

## **Bruikbare wetgeving**



# ***Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid***

## **Bruikbare wetgeving**

Verslag van het symposium, gehouden op 25 april 2007  
ter gelegenheid van de algemene ledenvergadering  
van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid

*Met preadviezen van*  
Prof. dr. P. Popelier  
Prof. dr. Ph. Eijlander

*Redactie en verslag*  
L. Loeber

© 2007

Opmaak: L. Loeber

Omslagontwerp:

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht, Postbus 882, 1180 AW te Amstelveen.

Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior written permission of the publisher.

## **Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid**

opgericht 27 september 1989

### *Bestuur*

W.J.M. Voermans (voorzitter)

L.H.M. Loeber (secretaris)

D.R.P. de Kok (adjunct secretaris)

M. de Vriendt (penningmeester)

B.R. Dorbeck-Jung, M. Geertsema, J.T.K. Bos, C.J. Verkleij E.G.H.  
Verviers, I.C. van der Vlies, P.J.B.M. van Lochem, G. Wuisman,  
J.W.E. Spies, A.Th.G.M. de Lange, H. Heida

### *Contributie*

€ 30,- voor gewone leden en € 25,- voor collectieve leden



# Inhoud

## **Regeldruk en regelgevingsbeleid in België: over wetten en worsten**

P. Populier

Hoofdstuk 1. Intro. Over wetten en worsten	1
Hoofdstuk 2. Historiek va het wetgevingsbeleid	2
Hoofdstuk 3. Behoorlijke wetgeving en het ideale wetgevingsproces	13
Hoofdstuk 4. De praktijk: resultaten, beoordeling en knelpunten	23
Hoofdstuk 5. Besluit. Wat kan de toekomst brengen?	38

## **Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde In de beperking toont zich de meester?**

Ph. Eijlander

Hoofdstuk 1: Inleiding	43
Hoofdstuk 2: Deregulering en wetgevingskwaliteit	45
Hoofdstuk 3: De ontwikkeling van het wetgevingsbeleid in Nederland	56
Hoofdstuk 4: Het wetgevingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk	64
Hoofdstuk 5: Uitgangspunten voor een houdbaar wetgevings(kwaliteits)beleid	70
Hoofdstuk 6: Slotopmerking	76

## **De aspirinewerking van sancties**

Jaarrede van de voorzitter W.J.M. Voermans	79
--	----

## **Forumdiscussie**

Inleiding Populier	91
--------------------	----

Inleiding Eijlander	96
Interventie van Melis	98
Reactie Eijlander	102
Interventie Stoter	102
Reactie sprekers	104
Interventie Polak	106
Discussie	107
<b>Lijst met preadviezen</b>	<b>113</b>



## Regeldruk en regelgevingbeleid in België: over wetten en worsten

Prof.dr. P. Popelier

### 1. Intro. Over wetten en worsten

“Wetten zijn als worsten. Je weet beter niet hoe ze gemaakt worden”.

Deze uitspraak deed Guy Verhofstadt, eerste minister van België, tijdens een les aan eerstejaarsstudenten aan de Universiteit van Gent over de vraag wat politiek is. De premier verwees daarbij naar Bismarck: *“Je weniger die Leute darüber wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie nachts”*.<sup>1</sup>

Deze uitspraak, en het feit dat zij door een eerste minister werd gedaan, geeft stof tot nadenken. Voldoende stof om de uiteenzetting die volgt te dekken.

De uitspraak geeft de indruk dat niet het fabricageproces belangrijk is, maar wel de output. Meer nog: ze geeft de indruk dat er op het fabricageproces heel wat aan te merken valt, maar dat het product uiteindelijk best te smaken valt.

In de bedrijfswereld – worstenfabrieken inbegrepen - is men intussen tot andere inzichten gekomen. Wanneer het fabricageproces niet gericht is op een kwaliteitsvol product en wanneer onvoldoende kwaliteitscontroles werden ingebouwd, krijg je zogenaamde “Boma worsten”<sup>2</sup> als resultaat.

---

<sup>1</sup> Zie het verslag van dit college door F. LEFEVERE, “Wetten zijn als worsten, je weet beter niet hoe ze gemaakt worden”, *De Morgen* 27 september 2006, 8-9.

<sup>2</sup> Ik verwijs naar de in Vlaanderen immens populaire en honderd keer heruitgezonden televisie-comedy-reeks “FC De Kampioenen”. Balthasar Boma, de eigenaar en bestuurder van de amateur voetbalclub FC De Kampioenen, verdient veel geld met zijn worstenfabriek. Hoe dat kan is een raadsel, want niemand vindt zijn worsten lekker en wie er van proeft, wordt ziek.

## Bruikbare wetgeving

In de politiek wereld leven blijkbaar andere ideeën. Waarom zou een ondoorzichtig en ongecontroleerd wetgevingsproces geen garanties op prima wetgeving geven?

Wat intussen wel een *topic* is geworden in politieke kringen, is niet de kwaliteit, maar de kwantiteit van de output. Ook hier lijkt een onderscheid te groeien: de worstenfabrikant streeft naar een zo groot mogelijke productie, de wetgever wil die juist inkrimpen. Toch gaat het in beide gevallen om een kwestie van aanpassing van vraag en aanbod.

In wat volgt worden deze aanknopingspunten verder uitgewerkt. Eerst wordt een historisch overzicht gegeven van de ontwikkeling van het wetgevingsbeleid en van het beleid inzake administratieve vereenvoudiging, die uit de dereguleringsgedachte zijn gegroeid (par. 2).

Dan wordt een schets gegeven van een ideaal wetgevingsproces en een ideale wet, vanuit diverse invalshoeken die relevant zijn voor de uitbouw, evaluatie en toekomstperspectieven van het Belgische en Vlaamse beleid terzake. Aan bod komen de economische en de juridische invalshoek evenals de vraag naar de rol van het politiek primaat (par. 3).

Nadien wordt de praktijk geschetst, achtereenvolgens van het federale beleid en van het Vlaamse beleid (par. 4). Tegelijk wordt een beoordeling gemaakt van de resultaten van de aanpak op elk van deze niveaus en gezocht naar oorzaken voor eventueel falen of succes.

Op basis daarvan kunnen enkele toekomstperspectieven worden geschetst en kunnen aanbevelingen en stellingen worden geformuleerd (par. 5).

## **2. Historiek van het wetgevingsbeleid. Van kwantiteit naar kwaliteit en administratieve vereenvoudiging**

### **2.1. De dereguleringsgedachte vanaf de jaren 1980 tot de regeerakkoorden van 1999**

De opbouw van een wetgevingsbeleid was lange tijd geen *issue* in Belgische politieke kringen. Wetgeving komt op casuïstische wijze

## Regeldruk en regelgevingsbeleid in België

tot stand, problemen van regelgeving worden *ad hoc* bestudeerd wanneer ze zich opdringen.<sup>3</sup>

Zelfs het dereguleringsstreven, dat Europa beheerst vanaf de jaren 1980, wordt opgenomen in het pragmatisme dat het algemene beleid inzake regelgeving kenmerkt. Weliswaar worden vanaf die jaren de overheidstussenkomsten in het economische leven afgebouwd, onder druk van de Europese Gemeenschapspolitiek en omdat besparingen op de overheidsuitgaven nodig zijn om de openbare financiën te normaliseren.<sup>4</sup> De term “deregulering” komt echter niet voor in regeringsverklaringen en –akkoorden. De overheidsinterventie blijft nog aanzienlijk.<sup>5</sup>

Wél is reeds langer sprake van administratieve vereenvoudiging, evenwel zonder veel resultaat op het terrein.<sup>6</sup> Enkele aanzetten worden wel geïnitieerd in sectoren als de sociale zekerheid en werkgelegenheid.<sup>7</sup>

België is pas later beginnen aanpakken bij de tendens in andere landen, waar deregulering uitgroeide tot wetgevingsbeleid, gericht op minder, maar ook betere wetgeving. Aanzetten daartoe zijn: druk uitgeoefend door werkgeversorganisaties, bezuinigingsargumenten, de mogelijkheden die voortkomen uit de technologische vooruitgang

---

<sup>3</sup> Zie P. DELNOY, “Belgium” in U. KARPEN (ed.), *Legislation in European Countries*, Baden-Baden, Nomos, 1996, 89 en U. KARPEN, “Zum Stand der Gesetzgebung in Europäischen Ländern”, *Z.G.* 1992, 273.

<sup>4</sup> Zie W. VAN GERVEN, *Beginselen van Belgisch privaatrecht*, XIII, *Handels- en economisch recht*, deel I, vol. A, 49-55 en V. VAN ROMPUY, “De economische politiek”, in W. DEWACHTER e.a. (eds.), *Staat en Maatschappij. 1945/1995. Christen-democratie in België*, Tielt, Lannoo, 1995, 318.

<sup>5</sup> V. VAN ROMPUY, *l.c.* 322. Zie ook I. VEROUGSTRAETE en H. SWENNEN, “Kroniek van Belgisch economisch recht”, *S.E.W.* 1986, p. 30, 1988, p. 160-161, 1991, p. 40.

