met een beleidsnota en het commentaar van de Tweede Kamer daarop hebben de minister en zijn staf een vast punt, hoeven niet alle discussies steeds weer over worden gedaan. De hoofden blijven gemakkelijker in dezelfde richting staan<sup>73</sup>.
- Dat alles betekent dat een beleidsnota iets conserverends heeft, iets stollends. Nieuwe inzichten en nieuwe ontwikkelingen krijgen *mogelijk* minder kans. Dat is niet alleen in theorie het geval. Deze bureaucratische functie en het stollend effect is mij door enkele geïnterviewden gemeld en het onderzoek van Popelier wees in diezelfde richting. Natuurlijk, eens moeten beslissingen worden genomen en een koers gekozen. Het ultieme moment is het wetsvoorstel zelf, de beleidsbrief vervroegt dat moment.

*Interessant voor een vroege aandacht voor beleidsvragen, nog voor er een wetsvoorstel ligt, is een bij mijn weten recent verschijnsel, namelijk dat van initiatiefnota's van Tweede Kamerfracties, zoals de initiatiefnota over de financiële sector en big data van de leden Oosenbrug en Nijboer (Kamerstukken II, 2016/17, 34616, nr. 2, d.d. 29 november 2016). Het is een heldere beleidsnota waarin het probleem wordt gesteld en een aantal beslispunten wordt genoemd. Een dergelijke nota kan leiden tot een wetgevingstraject op een of meer departementen. Zo deelde de minister van V&J mee dat hij het gedachtegoed uit de initiatiefnota over het centraal aandeelhoudersregister in de strijd tegen witwassen (Kamerstukken II, 2014/15, 34095, nr.2) meenam bij de lopende discussie en de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn (nr.7).*

---

<sup>72</sup> Ook dergelijke projecten kunnen naast de zo beoordeelde maatschappelijke noodzaak andere bureaucratische voordelen hebben. Zo faciliteerde het werken aan de Omgevingswet de integratie van de departementen van V&W en VROM; ook kan een nieuw wetgevingsproject worden gebruikt om vastgeroeste of juist losgeslagen praktijken weer in beweging of op de rails te krijgen.

<sup>73</sup> Overigens komt in de praktijk ook het omgekeerde regelmatig voor, nl. dat bewindsliden wisselen en dat die nieuwe opvattingen in lopende dossiers inbrengen.

- Ten slotte bleek dat een beleidsnota niet noodzakelijk een versnelling geeft van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Die van het wetsvoorstel STROOM lag met 7,5 maanden onder het gemiddelde van 380 dagen, die van de Omgevingswet met 966 dagen ruim erboven.

*Het is zeer waarschijnlijk dat invloed van de bestede hoeveelheid tijd kwadratisch is: weinig tijd en heel veel tijd leiden beide tot een lagere kwaliteit. In dit verband vermeld ik dat de relatie tussen 'consultatie over een wetsvoorstel' en 'behandelingsduur van dat wetsvoorstel in de Tweede Kamer' onduidelijk is. Het kan zijn dat door betere consultatie de Tweede Kamer zich kan beperken, het kan evenzeer zo zijn dat het materiaal van de consultatie de Kamer juist op vele gedachten brengt én dat belangenbehartigers twee keer een kans krijgen om in het wetgevingsproces hun belangen op de agenda te krijgen. In dat laatste geval duurt het waarschijnlijk langer.*

#### b. Wat betreft ruime consultatie

Het voordeel van consultatie hangt af van het stadium waarin wordt geconsulteerd en wie worden geconsulteerd.