<sup>6</sup> M. SUYKENS, “Administratieve vereenvoudiging: concept en praktijk”, in B. BUHEAU en M. ELST, *Democratie in ademnood?*, Brugge, die Keure, 2002, 397-398.

<sup>7</sup> Zie M. SUYKENS, *l.c.* 403-404.

## Bruikbare wetgeving

en de invloed die uitgaat van internationale organisaties, in het bijzonder de OESO.<sup>8</sup>

Op Vlaams niveau worden in de jaren negentienhonderd negentig reeds disparate initiatieven genomen met betrekking tot evaluatie van milieureglementering en effectenrapportages op diverse domeinen.<sup>9</sup> Een keerpunt is echter vooral te vinden in het federale en het Vlaamse regeerakkoord van 1999. Dat is wellicht niet toevallig het jaar waarin de liberale partij, na jaren oppositie, de coalitie leidt. Deregulering is een bij uitstek liberaal-politieke optie; klachten over te veel wetgeving en de vraag naar administratieve vereenvoudiging klonken vooral vanuit de hoek van het bedrijfsleven.

In het federale regeerakkoord van 7 juli 1999<sup>10</sup> neemt de regering zich voor de administratie meer te betrekken bij beleidsvoorbereidend werk, de administratieve lasten voor burgers en ondernemingen te doen dalen, algemene richtlijnen in te voeren voor een “behoorlijke en vereenvoudigde” normering, en een systeem van wetsevaluatie uit te bouwen.<sup>11</sup> De federale regering hanteert daarbij kwantitatieve doelstellingen. Administratieve lasten moeten na twee jaar met tien procent, en op het einde van de legislatuur van vier jaar met 25 % gedaald zijn.

---

<sup>8</sup> K. DE LEEMANS, “Administratieve vereenvoudiging en het manageent van regulering”, in SBOV, *Tussen bestuurskunde en bestuurspraktijk. Bijdragen voor duurzaam besturen in Vlaanderen*, Brugge, die Keure, 2003, 235.

<sup>9</sup> P. VAN HUMBEECK, “Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief”, in M. ADAMS en P. POPELIER, *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 206.

<sup>10</sup> Te vinden op de website van de federale overheid, [www.fgov.be](http://www.fgov.be). Op het ogenblik van redactie was de precieze link [http://www.belgium.be/eportal/ShowDoc/chancellery/imported\\_content/pdf/19990707-  
Regeerakkoord\\_nl.pdf?contentHome=entapp.BEA\\_personalization.eGov  
WebCacheDocumentManager.nl](http://www.belgium.be/eportal/ShowDoc/chancellery/imported_content/pdf/19990707-<br/>Regeerakkoord_nl.pdf?contentHome=entapp.BEA_personalization.eGov<br/>WebCacheDocumentManager.nl).

<sup>11</sup> D. VOORHOOF, “Enkele beschouwingen bij de actuele en de virtuele ontwikkelingen inzake het wetgevingsbeleid”, in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 59-60 bespreekt bovendien nog enkele specifieke punten in het regeerakkoord waarin de link met wetgeving wordt gelegd.

## Regeldruk en regelgevingsbeleid in België

Het regeerakkoord was enigszins ambigu in haar doelstellingen. Enerzijds rees de indruk dat de federale regering een beleid gericht op kwaliteit van wetgeving wou invoeren, anderzijds leek de nadruk vooral op het afschaffen van wetten te liggen.<sup>12</sup>

Hoe dan ook bleef het voorlopig bij vrome voornemens. Pogingen om de ministeriële kabinetten, die in België een soort van schaduwministeries vormen, te verminderen, ten gunste van de eigenlijke administratie, zijn gestrand. Administratieve lastenverlaging kreeg pas in de volgende legislatuur echte stimulansen. Het systeem van wetsevaluatie bleef beperkt tot een wetsontwerp dat in het parlement is blijven steken.<sup>13</sup> Zelfs de algemene richtlijnen voor een systeem van *ex ante evaluatie*, dat op initiatief van de vorige regering door een commissie werd uitgewerkt,<sup>14</sup> werd nooit ingevoerd.<sup>15</sup>

Het Vlaamse regeerakkoord van 8 juli 1999 geeft blijk van een gelijkaardige visie.<sup>16</sup> Het regeerakkoord vangt aan met het vooropstellen van vereenvoudiging van wetgeving als een fundamentele beleids optie. Ook hier worden kwantitatieve doelstellingen neergelegd. Tegen het einde van de legislatuur van vijf jaar, moet de Vlaamse regelgeving met 25 % verminderd zijn. In een trek door wordt ook de invoering vermeld van een systeem om decreten<sup>17</sup> te evalueren.

---

<sup>12</sup> D. VOORHOOF, *l.c.* 61.

<sup>13</sup> Wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van de wetgeving, *Parl.St.* Senaat 1997-1998, 1-955. Zie ook verder, paragraaf x

<sup>14</sup> Hierover M. VAN DAMME en K. DECLERQ, “Aanwijzingen voor de regelgeving in België”, in *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?*, o.c. 107-138.

<sup>15</sup> Zie ook J. VAN NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België*, Deventer, Kluwer, 2002, 34.

<sup>16</sup> Te vinden op de website van de Vlaamse overheid, [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be). Op het ogenblik van redactie was de precieze link <http://docs.vlaanderen.be/channels/hoofdmenu/vlaamseoverheid/vlaamsregeerakkoord1999.pdf>.

<sup>17</sup> Decreten zijn normen met kracht van wet, gestemd door een deelstatelijk parlement (met uitzondering van de normen gestemd door het Brussels parlement en deze gestemd door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, die de benaming “ordonnantie” dragen).

## Bruikbare wetgeving

Ook hier werd de verwarring tussen evaluatie van decreten en de afschaffing ervan bekritiseerd.<sup>18</sup> Zoals op voorhand kon worden voorspeld, werd de kwantitatieve doelstelling, om de Vlaamse regelgeving met een kwart te verminderen, nooit gehaald. Een systeem van wetsevaluatie *ex post* werd evenmin ingevoerd.

In de rechtsleer werd afdoende aangetoond dat deregulering niet noodzakelijk leidt tot kwaliteitsverbetering.<sup>19</sup> Deregulering, in zijn meest zuivere connotatie, betreft een essentieel *politieke* optie: de keuze om de markt vrij te maken van economische regulering. Dat impliceert een zekere kwantitatieve vermindering aan overheidsregels – ofschoon voor een goede marktwerking nog steeds wetgeving nodig is<sup>20</sup> –, maar garandeert daarom niet betere of meer rechtszekere regelgeving.

Niettemin kan men vaststellen dat in andere landen het dereguleringsstreven is uitgroeid tot een breder wetgevingsbeleid, gericht op kwaliteitsvolle regelgeving. De regeerakkoorden van 1999 vormden een hoopvol teken dat België dezelfde weg zou uitgaan.

### **2.2. De regeerakkoorden van 2003 en 2004: uiteenlopende visies**

Dat de regeerakkoorden van 1999 op federaal en op Vlaams niveau gelijklopend waren, is geen toeval. De verkiezingen werden op hetzelfde moment gehouden, de coalities waren hetzelfde samengesteld, met dit verschil dat op federaal niveau de Franstalige partijen van dezelfde politieke families mee regeren. Na de federale verkiezingen in 2003 kan de paarse coalitie worden

---

<sup>18</sup> D. VOORHOOF, *l.c.* 64-65.

<sup>19</sup> Zie, in België, o.m. L. HUYSSSE, “Deregulering als maatschappelijke reconstructie”, in *Sociaal-economische deregulering*, Brussel, Vereniging voor economie, 1987, 123-140, ook verschenen als “Deregulering als maatschappijhervorming”, *R.W.* 1986-87, 2673-2692, en P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, Antwerpen, Intersentia, 1997, 518-521..

<sup>20</sup> Zie ook F. SCHRAM, “Administratieve vereenvoudiging: geen eenvoudige zaak”, in A. DECLERC (ed.), *La simplification administrative: leurre ou réalité?*, Brussel, Larcier, 2006, 99.

## Regeldruk en regelgevingsbeleid in België

voortgezet. De Vlaamse verkiezingen in 2004 daarentegen brengen de christelijke CD&V<sup>21</sup> terug op de voorgrond, die de nieuwe coalitie leiden. Het regeerakkoord brengt meteen nieuwe accenten, ook wat wetgeving betreft.

Het federale regeerakkoord van 12 juli 2003<sup>22</sup> legt administratieve vereenvoudiging neer als een beleidspunt. Onder die rubriek worden elf concrete vereenvoudigingprojecten voorgesteld, aangevuld met het voornemen om in het parlement een systeem van wetsevaluatie in te voeren, waarbij “effectiviteit, proportionaliteit, transparantie en coherentie” uitgangspunten zullen zijn. Die visie ligt in het verlengde van het regeerakkoord van 1999.

Administratieve vereenvoudiging leidt onvermijdelijk naar vragen rond wetgevingskwaliteit. Administratieve vereenvoudiging kan vaak pas gerealiseerd worden door vereenvoudiging van wetgeving en wetgevingcomplexen.<sup>23</sup> Van een wetgevingsbeleid als zodanig is in het regeerakkoord echter geen sprake. Wel worden doorheen het regeerakkoord voornemens gemaakt om de regelgeving voor specifieke materies te verbeteren. Ook neemt de federale regering zich voor om de Grondwet aan te passen om de gewesten mogelijkheid te geven de volksraadpleging in te voeren. Die grondwetswijziging is er nooit gekomen; het thema lijkt voorlopig weer van de politieke agenda verdwenen.<sup>24</sup> Belangrijker is de passage in het hoofdstuk over duurzame ontwikkeling, waarin wordt

---

<sup>21</sup> CD&V heette vóór de vernieuwingsoperatie CVP, die vele jaren ook federaal de eerste minister leverde.

<sup>22</sup> Te vinden op de website van de federale overheid, [www.fgov.be](http://www.fgov.be). Op het ogenblik van redactie was de precieze link [http://www.belgium.be/eportal/ShowDoc/chancellery/imported\\_content/pdf/20030710-regeerakkoord\\_nl.pdf?contentHome=entapp.BEA\\_personalization.eGovWebCacheDocumentManager.nl](http://www.belgium.be/eportal/ShowDoc/chancellery/imported_content/pdf/20030710-regeerakkoord_nl.pdf?contentHome=entapp.BEA_personalization.eGovWebCacheDocumentManager.nl).

<sup>23</sup> M. SUYKENS, *l.c.* 399.

<sup>24</sup> In P. POPELIER, “Do instruments of Direct Democracy meet Standards of Democratic and Proper Law Making?”, in L. MADER en U. KARPEN (eds.), *The Participation of Civil Society in the Legislative Process*, Baden-Baden, Nomos, 2005, 101-118 verdedig ik overigens de stelling dat de democratische en rationele kwaliteit van wetgeving meer gediend is met een behoorlijk wetgevingsbeleid dan met volksraadplegingen of referenda.

## Bruikbare wetgeving

voorzien in de oprichting van “cellen van duurzame ontwikkeling”, die alle belangrijke overheidsbeslissingen op hun effect inzake duurzame ontwikkeling zullen ontwikkelen. Er werd financiering gegeven voor wetenschappelijk onderzoek over de conceptie van dergelijke “Duurzaam Ontwikkelings Effect Beoordeling”.<sup>25</sup> Eventuele onderzoeksresultaten werden vooralsnog niet geïmplementeerd.

Op Vlaams niveau wordt de uitbouw van een wetgevingsbeleid wél een politiek agendapunt, naast administratieve vereenvoudiging. In de aanloop van de verkiezingen verschijnt een memorandum, waarin wordt aangedrongen op concrete maatregelen om een structureel wetgevingsbeleid uit te bouwen.<sup>26</sup> Die maatregelen worden grotendeels overgenomen in het Vlaamse regeerakkoord van 2004.<sup>27</sup> Letterlijk luidt het:

„We bouwen een goed georganiseerd regelgevingsproces uit door:

- o de invoering van een regelgevingsagenda om voortdurend zicht te hebben op de regelgeving in opmaak;
- o het selectief gebruik van witboeken, op basis waarvan we een eerste politiek en maatschappelijk overleg organiseren, voorafgaand aan de redactie van de regelgeving;
- o een impactanalyse van voorgenomen regelgeving, in het bijzonder voor de bedrijven;
- o voortdurend streven naar minder detaillistische decreten;
- o een vermindering van het aantal strafbepalingen en – waar nuttig – een vervanging van de strafsancities door administratieve sancties;
- o grondige wetsevaluatie voor bestaande regelgeving;

---

<sup>25</sup> L. MONSEREZ, “Federale initiatieven inzake wetsevaluatie”, *T.v.W.* 2004, 242.

<sup>26</sup> De auteur was een van de initiatiefnemers. De tekst is terug te vinden op de website van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving, [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be) of [www.ua.ac.be/icw](http://www.ua.ac.be/icw).

<sup>27</sup> Te vinden op de website van de Vlaamse overheid, [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be). Op het ogenblik van redactie was de precieze link <http://docs.vlaanderen.be/channels/hoofdmenu/vlaamseoverheid/vlaamsregerakkoord2004.pdf>.



## Regeldruk en regelgevingsbeleid in België

- o we onderzoeken de idee van de decreten met vervaldatum, gekoppeld aan een grondige evaluatie van de decreten op het vlak van effectiviteit, efficiëntie en handhaafbaarheid;
- o het centraliseren van de regelgevende capaciteit binnen elk beleidsdomein, zodat de regelgeving niet langer versnipperd wordt uitgewerkt.

De Vlaamse regering stelt aan het Vlaams parlement voor om een parlementaire raad voor wetgevingsbeleid of een parlementaire (sub)commissie voor wetgevingsbeleid op te richten.”  
Vervolgens, maar los van dit agendapunt, wordt ook administratieve vereenvoudiging als beleidsdoelstelling geformuleerd.

Op federaal niveau ligt de klemtoon dus al twee legislatuurtijden lang op administratieve vereenvoudiging. De uitbouw van een wetgevingsbeleid zou eventueel ook via duurzame ontwikkeling kunnen gebeuren.

Op Vlaams niveau is het dereguleringsstreven uitgegroeid naar een beleid gericht op een structureel wetgevingsbeleid, waarin administratieve vereenvoudiging wordt ingebed.<sup>28</sup>

In beide gevallen heeft de regering geleerd om geen kwantitatieve doelstellingen meer te stellen voor de vermindering van regels of lasten. Die hebben weinig zin, indien niet kan worden uitgegaan van voorafgaande kwantitatieve gegevens over aantal regels en regeldruk.

### **2.3. Institutionele ontwikkelingen**

De institutionele ontwikkelingen liggen in de lijn van de visies die in de regeerakkoorden zijn uiteengezet.

Op federaal niveau wordt de klemtoon gelegd op administratieve vereenvoudiging. Essentieel daarbij is de koppeling met e-government.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Zie voor deze keuze ook J. VAN STEELANDT, “Kwaliteit van regelgeving. Het Vlaamse reguleringsmanagement”, in *La simplification administrative: leurre ou réalité?*, l.c. 15.

## Bruikbare wetgeving

In 1998 reeds wordt de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (DAV) opgericht en ondergebracht bij de Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister.<sup>30</sup> Deze dienst kreeg als opdracht vereenvoudigingvoorstellen te formuleren, een methode te ontwikkelen om de kosten opgelegd aan KMO's en andere ondernemingen te berekenen,<sup>31</sup> een administratieve impactfiche te ontwerpen en samenwerking en overleg inzake administratieve vereenvoudiging te organiseren.

De jaarprogramma's en –rapporten van de DAV worden goedgekeurd door een Stuurcomité dat bestaat uit 16 vertegenwoordigers van de ministers, administraties, ondernemers en werknemers.<sup>32</sup>

In 2003 wordt een Staatssecretaris voor de Administratieve Vereenvoudiging benoemd, om de concrete vereenvoudigingsprojecten, opgesomd in het regeerakkoord, te initiëren. Hij krijgt ondersteuning van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging.

Enkele van zijn realisaties zijn het Kafka-meldpunt, waarop burgers administratieve lasten kunnen melden, het Kafka-meetmodel aan de hand waarvan administratieve lasten in regelgeving worden gekwantificeerd, en de Kafka-meter, op de website en aan de gevel in de Wetstraat, met een barometer die aangeeft in welke mate het aantal administratieve lasten reeds verminderd is.

Om die administratieve lasten effectief te verminderen, worden concrete projecten uitgewerkt door de DAV in samenwerking met de betrokken departementen, waar zogenaamde

---

<sup>29</sup> Zie ook M. SUYKENS, *l.c.* 409-411. Over de voordelen van de combinatie administratieve vereenvoudiging en *e-government* K. DE LEEMANS, *l.c.* 230-231.

<sup>30</sup> Zie de website [www.vereevoudiging.fgov.be](http://www.vereevoudiging.fgov.be). Hierover ook M. SUYKENS *l.c.* 403.

<sup>31</sup> Zie terzake over enquêtes en de boordtabel L. MONSEREZ, “Het terugdringen van administratieve lasten: een bijdrage uit België”, *RegelMaat* 2004, 59-63.

<sup>32</sup> C. CORDOVA-NOVION en S. JACOBS, *Regulatory Management and Administrative Simplification in Belgium and Flanders*, doorlichtingrapport uitgebracht in mei 2004, p. 18, terug te vinden op [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging) en M. SUYKENS, *l.c.* 403.