- Indien brede consultatie plaatsvindt in een vroeg stadium, een stadium waarin nog ruimte is om de probleemformulering vast te stellen en de diverse alternatieven onder ogen te zien, dan zou dat een grote meerwaarde hebben. Onder 'breed' versta ik: met belanghebbenden, bestuurders, bedrijven, uitvoerders en handhavers. Dat zal op zich een zekere diversiteit aan wensen en opvattingen opleveren, het voordeel daarvan is dat de wetgever weet wie de winnaars zijn van het beleid en wie de verliezers en waarom dat zo is. In twee van de drie gevallen was de consultatie in het voortraject erg belangrijk. Zowel in het geval van de Omgevingswet als in het geval van STROOM had men op de departementen nog geen uitgesproken ideeën en door een uitvoerige en brede consultatie kwamen er contouren voor de inhoud van de wetgeving en het daarin besloten beleid, en wat betreft STROOM zelfs meer dan dat: de inhoud van het wetsvoorstel was het directe resultaat van de consultatie. De verbreding vermindert het risico van 'regulatory capture' en kan tot een erkenning van meer belangen leiden. Ondanks de verbreding is mijn indruk, zeker in geval van de Omgevingswet, dat zeker in het begin het meest werd gesproken met de vertrouwde gesprekspartners; bij EZ was dat waarschijnlijk minder het geval, het wees bilaterale contacten met de vaste gesprekspartners af. Niettemin. De vaste (en institutionele) partners krijgen bij een gevarieerde en veelvuldige consultatie wel steeds weer de kans hun punten te maken, zij het dat er ook een proces van gewenning plaatsvindt en een zekere groei naar consensus.

- Bij een wat ruimere en latere consultatie met onbekende deelnemers zal minder snel een gesprek plaatsvinden. Burgers worden geconsulteerd aan de hand van een concept-wetsontwerp of een beleidsnota. In deze fase van consultatie is het immers nodig dat de geconsulteerden weten waarover het gaat<sup>74</sup>. Dan gebeurt wat met beleidsnota's gebeurt: zij geven

<sup>74</sup> Bij de internetconsultatie over het mogelijk maken van de afwikkeling van massaschade in een collectieve actie werden een uitvoerig voorontwerp van wet met uitgebreide toelichting ter informatie meegestuurd. Men kan zich afvragen wie dit kan en gaat lezen- dat zullen toch vooral hoogopgeleide belanghebbenden zijn. De Tweede Kamer kreeg dit pakket eveneens (Kamerstukken II, 2013/14, 31762, nr. 3 (met bijlagen)) en nam het voor kennisgeving aan. Dat is op zich begrijpelijk, de Kamer is geen internetinspreker.

de nodige informatie aan de consulteerders, maar de koers is grotendeels bepaald<sup>75</sup>, kritische opmerkingen passen niet 'in het stelsel'. Uit het geraadpleegde onderzoek blijkt dat de consulteerders tamelijk tevreden zijn met de opbrengst van consultatie, wat vermoedelijk verband houdt met de functies die zijn aan een consultatie verbinden: informatie, een beeld van hoe het ontwerp valt, kleine verbeteringen, belanghebbenden zijn op de hoogte van wat gaat gebeuren, de waardering van de Tweede Kamer wordt ermee verkregen en daarmee mogelijk politieke steun. In termen van verbetering van het proces en het product, wat het uiteindelijke doel zou kunnen zijn, levert de consultatie wel wat maar niet al te veel op. De keuzes zijn al gemaakt. Wat niet wegneemt dat geconsulteerden tevreden kunnen zijn met wat met hun inbreng is gedaan<sup>76</sup>.

De wetgevingsjuristen die ik sprak en las vinden deels dat de consultatie ook een beeld geeft van het draagvlak van het wetsvoorstel. Methodologisch gesproken, kan consultatie echter nauwelijks van belang zijn als indicator van het draagvlak. Daarvoor is de 'sample' te selectief. Van de internetconsultatie bij STROOM kan bovendien worden afgeleid dat een bereikt compromis niet wordt omarmd; in een volgende ronde worden de eigen posities weer ingenomen. Dat duidt niet op draagvlak.

- Ik wil graag de botsproeven noemen en de breed samengestelde adviescommissies die het Ministerie van I & M inzette met het oog op de nadere vormgeving van de Omgevingswet. Zeker als het gaat om de bepaling van de uitvoerbaarheid, zijn dit interessante en naar men mij zegt: effectieve middelen om daar oog op en voor te krijgen.

- De invloed van consultatie op de Tweede Kamer verschilde. Bij de Omgevingswet was de behandeling van het wetsvoorstel uitvoerig te noemen en werden 118 amendementen ingediend, deels met het oog op bescherming van bepaalde belangen, waarvan er 37 werden aangenomen. Of hier sprake is van 'ondanks' of 'dankzij' een intensieve consultatie, is moeilijk te zeggen. Bij het wetsvoorstel 'STROOM' was de behandeling en het aantal amendementen veel beperkter, naar men op EZ aanneemt dankzij de intensieve consultatie<sup>77</sup>. Er zijn meer verschillen. In het geval van de Omgevingswet en de Contourennota Strafvordering organiseerde de Tweede Kamer activiteiten om zelf informatie te vergaren<sup>78</sup>; in het geval van STROOM gebeurde dat juist niet. Deze diversiteit bleek ook in het meer kwantitatieve overzicht van beleidsbrieven. Kennelijk bepaalt de Tweede Kamer per geval hoe zij haar rol vervult.

- Ten slotte, aansluitend op het onderscheid tussen inhoudelijke kwaliteit en procesmatige kwaliteit, nog het volgende. Consultatie, in welke vorm ook, kan bijdragen aan de procesmatige kwaliteit van een wetgevingstraject. Betrokkenen worden gehoord. Dat kan negatief geduid worden in de zin dat het verwijt niet te zijn gehoord wordt vermeden, maar zeker ook positief. Consultatie betekent dat betrokken instanties en organen in gesprek komen of blijven, zij kan de betrokkenheid vergroten. Betrokkenen kunnen zich serieus genomen voelen.

---

<sup>75</sup> Dat was ook de conclusie van P.O. de Jong en S.E. Zijlstra, *Wikken, wegen en toch wetgeven*, Den Haag 2009 (WODC-rapport 280).

<sup>76</sup> Zie de extra nieuwsbrief van E. Pekelder ([www.overwater.nl](http://www.overwater.nl)).

<sup>77</sup> Ook wat betreft het beperkte aantal amendementen bij het wetsvoorstel Tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding (Kamerstukken 34189) en bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Taxiwet (Kamerstukken 25910) zou de uitvoerige consultatie een factor kunnen zijn geweest.

<sup>78</sup> Zie C.D. Palm & H.W. de Vos, *De Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel Omgevingsrecht: de politieke waardering van de stelselherziening*, TO oktober 2015/3, p. 95-102.

### c. Wat betreft de diverse condities

In dit onderzoek is nauwelijks zicht te krijgen op de condities waaronder de diverse vormen van voorbereiding het meest tot hun recht komen. Men kan waarnemen dat internetconsultatie qua bereik weliswaar algemener is, maar qua vraagstelling gericht, specifiek en daarom in een relatief laat stadium wordt gehouden. Of dat ook het beste werkt, is moeilijk te zeggen. Men kan evenzeer een pleidooi ervoor houden om probleem en oplossing via internetconsultatie in brede kring aan de orde te stellen en dan later met direct belanghebbenden in overleg treden met het oog op de uitvoerbaarheid en de gewenning. Het is maar wat je bewust wilt of onbewust niet wilt (zie hieronder de mechanismen).

Wil men met een beleidsnota een discussie in gang zetten, dan lijkt het verstandig dat in een vroeg stadium te doen en daarin niet al uitgewerkte contouren van een wetsvoorstel neer te leggen. Anders zal een beleidsnota al snel een stollende werking hebben.

Van de diverse vormen van consultatie en op welke wijze (wie, wanneer, hoe) die het beste kunnen worden georganiseerd gelet op de doelstellingen die ermee zijn beoogd, heeft Van Kreveld in haar dissertatie diverse overzichten gemaakt met denkbare voor- en nadelen<sup>79</sup>. Ik hoef die hier niet te herhalen. Zij zijn weliswaar opgesteld ten behoeve van de voorbereiding van fiscale wetgeving, zij kunnen goed dienen als inspiratie voor de wetsvoorbereiding op andere departementen.

### 7.2. Enkele mechanismen

De beleidsnota of een voorontwerp is weer een product van een ontwikkeling daarvoor. Dat is de periode waarin van een veelal nog redelijk vaag beleidsidee of bij een wat meer uitgesproken doel ('bezuinig!') in elk geval 'het hoe' vorm en inhoud moet krijgen. In wat Ramlal de 'kiemfase' heeft genoemd, vindt overleg plaats om de contouren van een wetsvoorstel helder te krijgen. Dat is tevens een proces van onderhandeling, omdat er nu eenmaal diverse partijen en diverse belangen bij betrokken zijn. Als de lijnen na de onderhandelingsfase zijn getrokken in een voorontwerp of een beleidsnota, is er niet al te veel ruimte meer voor wijziging<sup>80</sup>. Op het departement is men blij eruit te zijn, men wil niet graag opnieuw naar de onderhandelingsstafel, en de mechanismen van 'mere exposure' en 'group-think' doen hun werk. Men gaat geloven in het concept. Het is begrijpelijk dat consultatie, hoe breed en ontwikkeld ook, dan weinig meer kan toevoegen, behalve op de kleinere punten, zoals aanscherpingen van formuleringen. Dergelijke processen doen zich ook voor bij de internetconsultatie waar veelvuldig een concept-regeling wordt bijgevoegd zodat het publiek weet waar het over gaat.