“vereenvoudigingambtenaren” werden aangeduid,<sup>33</sup> en in samenwerking met FEDICT, dat het beleid rond e-government moet implementeren.<sup>34</sup>

Dergelijke projecten betreffen bv. de elektronische inschrijving van voertuigen, het afschaffen van de “eensluidend verklaring” voor officiële documenten, het vereenvoudigen van de aangifte van overlijden, de vereenvoudiging van de procedure voor het oprichten van een vennootschap, het afschaffen van attesten bij overheidsopdrachten, enz.

Ook de samenwerking met het e-government-project heeft resultaten opgeleverd, bv. adreswijzigingen via elektronische weg, de automatische aanvraag van rustpensioenen, de elektronische aangifte van einde tewerkstellingen, enz. Meest prestigieus in dat verband is het elektronische ondernemingsloket.<sup>35</sup>

Daarnaast werd de administratieve impactfiche, die onderdeel moest uitmaken van elk wetgevingsdossier dat op de ministerraad werd neergelegd maar in de praktijk slechts als een formaliteit werd opgevat,<sup>36</sup> omgevormd tot een beperktere “Kafka-test”.

Op Vlaams niveau werd in 2000 de neerlegging van een structureel wetgevingsbeleid ingezet met de goedkeuring van een “algemeen kader voor de vereenvoudiging van wetgeving, procedures en regels”.<sup>37</sup>

Van groot belang is vervolgens de oprichting in 2002 van een centrale cel reguleringsmanagement, die achtereenvolgens de naam “Kenniscel Reguleringsmanagement”, “Kenniscel

---

<sup>33</sup> *Ibid*, 18.

<sup>34</sup> *Ibid*, 19.

<sup>35</sup> Ondanks een moeilijke opstart en gebreken in de werking nog enkele jaren nadien, C. ISTASSE, “L’intégration de la simplification administrative dans la décision politique: un “combat” permanent”, in *La simplification administrative: leurre ou réalité?*, o.c. 71 en F. SCHRAM, l.c. 100-101.

<sup>36</sup> Zie de nota van de Staatssecretaris voor administratieve vereenvoudiging, *Parl.St.* Kamer 2003-2004, 29/9, 40-41.

<sup>37</sup> Beslissing van de Vlaamse Regering van 25 juli 2000 evenals de Nota aan de Vlaamse regering van dezelfde datum, terug te vinden op [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging). Op het ogenblik van redactie luidde de specifieke link <http://www.wetsmatiging.be/nl/getpage.asp?i=133#1>.

## Bruikbare wetgeving

Wetsmatiging” en ten slotte “Dienst Wetsmatiging” kreeg. Deze dienst implementeert het reguleringsbeleid, verricht studiewerk, coördineert opleidingen aan ambtenaren en houdt toezicht op de kwaliteit van de reguleringsimpactanalyses, die vanaf 1 januari 2005 moeten worden uitgevoerd op in principe alle voorontwerpen van decreet en ontwerpen van reglementair regeringsbesluit. Het wetgevingsbeleid wordt opgebouwd rond drie sporen, waarin concrete projecten worden uitgewerkt: administratieve lastenverlaging, juridisch-technische vereenvoudiging en reguleringsimpactanalyse.

Diverse handleidingen werden opgesteld, o.m. inzake “Kenmerken van goede regelgeving”, die de goedkeuring kregen van de Vlaamse Regering,<sup>38</sup> inzake reguleringsimpactanalyse, het meten van administratieve lasten, de compensatieregule op grond waarvan nieuwe lasten gecompenseerd worden door een reductie van bestaande lasten, de opmaak van formulieren, enz.<sup>39</sup>

De oorspronkelijke Kenniscel werd opgericht binnen de diensten van de Vlaamse Minister-President. Na de verkiezingen in 2004 werd de bevoegdheid over het wetgevingbeleid evenwel toevertrouwd aan een vakminister, die daarnaast ook bevoegd is voor bestuurszaken, buitenlands beleid, media en toerisme. In de loop van 2007 worden bovendien “wetgevingscellen” ingevoerd per departement, om expertise inzake opmaak van regelgeving per departement te centraliseren.<sup>40</sup>

Op Vlaams niveau verdient ook de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV) een bijzondere vermelding. De Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen is een adviesorgaan, dat bestaat uit vertegenwoordigers van Vlaamse werkgevers- en

---

<sup>38</sup> Beslissing van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2003, VR/2003/24.10/DOC.1039 en VR/2003/07.11/DOC.1039Bis.

<sup>39</sup> Zie [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging).

<sup>40</sup> Beslissing van de Vlaamse Regering van 20 januari 2006, VR/2006/20.01/DOC.0054. Zie V. VERLINDEN, “Wie stelt de wet in Vlaanderen? Een reflectie naar aanleiding van een enquête over de regelgevende capaciteit bij de Vlaamse administratie”, *T.v.W.* 2005, 378-388 over de versnippering van regelgevende capaciteit binnen de Vlaamse administratie tot nog toe.

werknemersorganisaties. Het is een overlegorgaan waar sociale partners gezamenlijke standpunten innemen evenals adviezen en aanbevelingen formuleren. Bovendien moet de SERV advies uitbrengen over onder meer voorontwerpen van decreet met een sociaal-economische dimensie, die een gewestelijke materie betreffen.<sup>41</sup> In dit preadvies verdient de SERV echter bijzondere vermelding, omdat deze Raad bijzondere aandacht schenkt aan de goede kwaliteit van regelgeving en daarover ook studiewerk doet.<sup>42</sup> De SERV heeft, door haar aanbevelingen en door de tijdelijke detachering van haar personeelsleden, de totstandkoming en het uitzicht van het Vlaamse wetgevingsbeleid in hoge mate beïnvloed.

### **3. Behoorlijke wetgeving en het ideale wetgevingproces**

#### **3.1. De economische invalshoek: het OESO-model**

Dit preadvies ving aan met een vergelijking van worstenfabrieken en wettenfabrieken.

Voor het productieproces van worsten (en andere commerciële producten) bestaan managementmodellen, gericht op de kwaliteit van de output door middel van een permanent systeem van

---

<sup>41</sup> Art. 5 § 2 Decreet 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen, *B.S.* 3 september 1985.

<sup>42</sup> Zie i.h.b. SERV, *Advies in hoofdlijnen over het voorontwerp van decreet milieubeleid: illustratie vanuit het milieurecht en de reeds in wetgeving omgezette onderdelen aan algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*, Brussel, 1997, SERV, *Prioritaire projectvoorstellen ingediend door de SERV in het kader van het "Actieplan Reguleringsmanagement 2003-2004*, Brussel, 21 mei 2003, Brussel, 21 mei 2003, SERV, *Aanbeveling over de Consultatienota Reguleringsimpactanalyse*, Brussel, 21 april 2004, SERV, *Aanbeveling over de bijdrage voor het nieuwe actieplan reguleringsmanagement*, Brussel, 18 januari 2005, SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen. Evaluatie en aanbevelingen*, Brussel, 22 november 2006, SERV, *Invoering van een regelgevingsagenda*, Brussel, 22 november 2006. Zie [www.serv.be](http://www.serv.be)

Zie eveneens de bijzondere vermelding van de SERV in het doorlichtingrapport van C. CORDOVA-NOVA en J. SCOTT, *l.c.*, 36, randnr. 84.

## Bruikbare wetgeving

kwaliteitsbewaking, door middel van research, interne en externe controles en audits, evaluatie en terugkoppeling.

Deze modellen worden eveneens getransponeerd naar overheidsbesturen onder de noemer van *New Public Management*.<sup>43</sup> Ofschoon de nodige scepsis bestaat over de slaagkansen van deze modellen in een politieke omgeving en de spanning met het zogenaamde 'politiek primaat',<sup>44</sup> gaat de invloed van het economische managementmodel nog verder. Niet alleen het bestuur, maar ook de wetgever is gebaat bij een rationalisering van de besluitvormingsprocedure.

Dergelijk economisch model wordt in het bijzonder gepromoot door de OESO.<sup>45</sup>

Het model van reguleringsmanagement dat vanuit deze hoek naar voor wordt geschoven, legt de nadruk op het besluitvormingsproces als een rationaliseringsproces, dat onder voortdurende monitoring en kwaliteitscontrole staat.

In de eerste plaats dient het beleid kwaliteitscriteria neer te leggen.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Voor een vergelijking tussen de verwezenlijkingen in dat kader in Vlaanderen en Wallonië, zie D. VANCOPPENOLLE en A. LEGRAIN, "Le New Public Management en Belgique: comparaison des réformes en Flandres et en Wallonie", *Adm. Publ. (T.)* 2003, 112 e.v.

<sup>44</sup> Zie in dat verband i.h.b. F. DERYNCK, "Hybride democratie en het primaat van de politiek", in B. HUBEAU en M. ELST (eds.), *Democratie in ademnood?*, Brugge, die Keure, 2002, 339-354.