Er zijn mogelijk meer mechanismen aan het werk. Leeuw verwijst naar Dolan et al. (2010) die negen mechanismen onderscheidde bij beleidsinterventies<sup>81</sup>. Zo is de aard van de boodschapper van groot belang bij de receptie van informatie. Dat is zeker het geval indien men contacten nodig heeft voor

---

<sup>79</sup> N.M.A. van Kreveld, a.w. Het zijn 'denkbare' voor- en nadelen omdat de empirische inslag van haar onderzoek beperkt is en zij over de opbrengsten geen harde uitspraken kan doen.

<sup>80</sup> Een 'bewijs uit het ongerijmde' hiervoor kan zijn dat de minister van BZK aan de Tilburgse Universiteit verzocht een voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie te maken. Het voorontwerp kwam er in 2006 en bevatte een aantal wat radicalere gedachten. Met het voorontwerp is – vrijwel – niets gedaan, de minister van BZK meldde de Kamer dat nuttige elementen zouden worden meegenomen in een op BZK voor te bereiden wetsvoorstel (Handelingen II, 2008/09, 30, p. 2561).

<sup>81</sup> F. L. Leeuw, 'Wetgeving, empirisch-juridisch onderzoek en Legal Big Data', *RdW* 2015-2, p. 50-65.

de benodigde informatie uit het veld; het houdt verband met het mechanisme van de 'shadow of the future': mensen houden in hun gedrag rekening met de kans dat zij een langer durende relatie met de gesprekspartner zullen onderhouden. Deze mechanismen verklaren het risico van 'regulatory capture'. Een ander mechanisme dat in dit verband kan worden genoemd is dat van 'commitments': de wens tot consistentie met publiek gedane beloften; dat kan politiek relevant zijn.

Mechanismen die tot een zekere eenzijdigheid of eenkennigheid leiden zijn het mechanisme van de selectieve waarneming en in dat verband de reductie van cognitieve dissonantie, alsmede het negativiteitseffect: bedreigende zaken worden eerder opgemerkt dan positieve. Mogelijk houdt dat verband met de 'risk-aversion' die in mensen huist.

In mechanismen werken onbewuste en emotionele krachten door. Voor een deel speelt hier echter ook de politieke rationaliteit haar rol (en dat hoort ook zo, voeg ik daar aan toe). Dat wil zeggen: dat de wens een regeerakkoord snel en voortvarend ter hand te nemen de wetenschappelijk rationele aanpak in de weg kan zitten<sup>82</sup>, dat politieke of andere akkoorden de bewegingsruimte beperken, dat de wens van een minister te scoren een echte probleemanalyse kan belemmeren<sup>83</sup>, dat de behoefte aan maatregelen voor de korte termijn het wint van de noodzaak van thema's voor de langere termijn, dat de steun van de voorstellen in de Staten-Generaal doorslaggevend is, een steun van politici die allerlei soorten kiezers met uiteenlopende en ook wisselende wensen tegemoet willen komen. Het monistisch systeem dat de facto in Nederland vigeert, betekent dat door de regering ingediende wetsvoorstellen veelal worden gesteund. Dat brengt mee dat de eenmaal gekozen route gevolgd blijft.

Deze mechanismen sluiten in hoge mate aan op de in dit onderzoek gevonden stollende werking van de beleidsnota.

### *7.3. Zijn er alternatieven?*

De conclusie is dat het gebruik van een beleidsnota of vormen van consultatie diverse voordelen heeft voor de consulteerders maar dat de positieve invloed op de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving waarschijnlijk niet uitbundig is. Of er naar alternatieven moet worden gezocht, hangt af van het antwoord op de vraag of een beleidsnota of consultatie in enige vorm een nuttig en noodzakelijk element van het wetgevingsproces vormen met het oog op de kwaliteit van het product: het wetsvoorstel.

Ik zou willen beginnen met de empirisch onderbouwde gedachte dat er op zich nog redelijk goed gaat met de wetgeving in Nederland<sup>84</sup>. Het probleem van irrationele regelgeving hoeven we niet te overdrijven. De departementen worden doorgaans door verstandige mensen bevolkt, de producten die worden gemaakt zijn in veel gevallen zo slecht nog niet. Maar soms gaat het mis. Er is ook

---

<sup>82</sup> Met de kanttekening dat een wetenschappelijke aanpak niet onfeilbaar is, dat meestal verschillende oordelen bestaan en dat uitspraken slechts met de nodige voorbehouden (kunnen) worden gedaan. Ook in die rationaliteit spelen de niet gemakkelijk te voorspellen toekomst, de verscheidenheid aan belangen en de botsing van normatieve opvattingen een sleutelrol.

<sup>83</sup> Er kunnen immers de nodige gezichtspunten bestaan over de vraag of er eigenlijk een probleem is en wat het dan is. Zo ook over de oorzaken. In 'Negen aanwijzingen voor wetsevaluatief onderzoek' (RegelMaat 2009-4) hebben Klein Haarhuis en ik ervoor gepleit om ex ante primair een probleemanalyse uit te voeren, omdat de probleemanalyse de aanpak bepaalt.

<sup>84</sup> Zowel uit de meta-evaluatie van Klein Haarhuis & Niemeijer als uit mijn eigen meta-evaluatie bleek dat de Nederlandse wetgeving haar doelen heel behoorlijk bereikt en dat de naleving eveneens heel behoorlijk is. Die positieve relatie tussen naleving en doelbereiking betekent dat de beleidstheorieën zo slecht nog niet waren.



wetgeving die niet werkt, in de uitvoering kunnen zich grote problemen voordoen en zeker als er grote ict-projecten bij zijn betrokken, handhaving kan vaak maar matig plaats vinden. Er is dus plaats voor verbetering wat betreft de kwaliteit. Consultatie in allerlei vorm kan daar een bijdrage aan leveren, op ten minste drie punten.

- In de eerste plaats is de kennis van de samenleving en het menselijk gedrag in allerlei situaties en sectoren relatief gering. Beleidsmakers en ambtelijke wetgevers vormen een bijzondere uitsnede uit de samenleving en hebben grosso modo naïeve vooronderstellingen over het gedrag van de doelgroep, aldus King & Crewe<sup>85</sup>; zij noemen dat de ‘culturele disconnectie’<sup>86</sup>. Ik voeg daar direct aan toe dat dit weer niet moet worden overtrokken, dat in de zogenoemde beleidsgemeenschappen het nodige aan informatie wordt uitgeruild en dat op departementen wel wordt gepoogd de culturele disconnectie te minimaliseren, zoals met de instelling van een ‘Behavioural Insight Team’ op Economische Zaken<sup>87</sup>. Maar het risico van culturele disconnectie is daarmee niet verdwenen.

- In de tweede plaats is sprake van wat King & Crewe als een ‘operationele disconnectie’ hebben gekarakteriseerd: een tekort aan kennis van en inzicht in uitvoering en handhaving. Dat is niet alleen in het Verenigd Koninkrijk het geval. In Nederland waren uitvoeringsorganisaties lange tijd de buitendiensten van de departementen. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstond, onder meer vanwege het ideaal van een afgeslankte overheid, een scheiding tussen beleid en uitvoering; deze werd organisatorisch vastgelegd. Daarmee ontstond wel een zekere kenniskloof, het beleid moest bij externe organisaties en instellingen kennis over de praktijk zien te krijgen<sup>88</sup>. Het belang van kennis van de uitvoering is cruciaal voor werkbare wetgeving. King & Crewe hebben enkele jaren geleden een aantal gevallen gedocumenteerd waarbij wetgeving (in het Verenigd Koninkrijk) niet werkte omdat de uitvoering niet bij de voorbereiding betrokken was geweest. Ouder onderzoek heeft laten zien dat de uitvoeringskosten systematisch worden onderschat, deels vanuit de EGAP-bias (Everything Goes According to Plan) en deels met opzet om het gewenste beleid uit te kunnen voeren<sup>89</sup>. Overigens kan ieder uit eigen waarneming vaststellen dat er sowieso een neiging is tot onderschatting van uitvoeringsproblemen. Ik noem bij wijze van voorbeeld: het schilderen van het eigen huis, het repareren van de stofzuiger, het schrijven van een beleidsnota.