<sup>45</sup> OECD (1995) Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation, OCDE/GD (95)95, OECD (2001). Flag Ship Report on Regulatory Quality. Paris, OECD, OECD (2002) Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD, OECD (2004a). *Building capacity for Regulatory Quality: Stocktaking Paper*. Paris, OECD. GOV/PGC(2004)11/REV1, OECD (2004c). *Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory tools and institutions*. Paris, OECD. GOV/PGC/REG(2004)6, OECD (2005d), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, OECD (2006b). *Regulatory Quality Indicators Report*, Paris: OECD, OECD (2006e). *Maximising the Impact of Regulatory Impact Analysis on Regulator Quality*, Paris: OECD.

<sup>46</sup> Zie i.h.b. de tien vragen neergelegd in *Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*, geciteerd.

Voorts vormen consultatie, participatie, transparantie en vooral impactanalyse de grote kernbegrippen.

Reguleringsimpactanalyse houdt in dat de wetgever de doelstelling van een voorgenomen maatregel duidelijk formuleert, alternatieven onderzoekt en effecten inschat.

Voorts wordt het belang beklemtoond om *stakeholders* te betrekken bij het totstandkomingsproces en structuren neer te leggen om het reguleringsmanagement te institutionaliseren.

Daarnaast blijft de OESO aandacht vestigen op marktwerking en deregulering. In het kader van "*Regulatory Management*" beveelt de OESO aan om hervormingen in economische regulering toe te spitsen op het stimuleren van mededinging en om economische regulering af te schaffen tenzij ze nodig is om redenen van algemeen belang.<sup>47</sup> De reden is dat reguleringsmanagement wordt geïnitieerd in het verlengde van de dereguleringsoptie. Deregulering in een eerste fase, wordt gevolgd door herregulering om de geliberaliseerde markten te regelen, en dit wordt opgenomen in een breder kader van reguleringsmanagement.<sup>48</sup>

### **3.2. De juridische invalshoek: de rechtspraak van het Arbitragehof en het Europese Hof voor de rechten van de mens**

Het economische model staat niet zo ver van het juridisch-sociologische model, dat is terug te vinden bij toonaangevende deskundigen in de wetgevingsleer, zoals MADER en NOLL.<sup>49</sup> Een rationeel besluitvormingsproces tracht dan wetten tot stand te brengen die vooropgestelde doeleinden op de meest efficiënte wijze proberen op te lossen, door middel van een systeem van informatiegaring en evaluatie. Een rationeel systeem moet dus

---

<sup>47</sup> Zie aanbevelingen 5 en 6 in *The OECD Report on Regulatory Reform*, geciteerd.

<sup>48</sup> Zie DG Enterprise, Europese Commissie, Centre for European Studies en University of Bradford, *Indicators of Regulatory Quality. Final Report*, 17 december 2004, p. 14-15.

<sup>49</sup> L. MADER, *Evaluation Législative – Pour une analyse des effets de la législation*, Lausanne, Payot Lausanne, 1985, 190 p., P. NOLL, *Gesetzgebungslehre*, Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 1973, 314 p.

## Bruikbare wetgeving

openstaan voor informatie en kritische argumenten, moet denken in alternatieven en zichzelf corrigeren.<sup>50</sup>

Meer fragmentarisch valt het model eveneens te herkennen in de rechtspraak van het Arbitragehof en het Europese Hof voor de rechten van de mens.

Uit de rechtspraak van het Arbitragehof blijkt dat de volgende meer specifieke beginselen kwaliteitscriteria neerleggen voor wet en wetgever: het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidbeginsel en het motiveringsbeginsel.<sup>51</sup> Enkel de vier eerste worden uitdrukkelijk door het Arbitragehof erkend, de overige blijken impliciet uit zijn rechtspraak. Ten aanzien van het redelijkheidbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zegt het Arbitragehof uitdrukkelijk dat zij impliciet zijn vervat in de artikelen 10 en 11 GW, die het gelijkheidsbeginsel en niet-discriminatiebeginsel neerleggen.<sup>52</sup>

Een nadere analyse leert dat de juridische beginselen enerzijds en de bestuurskundige criteria anderzijds met elkaar overeenkomen. Met andere woorden: de juridische beginselen van behoorlijke wetgeving zijn transponeerbaar naar eisen van meer

---

<sup>50</sup> L. MADER, *o.c.* 100-101.

<sup>51</sup> Voor de meest recente overzichten van rechtspraak, met een meer uitgebreide bespreking, zie P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, *o.c.* 33-68, P. POPELIER, "Behoorlijke regelgeving in de rechtspraak", in F. JUDO (ed.), *Behoorlijke regelgeving, ons aller zorg*, Brussel, Larcier, 2005, 1-40 evenals de jaarlijkse kronieken van J. THEUNIS, "Behoorlijke wetgeving in de rechtspraak van het Arbitragehof" in het *Tijdschrift voor Wetgeving* (sinds 2001). Het Arbitragehof gaat zelfs in op middelen die schending inroepen van "het beginsel van behoorlijke regelgeving", Arbitragehof nr. 159/2001, 19 december 2001, *B.S.* 15 januari 2002 (2<sup>de</sup> ed.), Arbitragehof nr. 40/2003, 9 april 2003, *B.S.* 23 april 2003, Arbitragehof nr. 73/2004, 5 mei 2004, *B.S.* 4 juni 2004, Arbitragehof nr. 86/2005, 4 mei 2006, *B.S.* 24 mei 2005. Uit die arresten blijkt dat het Arbitragehof uit dat beginsel afleidt dat wetten redelijk en verantwoord moeten zijn.

<sup>52</sup> Arbitragehof nr. 88/2004, 19 mei 2004, *B.S.* 28 juni 2004 (2<sup>de</sup> ed.).



bestuurswetenschappelijke aard.<sup>53</sup> De juridische beginselen kunnen operationeel gemaakt worden, de operationele criteria zijn juridisch afdwingbaar.

Uit een ontleding van de juridische beginselen, komt bovendien een visie op de besluitvormingsprocedure tot uiting.

De beginselen van behoorlijke regelgeving vereisen dat de wet, onder meer, vergelijkbare gevallen gelijk behandelt en onvergelijkbare gevallen ongelijk, elk onderscheid objectief verantwoordt, noodzakelijk en proportioneel is, behoorlijk wordt bekendgemaakt en duidelijk wordt geformuleerd, niet zonder objectieve en redelijke verantwoording legitieme verwachtingen doorkruist, in principe zelf de essentie van een materie regelt, berust op zorgvuldig onderzoek van feiten en een belangenafweging, en gemotiveerd wordt.<sup>54</sup>

Om aan die eisen te voldoen, moet de besluitvormingsprocedure rationeel worden ingericht: ze moet mogelijk maken dat een beslissing grondig wordt voorbereid, zodat alle belangen aan bod komen, dat alternatieve oplossingen worden gezocht en tegen elkaar worden afgewogen, dat een prelegislatieve evaluatie wordt uitgevoerd naar mogelijke gevolgen en neveneffecten, dat ook postlegislatieve evaluaties kunnen worden uitgevoerd.<sup>55</sup>

Ook uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens komt dit soms naar voor.<sup>56</sup> Meest sprekend zijn de *Hutton*-arresten met betrekking tot nachtvluchten, waarin het Europese Hof voor de rechten van de mens beklemtoont dat het toezicht kan houden op de besluitvormingsprocedure om na te gaan of voldoende garanties werden ingebouwd voor een

---

<sup>53</sup> P. POPELIER, “Behoorlijke regelgeving in de rechtspraak”, *l.c.* 37-38.

<sup>54</sup> Voor een meer volledige opsomming van 21 kwaliteitseisen die uit de rechtspraak worden gehaald, zie P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 65-66.

<sup>55</sup> Voor voorbeelden, zie hierboven geciteerde overzichten van rechtspraak.

<sup>56</sup> Zie de jaarlijkse kronieken, P. POPELIER, “Behoorlijke regelgeving in de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens”, in *Tijdschrift voor Wetgeving*.

## Bruikbare wetgeving

belangenafweging.<sup>57</sup> Wanneer de besluitvormingsprocedure een complex thema als milieu en economisch beleid tot voorwerp heeft, moet de wetgever gepast onderzoek doen en studies verrichten om een goede belangenafweging te doen, zonder dat over elk aspect volledige en meetbare data beschikbaar moeten zijn. De Grote Kamer vond dat de wetgever zorgvuldig was opgetreden, nu hij op diverse studies steunde, de vluchtbeperkingen rekening hielden met de individuele belangen van de omwonenden, de materie onder voortdurende evaluatie stond en in de procedure inspraak- en beroepsmogelijkheden waren voorzien voor de betrokkenen.

### **3.3. Welke plaats voor het politiek primaat?**

Bijzondere aandacht verdient de vraag naar de plaats van het politiek primaat. Omwille van dat politiek primaat wordt de gedachte om economische managementmodellen toe te passen op publiekrechtelijke processen vaak bekritiseerd. Politieke scepsis is wellicht de reden waarom het wetgevingsbeleid in Vlaanderen pas laat op gang is gebracht en, zoals later blijkt, nog steeds moeilijk draait, en waarom het op federaal niveau nog helemaal achterwege blijft. Zelfs in de rechtsleer zijn vaak waarschuwendende geluiden te horen.

“Regels kunnen bewust duister of dubbelzinnig zijn en hierin hun reden van bestaan vinden, omdat hun dubbelzinnigheid heilzaam kan zijn”, aldus RIMANQUE.<sup>58</sup> Hij geeft als voorbeeld regels die de neerslag zijn van een compromis tussen partijen met tegengestelde opvattingen: zolang elke partij zijn versie erin kan lezen, heeft de regel een verzoenend effect.

---

<sup>57</sup> EHRM, Hatton, 2 oktober 2001 en EHRM (Grote Kamer), Hatton, 8 juli 2003, te consulteren op de website [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int). De Grote Kamer hervormde de eerste uitspraak, maar bevestigde de principes.

<sup>58</sup> K. RIMANQUE, “Wie waakt over de kwaliteit van de wet? Een slotbeschouwing”, in M. ADAMS en P. POPELIER, *Wie waakt over de kwaliteit van de wet?* Antwerpen, Intersentia, 2000, 312.

Vanuit de praktijk klinkt bovendien de bezorgdheid dat een te zorgvuldige voorbereiding voorbijgaat aan de “hoogdringendheid” van vele politieke beslissingen.<sup>59</sup>

Transparantie staat dan weer haaks op de gedachte dat informatie macht betekent. Een analyse van effecten en een onderzoek naar alternatieven kan aan het licht brengen dat een maatregel, die door een politieke partij op voorhand en zonder wetenschappelijke ruggensteun gepromoot werd, niet de beste oplossing blijkt. Een ambtelijke reguleringssimpactanalyse, die het beslissingsproces van bij aanvang moet voeden, kan bovendien macht verleggen van de persoonlijke kabinetten van de minister naar ambtenarij.

In wat volgt wordt de stelling verdedigd dat het hoger geschetste “ideaalmodel” voor rationele wetgeving, ook oog heeft voor specifiek politieke belangen.

- a. *Enkel in science fiction neemt wetenschap de plaats in van politiek en vrijheid*

In zijn erg lezenswaardig essay “Forms of State in Science-Fiction”, huldigt RIMANQUE de opvatting dat een democratische staat zich per definitie bedient van irrationele instituten.<sup>60</sup> De behoefte om een systeem van politieke besluitvorming te organiseren, zou verminderen naarmate de samenleving rationaliseert, door de ontwikkeling van wetenschap en technologie. Indien men niet op een rationele, wetenschappelijke methode kan omgaan met sociale problemen in de samenleving, is politieke discussie onontbeerlijk; indien er wel algemeen aanvaarde wetenschappelijke methodes

---

<sup>59</sup> M. JADOT, “Elaborer la loi aujourd’hui: mission impossible? Le point de vue d’un fonctionnaire », in B. JADOT en F. OST (eds.), *Elaborer la loi aujourd’hui, mission impossible?*, Brussel, Publ. FUSL, 1999, 151.

<sup>60</sup> K. RIMANQUE, « Forms of State in Science-Fiction », in B. SUYKERBUYK, *Essays from Oceania and Eurasia*, UIA, Exa en Progressef, 1984, 19-25. Voor een antwoord hierop, zie P. POPELIER, “De (ir)rational wetgever vroeger, vandaag en in de toekomst”, in B. PEETERS (ed.), *Huldeboek Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, te verschijnen in 2007 ter gelegenheid van het emeritaat van de gehuldigde.

## Bruikbare wetgeving

bestaan is de wijze waarop de politieke organisatie functioneert van minder belang, aldus de auteur.<sup>61</sup>

In dat licht valt enige huiver van politici voor de rationalisering van het wetgevingproces te begrijpen: zij vrezen dat hun functie wordt overgenomen door de wetenschap. Bovendien schetst de science fiction literatuur die in het genoemde essay onder de loep wordt genomen een weinig fraai beeld van totalitaire staten waarin geen plaats meer is voor persoonlijke vrijheid.

In werkelijkheid valt een en ander nog wel mee.

In de eerste plaats vooronderstelt instrumentele rationaliteit voorafgaand een zekere waarde-rationaliteit: de vastlegging van preferenties die het mogelijk maakt om doelstellingen te formuleren. Bovendien ontsnappen ook wetenschappers niet aan het probleem van “bounded rationality”:<sup>62</sup> informatie is niet steeds volledig, een omgeving kan wijzigen. Wetenschappers kunnen tot verschillende resultaten komen afhankelijk van de methode die ze gebruiken om informatie te verzamelen en te analyseren.<sup>63</sup> In de wetenschapsfilosofie wijst men er dan ook op dat, aangezien het wetenschappelijk discours wordt gebouwd op fundamenteel onzekere gegevens, ook wetenschappers geen aanspraak kunnen maken op “waarheid”, maar slechts plausibiliteitsaanspraken doen.<sup>64</sup> Wetenschappelijke adviezen aan de beleidsmaker en wetgever moeten daarom gegrond zijn op een transparante en toetsbare methode, de onzekere aspecten erkennen en diverse aanbevelingen aanreiken, uitgaande van verschillende mogelijke vooronderstellingen.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid* 20.

<sup>62</sup> Zie J.J. RACHLINSKI en C.R. FARINA, “Cognitive Psychology and Optimal Government Design”, *Cornell L. Rev.* 2002, 558-561.

<sup>63</sup> Zie S. BREYER, *Breaking the vicious circle. Towards effective Risk Regulation*, Cambridge/Londen, Harvard University Press, 1993, 42-47.

<sup>64</sup> Hierover G. DE GEEST, *Economische analyse van het contracten en quasi-contractenrecht: een onderzoek naar de wetenschappelijke waarde van de rechtseconomie*, Antwerpen, Maklu, 1994, hoofdstukken 14 en 15, 389 e.v. en 402 e.v.

<sup>65</sup> Zie S. LIERMAN, *Voorzorg, preventie en aansprakelijkheid*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 101.

Ten slotte hebben rechtsregels tot doel het gedrag van mensen in een samenleving te sturen. Om naleving van rechtsregels te verkrijgen zonder overdreven handhavingkosten, moeten die regels in zekere mate aanvaard en gevolgd worden. De wetgever moet ook in dat verband rekening houden met cognitieve en andere beperkingen eigen aan elke persoon.

*b. Ook in rechtseconomische theorieën is plaats voor een rationeel wetgevingsmodel*

Dat politici niettemin blijven schermen met het politiek primaat, wordt verklaard door rechtseconomische theorieën van *Public Choice*, die een wel erg pessimistisch beeld schetsen. Volgens deze theorieën is het resultaat van het politieke besluitvormingsproces vaak niet de meest rationele wanneer men uitgaat van de probleemstelling en de middelen om dat probleem op de meest efficiënte wijze op te lossen. MACKIE bespeurt zelfs een tendens onder academici om zich laatdunkend uit te laten over democratie in een stroming die hij omschrijft als “*democratic irrationalism*”.<sup>66</sup> Volgens die stroming wordt collectieve besluitvorming beheerst door agenda setting en manipulatie, de volgorde waarin alternatieven worden geplaatst, strategisch stemmen en politieke tactieken. Van een “algemeen belang” of “volkswil” kan geen sprake zijn, zo blijkt uit ARROW’s theorie,<sup>67</sup> en het resultaat van zogenaamd democratische besluitvorming is in feite willekeurig en zinloos indien men het beschouwt vanuit het oogpunt van maatschappelijk nut.<sup>68</sup> De reden hiervoor zou zijn dat politici, dus ook wetgevers, steeds gemotiveerd worden door

---

<sup>66</sup> G. MACKIE, *Democracy defended*, Cambridge, Cambridge University, 2004, 9-43, die RIKER als grondlegger aanwijst. In zijn boek bestrijdt de auteur deze tendens. Ook anderen wijzen de public choice theorieën af als te cynisch en simplistisch, zie J.J. RACHLINSKI en C.R. FARINA, *l.c.* 552-553.

<sup>67</sup> Zie hierover, o.m. H. KERKMEESTER, “Een rechtseconomische analyse van de symbolen en de recepten inzake legitimiteit van de democratie”, in B. HUBEAU en M. ELST (eds.), *Democratie in ademnood?*, Brugge, die Keure, 2002, 40-41.

<sup>68</sup> Zie G. MACKIE, *o.c.* 9-43 voor een resem citaten in die zin van wetenschappers uit diverse disciplines.

## Bruikbare wetgeving

eigenbelang.<sup>69</sup> Zij zijn er in de eerste plaats op uit om (her)verkozen te worden en stellen dus maatregelen die volgens hun oordeel overeenstemmen met wat een meerderheid van hun kiespubliek verkiest.<sup>70</sup> De oordelen van dat kiespubliek zijn echter vaak niet volkomen rationeel.<sup>71</sup>

De oplossing ligt voor verschillende rechtseconomen daarom in deregulering – een tot het minimum beperkte nachtwakerstaat kan het minste kwaad doen – evenals het delegeren van reguleringsbevoegdheid.<sup>72</sup>

Nochtans is dat specifieke politieke belang niet noodzakelijk tegenstrijdig met het model van wetgevingsbeleid dat hierboven werd uitgetekend.