- In de derde plaats is het nodig te midden van de politieke en normatieve opvattingen, belangen en wensen (het postmodernisme in optima forma), feiten en voorkomende maatschappelijke processen te betrekken in de voorbereiding van wetsvoorstellen en de risico’s te schatten. De beoordeling van feiten en maatschappelijke processen is weliswaar niet waarde vrij, feiten en maatschappelijke processen vinden een plaats in een politiek verhaal, maar zij zijn wel zodanig bespreekbaar te maken dat tot een begrip van ‘de werkelijkheid’ kan worden gekomen. Dat wil in het bijzonder zeggen dat

---

<sup>85</sup> A. King & I. Crewe, *The Blunders of Our Government*, London 2014, in *RegelMaat* uitvoerig besproken door M.M. Spiertz, *Hoe ontstaan wetgevingsblunders?*, *RegelMaat* 2016-4, p. 309-320. Overigens is onduidelijk of genoemde oorzaken van de blunders (culturele en operationele disconnectie, ‘group-think’) kloppen omdat slechts blunders zijn onderzocht. Het kan zijn dat successen plaatsvonden onder diezelfde condities; dan is er dus iets anders aan de hand.

<sup>86</sup> Zo merkte ik bij mijzelf de neiging om met de doelstelling van de wetgever ‘mee te denken’, terwijl er zeker justitiabelen zijn die juist kijken waar hun ruimte ligt, waar zij winst voor zichzelf kunnen boeken.

<sup>87</sup> Zie ook de onderliggende brief van de minister van EZ waarin een warm pleidooi wordt gehouden voor het gebruik van sociaalwetenschappelijke inzichten bij het maken van beleid en wetgeving, van ‘nudges’ en van ‘pilots’ (Kamerstukken II, 2014/15, 34000 XIII, nr. 140).

<sup>88</sup> Ik wijs hier nog op een ander probleem. Als er met uitvoeringsorganisaties wordt gesproken, wordt gesproken met de besturen en directies. Die disconnecties bestaan veelal ook bij hen. Zij weten lang niet altijd wat er op de werkvloer speelt en zij zijn vooral geïnteresseerd in de financiële aspecten.

<sup>89</sup> B. Flyberg c.s., *Underestimating Costs in Public Works Projects- Error or Lie?* *APA Journal*, 2002/68, nr. 3, p.279-295.

gedegen probleemanalyses nuttig zijn (de keuze van wat het probleem is, bepaalt de aanpak) alsmede kosten-baten-analyses van het voorgenomen beleid en de daarbij behorende instrumentatie<sup>90</sup>.

Consultatie blijft voor deze drie elementen belangrijk. De buitenwereld moet binnen komen. Ook bij het zoeken naar alternatieven zou ik primair de aandacht op die drie willen richten: dat ernst wordt gemaakt met de probleemanalyse, dat de voorwaarden voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden geformuleerd en dat een kosten-baten-analyse wordt opgesteld. De drie elementen komen op verschillende momenten in het wetgevingsproces aan de orde. De probleemanalyse is nuttig in het allereerste begin van het wetgevingsproces, in de kiemfase. De uitvoerings- en handhavingsanalyse alsmede de kosten- baten- analyse kunnen worden uitgevoerd als een duidelijk beeld van beleid en instrumentatie bestaat.

In het hier genoemde onderzoek blijkt dat beleidsnota's en vormen van consultatie nauwelijks tot bijstelling van de gekozen lijnen leiden. De kiemfase blijkt de belangrijkste fase voor de besluitvorming. Maar daarbij is naar voren gekomen dat degenen die doende zijn met de voorbereiding van wetsvoorstellen dan graag in de beslotenheid optreden en in veiligheid; er zou weinig neiging zijn om tegenspraak te ontlokken. Een probleemanalyse kan dodelijk zijn voor de al ingenomen standpunten inzake een probleem, in regeerakkoord of eerder in partijprogramma's. Of en hoe een dergelijke analyse in dat beginstadium kan worden georganiseerd, daarover ben ik op zich wat sceptisch gestemd. Protocollen en rationele stappenplannen zullen mijns inziens daartoe wel iets maar niet al te veel uithalen<sup>91</sup>. Daar wijzen de ervaringen met alle projecten op die vanuit het wetgevingskwaliteitsbeleid zijn geïnitieerd<sup>92</sup>. Maar het voorbeeld van STROOM biedt hoop – dat de Eerste Kamer het resultaat uiteindelijk op verkeerde gronden om zeep hielp, doet daaraan niets af.