Maatschappelijke draagkracht is immers één van de elementen die de uitvoerbaarheid van een beslissing mee bepalen.

Sommige rechtseconomen blijven dan ook, gesteund door inzichten uit de psychologische wetenschappen, de idee van volksparticipatie steunen omdat dit de stuurkracht van wetgeving zou vergroten: wie wetgeving niet als een extern opgedrongen regel ervaart, zal zich eerder engageren om die wet na te leven en ook zijn waardepatroon eraan aanpassen.<sup>73</sup>

Vormen van publieke participatie kunnen voorts voorkomen dat besluitvorming, gebaseerd op het oordeel van deskundigen, cognitieve gebreken vertoont. Die zijn vaak het resultaat van

---

<sup>69</sup> P. LEMIEUX, “The Public Choice Revolution”, *Regulation* 2004, 22-29 en J.J. RACHLINSKI en C.R. FARINA, *l.c.* 551.

<sup>70</sup> P. LEMIEUX, *l.c.* 27 citeert A. DOWNS, die in *An economic theory of democracy* stelt dat partijen beleid formuleren om verkiezingen te winnen, eerder dan dat zij verkiezingen winnen om een bepaald beleid te kunnen implementeren. Zie eveneens J.J. RACHLINSKI en C.R. FARINA, *l.c.* 564-565.

<sup>71</sup> Zo wees S. BREYER, *o.c.* erop dat inzake regulering van risicogerelateerde producten de prioriteiten van de door de kiezer beïnvloede wetgever niet overeenstemt met de prioriteiten van deskundigen, wegens bepaalde cognitieve vooroordelen en fouten in het normale redeneringsproces.

<sup>72</sup> Zie J.J. RACHLINSKI en C.R. FARINA, *l.c.* 552 en 569-570.

<sup>73</sup> R. COOTER, “Treating yourself instrumentally: internalization, rationality, and the law”, in *The Law and Economics of Irrational Behavior*, *o.c.* 95-108.

oogkleppen die deskundigen na verloop van tijd blijken te ontwikkelen.<sup>74</sup>

Om die reden maken zowel het horen van deskundigen, als vormen van inspraak en publieke consultatie deel uit van een modern wetgevingbeleid.<sup>75</sup>

Daarnaast kan reguleringsmanagement ook antwoorden bieden op rechtseconomische vaststellingen dat besluitvorming geïnspireerd wordt door eigenbelang. Reguleringssimpactanalyse vormt hiervoor de sleutel. “De mogelijkheid voor strategisch gedrag, waarbij de eigen belangen worden gepresenteerd als algemeen belang, kan verder worden teruggebracht door het eisen van kosten-batenanalyses voor wetgeving”, aldus KERKMEESTER.<sup>76</sup>

Met andere woorden, als politici het politiek primaat gebruiken als argument tegen de invoering van reguleringssimpactanalyses, rijst de vraag wat zij precies verstaan onder “politiek primaat”. Het politiek primaat moet dienen om volksvertegenwoordigers in staat te stellen beleid te voeren om redenen van algemeen belang, wat het maken van geïnformeerde keuzes impliceert. KERKMEESTER wijst erop dat kosten-batenanalyses, die niet louter in termen van monetaire factoren worden opgesteld, juist een voorwaarde vormen voor het realiseren van een legitieme democratie.<sup>77</sup> Omgekeerd betekent dit, dat het politiek primaat niet misbruikt mag worden om eenzijdige, individuele belangen in de plaats te stellen van het algemeen belang. Het mag met andere woorden geen vrijgeleide zijn voor politici om wetgeving te maken naar believen, zonder verantwoording of belangenafweging.

#### **4. De praktijk: resultaten, beoordeling en knelpunten**

Wetgevingsbeleid of reguleringsmanagement steunt op drie fundamentele elementen: beleid, instrumenten en instellingen.<sup>78</sup> In

---

<sup>74</sup> J.J. RACHLINSKI en C.R. FARINA, *l.c.* 589.

<sup>75</sup> Zie hoger, het OESO-model.

<sup>76</sup> H. KERKMEESTER, *l.c.* 52.

<sup>77</sup> H. KERKMEESTER, *l.c.* 52.

<sup>78</sup> *Indicators of Regulatory Quality*, gecit., p. 15.

wat volgt zal blijken in welke mate deze elementen aanwezig zijn op respectievelijk federaal en Vlaams niveau en welke resultaten werden geboekt.

#### **4.1. De praktijk op federaal niveau: klemtoon op Administratieve Vereenvoudiging**

##### *a. Het regeringsbeleid: administratieve vereenvoudiging*

Het beleid inzake administratieve vereenvoudiging klinkt als een succesverhaal.

Dat heeft deels te maken met het opmerkelijke communicatiebeleid dat wordt gevoerd rond administratieve vereenvoudiging. Daarvan maken deel uit: het “Kafka”-label, het betrekken van burgers via het Kafka-meldpunt, de perscommuniqués rond elk vereenvoudigingsproject en de Kafka-index, die op de website staat, maar ook aan de gevel van de Wetstraat hangt en aan elke voorbijganger toont met hoeveel procent de administratieve lasten in België reeds verminderd zijn.<sup>79</sup>

Maar het gaat niet enkel om communicatie en perceptie. Aan de basis daarvan liggen daadwerkelijke realisaties. De Kafka-website maakt gewag van de afschaffing of vereenvoudiging van meer dan 170 wetten en regels.<sup>80</sup> Daarin valt vooral de succesvolle samenwerking met e-government op. Volgens de Algemene Beleidsnota van de Staatssecretaris voor de administratieve vereenvoudiging zijn de administratieve lasten tussen 2002 en 2004 met 25 % gedaald,<sup>81</sup> wat betekent dat de doelstelling opgetekend in het vorige regeerakkoord, van 1999, alvast gerealiseerd is. Het IMF-rapport over België tekent op dat de reductie in administratieve lasten voor ondernemingen en belastingbetalers middelen vrijmaakt voor groei en begint te renderen.<sup>82</sup> Ook in EG-rapporten worden de

---

<sup>79</sup> Zie [www.kafka.be](http://www.kafka.be), in het bijzonder <http://www.kafka.be/showpage.php?iPageID=38&sLangCode=NL>.

<sup>80</sup> [www.kafka.be](http://www.kafka.be). Zie de link <http://www.kafka.be/doc/1158134213-6239.pdf>.

<sup>81</sup> *Kafka levert resultaten*, Algemene Beleidsnota, 28 oktober 2005, <http://www.kafka.be/doc/1133184931-3288.pdf>.

<sup>82</sup> Terug te vinden op <http://www.kafka.be/doc/1133184965-4682.pdf>.



inspanningen inzake administratieve vereenvoudiging positief gewaardeerd.<sup>83</sup>

De realisaties zijn uiteraard niet altijd smetteloos.

Ondernemers staan, alle vereenvoudigingprojecten ten spijt, nog steeds voor een berg administratieve verplichtingen, die slechts verlicht worden door middel van intermediaire structuren, zoals werkgeverssecretariaten.<sup>84</sup>

Ook in de regelgeving die vereenvoudigd is, vallen nog wel ambigue termen, complexe punten of onnodige administratieve lasten aan te duiden.<sup>85</sup> Niet zelden ligt daaraan ten grondslag, dat de materie niet enkel op federaal niveau wordt geregeld, maar dat sommige aspecten ervan behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.<sup>86</sup>

Andere projecten zijn nog onvolkomen. Zo staat ook de opstart van de Kruispuntbank Wetgeving op de lijst van realisaties. Die kruispuntbank werd vooral onder impuls van de Kamer van Volksvertegenwoordigers tot stand gebracht en is, bij gebreke aan middelen, vooralsnog een centraal loket voor bestaande databanken inzake wetgeving en rechtspraak.<sup>87</sup> Meerwaarde komt vooral voort uit de openbaarmaking van de zeer volledige referentiedatabank van de Raad van State, afdeling wetgeving.

---

<sup>83</sup> *Second implementation Report on the 2003-2005 Broad Economic Policy Guidelines*, 27 januari 2005, SEC(2005)91, p. 33, 62 en 97. Ook te vinden op <http://www.kafka.be/doc/1108461988-2172.pdf>.

<sup>84</sup> C. ISTASSE, *l.c.* 72-73.

<sup>85</sup> Vb. de opmerkingen bij D. NUYTS, “De hervorming van de reglementering inzake tewerkstelling van buitenlandse werknemers en de verplichting tot het houden van een beroepskaart voor buitenlandse zelfstandigen”, *T. Vreemdelingenrecht* 2003, 121, B. VANERMEN, “Onbeperkt uitstel van de invordering van directe belastingen en aanrekening van terug te betalen bedragen op belastingschulden”, *R.W.* 2005-2006, 282..