Uitvoerbaarheidsanalyses, handhaafbaarheidsanalyses en kosten - baten- analyses kunnen pas worden uitgevoerd als een beeld bestaat van beleid en instrumentatie. Op zich zijn die wat makkelijker te organiseren. De botsproeven van I&M getuigen daarvan. Institutioneel kan men de Algemene Rekenkamer vragen dergelijke analyses uit te voeren of het Adviescollege toetsing regeldruk (ACTAL). Of de regering zich iets aan de uitkomsten van dergelijke analyses laat liggen, is onduidelijk. De neiging zal op zich niet groot zijn, zo leert de ervaring (al kan in de beslotenheid van de Trêves-zaal de minister van Financiën zijn stem doen horen). Maar met name in de openbaarheid gebrachte analyses kunnen Kamerleden en belanghebbenden munitie in handen geven.

Deze alternatieven zijn te lokaliseren in het bestaande wetgevingsproces, vandaar het gebruik van het woordje 'primair' hierboven. Er zijn evenwel enkele redenen om ook daarbuiten te kijken. Immers, de doorslaggevende rol van regeerakkoorden, de snelheid waarmee beleid gemaakt moet worden en de hoeveelheid beleid en wetgeving kunnen als diepere oorzaak van problemen met wetgeving worden genoemd, problemen die voorkomen ook al gaat het nodige goed. Om de kans op

---

<sup>90</sup> In een andere context, nl, die van de vermindering en vereenvoudiging van regelgeving, kwam de commissie Geelhoed ook tot dergelijke gedachten (Tussenbericht, Kamerstukken II, 1982/83, 17931, nr. 3, p. 14 e.v.

<sup>91</sup> Dat leert de ervaring met de diverse al bestaande protocollen. Het is niet specifiek Nederlands. De Jong & Zijlstra (a.w.) vonden in de vier door hen onderzochte landen dat deze alle een vorm van een 'Regulatory Impact Analysis' (RIA) kennen, maar dat de praktijk van die RIA's ernstige tekorten laat zien. In sommige landen is overigens consultatie een onderdeel van de RIA, in Nederland is dat op zich niet het geval.

<sup>92</sup> Overigens ook die met oudere projecten zoals het fameuze project COBA, de doelstellingsanalyse (eind jaren '70). Toen ministeries een doelstellingenboom moesten formuleren om zo het werk analytisch te kunnen toewijzen, poogde elke directie en afdeling zo hoog mogelijk in de boom te komen met abstracte en zeer nuttige algemene doelstellingen.

fouten te verkleinen zal het vooral de kunst zijn de beleidsdruk wat te verlichten, een druk die niet alleen blijvend bestaat vanwege de vele maatschappelijke problemen die zich voordoen ( door de verbreding en versnelling van maatschappelijke ontwikkelingen), maar ook vanwege de uiteenlopende wensen en belangen die burgers hebben (als burger, als consument, als onderdaan, als gebruiker van collectieve voorzieningen, als belastingbetaler) en vanwege de professionalisering van politici: zij zijn ondernemers die ervoor moeten zorgen ge- of herkozen te worden. Afstand tussen de burger en de politiek lijkt mij nodig om die beleidsdruk behandelbaar te houden. In dat licht zou bijvoorbeeld niet alleen een wetgevingsprogramma kunnen worden gehecht aan het regeerakkoord (dat gebeurt al), maar zou daarin ook een tijdpad moeten worden opgenomen (met ruimte voor onderzoek en consultatie) en een beperking tot jaarlijks N wetsvoorstellen, bijvoorbeeld maximaal 30 ofwel gemiddeld zo'n drie per departement. Dat zal ongetwijfeld allerlei effecten hebben, zoals een toename in het gebruik van de zelfstandige amvb. Een probleemanalyse van problematische wetgeving en een kosten-batenanalyse van zo'n alternatief zouden mij daarom wel nuttig lijken.

## Bijlage 1

Beleidsbrieven en – nota's van de regering in de periode 01-01-2013 tot 01-07-2015, voor zover als zodanig aangeduid in de databank van de Tweede Kamer.

<u>aanduiding</u>	<u>departement</u>	<u>datum</u>	<u>vindplaats</u>
Respect en recht voor ieder mens	BuZa	14-06-2013	32735, 78
Nucleaire ontwapening en non-proliferatie	BuZa	24-10-2013	33783, 1 <sup>93</sup>
Betrekkingen met Rusland	BuZa	13-05-2015	34000-V, 69
Internationale Veiligheid	BuZa	14-11-2014	33964, 6
Wat de wereld verdient	BuHa <sup>94</sup> /BuZa	05-04-2013	33625, 1
Maatschappelijk verantwoord ondernemen loont	BuHa	02-07-2013	26485, 164
Nederlandse inzet post 2015 agenda	BuHa	22-01-2013	32605, 120
De toekomst van de krijgsmacht	Defensie	03-07-2013	32733, 133
Groene groei	EZ	21-06-2013	33043, 14
Duurzame voedselproductie	EZ/VWS	11-07-2013	31532, 118
Doorbraken met ICT	EZ	26-08-2013	32637, 70
Dierenwelzijn	EZ	04-10-2013	28286, 651
Glastuinbouw	EZ	21-10-2013	32627, 14
Internationaal landbouwbeleid	EZ	24-03-2014	31512, 13
STROOM	EZ	18-06-2014	31510, 49
Ruimtevaart	EZ	11-09-2014	24446, 55
Drinkwater	I&M	25-04-2014	27625, 316
Ontwerp Beleidsontwikkeling Noordzee	I&M	12-12-2014	31710, 35

<sup>93</sup> In dit kader stuurde Defensie dd. 14-01-2014 een korte beleidsbrief over de vervanging van de F 16 (Kamerstukken II, 2013/14, 33783, nr. 5).

<sup>94</sup> BuHa staat voor Buitenlandse handel, Wrd voor de minister van Wonen en Rijksdienst.

Leerlingendaling primair onderwijs	OCW	29-05-2013	31293, 167 <sup>95</sup>
Emancipatie	OCW	10-05-2013	30420, 180
Ruim baan voor vakmanschap	OCW	11-06-2014	31524, 207
Donatievraagstukken bij			
Vruchtbaarheidstechnieken	VWS	11-07-2013	33400-XVI, 155
Mantelzorg	VWS	20-07-2013	30169, 28
Bekostiging huisartsenzorg...	VWS	28-10-2013	32620, 94
Gunstbetoon in de medische hulpmiddelen- sector	VWS	19-12-2013	32805, 27
Hervorming langdurige zorg/ De toekomst van de AWBZ	VWS	25-04-2013	30597, 296
Maatregelen cosmetische sector	VWS	21-10-2013	31765, 79
EHealth en zorgverbetering	VWS	02-07-2014	27529, 130
Integrale visie op de woningmarkt	WRd	13-09-2013	32847, 86
Lage loonschalen	WRd	11-10-2013	31490, 134

---

<sup>95</sup> Er zijn meer beleidsbrieven geweest, zoals die over een leerlingdaling in het vmbo.

### *Over de schrijver*

Gert Jan Veerman (1947) promoveerde in 1977 op het proefschrift 'Het zelfbeschikkingsrecht der naties en de rechten van de mens' aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Hij was onder meer werkzaam bij de Stafafdeling Grondwetszaken (CZW- BZK), de directie Minderhedenbeleid (BZK), het WODC en de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Hij was hoofd van het Kenniscentrum Wetgeving en het Clearing House voor Wetsevaluatie en hoogleraar Wetgeving en Wetgevingskwaliteit aan de Maastrichtse Universiteit. Hij is thans met pensioen.

Hij schreef de nodige artikelen en boeken over wetgeving en wetsevaluatie, zoals het handboek 'Over wetgeving – principes, paradoxen en praktische beschouwingen' (2012-3). Zijn laatste publicaties waren het artikel 'toekomstbestendige regelgeving: duurzaam? wendbaar? duurzaam wendbaar?' (RegelMaat 2016-2), de monografie 'Legislation, A Suitable Case for Policy' (Oisterwijk 2016), de studie 'Het amendement- bedreiging voor de kwaliteit der wet?' (AvW 2016) en het artikel 'Over problematische amendementen' (Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2017-3).

*Emailadres:* [gjveerman@xs4all.nl](mailto:gjveerman@xs4all.nl)