<sup>86</sup> Bv. D. NUYTS, *l.c.* 121. Zie in dat verband ook F. SCHRAM, “Administratieve vereenvoudiging: geen eenvoudige zaak”, in *La Simplification Administrative: Leurre ou réalité?*, 95-96.

<sup>87</sup> Zie [www.belgielex.be](http://www.belgielex.be).

## Bruikbare wetgeving

Al bij al kan het beleid inzake administratieve vereenvoudiging positief worden geëvalueerd. Dat gebeurt ook in het onafhankelijke doorlichtingsrapport dat werd gemaakt van het beleid terzake.<sup>88</sup> Aan de succesvolle realisaties, ligt een geslaagd beleid ten grondslag. Uit de beschrijving van dat beleid,<sup>89</sup> blijkt dat de drie noodzakelijke elementen – beleid, instrumenten en instellingen – aanwezig zijn. Politieke consensus om administratieve vereenvoudiging als agendapunt vooruit te schuiven bestaat op continue basis sinds 1998. Hervormingen kunnen aangestuurd en gecontinueerd worden dank zij instellingen als de Dienst Administratieve Vereenvoudiging en haar Sturingscomité. Daarnaast zijn instrumenten ontwikkeld, zoals methodes om administratieve lasten te meten en impactfiches (de “Kafkatest”). Bovendien wordt ook het contact met en inbreng van *stakeholders* verzorgd. Dat zijn enerzijds de departementen, die kunnen samenwerken met de Dienst Administratieve Vereenvoudiging. Dat zijn anderzijds de ondernemingen, die in het Stuurcomité vertegenwoordigd zijn, die betrokken worden bij de vereenvoudigingsprojecten<sup>90</sup> en voor wie de “Kafka Award” in het leven werd geroepen: een prijs voor de onderneming die het best de papierberg in eigen huis heeft teruggedrongen.<sup>91</sup>

Anderzijds kunnen ook enkele *caveats* worden opgetekend. Het beleid inzake administratieve vereenvoudiging lijkt meer en meer geconcentreerd te worden op de persoon van de staatssecretaris bevoegd voor dat beleid. De Kafka-website is springlevend, die van de ondersteunende Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging is dat veel minder. Het laatste jaarrapport van die dienst dateert van het werkjaar 2001-2002. De vraag rijst hoe sluitend de garanties voor continuïteit zijn wanneer in een volgende legislatuur de Staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging zou verdwijnen.

---

<sup>88</sup> *Regulatory Management and administrative simplification in Belgium and Flanders*, geciteerd, p. 4.

<sup>89</sup> Zie *supra* paragrafen 2.2. en 2.3.

<sup>90</sup> Zie C. ISTASSE, *l.c.* 71.

<sup>91</sup> [www.kafka.be/award/nl](http://www.kafka.be/award/nl).

Bovendien zijn ook de initiële voornemens om administratieve vereenvoudiging op te nemen in een meer structureel wetgevingsbeleid, verzand. Daardoor bestaat het risico dat de resultaten inzake administratieve vereenvoudiging van tijdelijke aard zijn, doordat nieuwe wetgeving nieuwe lasten meebrengt. De “Kafka-test” dreigt net zoals de eerdere “administratieve lastentoets” een formaliteit te worden, indien ze niet wordt ingebed in een breder beleid, niet blijvend gedragen wordt door het beleid in de verschillende ministeries en er geen transparantie aan wordt gegeven ten behoeve van het parlement en het ruimere publiek. Bovendien wordt in een internationale studie gewaarschuwd voor een disproportionele aandacht voor administratieve vereenvoudiging, die de aandacht voor een integrale analyse van impact, kosten en baten wegtrekt.<sup>92</sup> Een te sterke focus op partiële impactanalyse, kan leiden tot onevenwichtige wetgeving, die eenzijdig de kaart trekt van ondernemingen.<sup>93</sup>

Ook SCHRAM wijst er bovendien op administratieve vereenvoudiging geen doel op zich mag zijn, maar geplaatst moet worden in het gehele plaatje van beheerskosten, implementatiekosten en handhavingkosten. Er moet onder meer een evenwicht bestaan tussen administratieve lasten voor de burger en beheerskosten voor de overheid: pas wanneer administratieve lasten overlasten worden, want buitensporig tot het doel waarvoor ze zijn ingesteld, is er nood aan administratieve vereenvoudiging.<sup>94</sup>

Deze minpunten zijn eveneens terug te vinden in het genoemde doorlichtingrapport, waar onder meer wordt aanbevolen om de Kafka-test om te vormen tot een reguleringsimpactanalyse, de DAV te versterken en meer structurele maatregelen te nemen, zoals vorming van ambtenaren.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> S. JACOBS, *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making*, 30 mei 2006, terug te vinden op de website van de Dienst Wetsmatiging, [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging).

<sup>93</sup> *Ibid* p. 4. Zie ook F. SCHRAM, *l.c.* 97-98.

<sup>94</sup> F. SCHRAM, *l.c.* 91 en 95.

<sup>95</sup> *Regulatory Management and administrative simplification in Belgium and Flanders*, geciteerd, p. 4.

## Bruikbare wetgeving

Vanuit de ondernemingswereld klinkt bovendien de vraag om die ambtenaren meer te betrekken bij de besluitvormingsprocedure, zeker als het gaat om projecten van administratieve vereenvoudiging, om de werkbaarheid van een nieuwe regeling te garanderen.<sup>96</sup>

### *b. Parlementaire initiatieven inzake wetsevaluatie*

Op parlementair niveau valt op dat een meer dynamische kijk op wetgevingsbeleid vooral uitgaat van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, ofschoon de Senaat als “reflectiekamer” wordt beschouwd als de hoeder van de kwaliteit van de wet.<sup>97</sup> Initiatieven zijn onder meer het toegankelijk maken van de (memories van) toelichting bij wetsvoorstellen en –ontwerpen, die een samenvatting en concordantietabel moeten bevatten, en de ondersteuning bij de opstart van de Kruispuntbank Wetgeving.

De parlementaire initiatieven worden in dit preadvies echter in het bijzonder vermeld, omdat de regering ervoor geopteerd heeft de wetsevaluatie, als sluitstuk voor het beleid inzake administratieve vereenvoudiging, door parlementaire initiatieven te realiseren. In dat kader zijn twee initiatieven relevant:<sup>98</sup> een wetsontwerp houdende instelling van een procedure voor de evaluatie van wetgeving<sup>99</sup> en een wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie.<sup>100</sup> Vooral dit laatste is van belang, omdat het gesteund wordt door de

---

<sup>96</sup> C. ISTASSE, *l.c.* 83.

<sup>97</sup> Zie over de beperkte mogelijkheden voor de Senaat om die rol waar te maken P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, Brugge, die Keure, 2004, 183-209.

<sup>98</sup> Voor een bespreking zie o.m. J. VAN NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België*, o.c. 36-57 en het Advies uitgebracht door P. POPELIER en J. VAN NIEUWENHOVE ter gelegenheid van de hoorzitting in de Senaat, terug te vinden op [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be).

<sup>99</sup> Reeds door de regering ingediend op 17 april 1998, *Parl.St.* Senaat 1997-1998, 1-955/1. Voor een bespreking, zie o.m. J. VAN NIEUWENHOVE, *Wetsevaluatie in België*, o.c. 36-40.

<sup>100</sup> *Parl.St.* Kamer 2001-2002, 50-1580 en 2002-2003, 51-29.

Staatssecretaris voor de Administratieve Vereenvoudiging.<sup>101</sup> Beide initiatieven hebben reeds een historiek die meerdere legislaturen omvat. Het wetsvoorstel tot oprichting van een Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie is goedgekeurd door de Kamer, maar blijft reeds enige tijd aanslepen in de Senaat. Opmerkelijk is dat het voorstel verwijst naar het politieke maar weinig succesvolle Franse model, dat het geen oog heeft voor het noodzakelijk interdisciplinair karakter van wetsevaluaties en dat het enkel betrekking heeft op wetsevaluaties *ex post*. Wetsevaluaties *ex post* vormen echter het sluitstuk van een geheel wetgevingsproces. Dat proces begint met een zorgvuldige voorbereiding van wetgeving, waarvan evaluaties *ex ante* een onderdeel vormen. Evaluaties *ex ante* leveren materiaal aan op basis waarvan evaluaties *ex post* kunnen uitgewerkt worden. Precies die *ex ante* evaluaties ontbreken op dit moment.

#### **4.2. De praktijk op Vlaams niveau: klemtoon op een structureel wetgevingsbeleid**

Op Vlaams niveau vormt administratieve vereenvoudiging een onderdeel van een meer omvattend wetgevingsbeleid.

Ook hier zijn de elementen die cruciaal zijn voor het welslagen - beleid, instrumenten en instellingen – aanwezig, zo blijkt uit de voorgaande analyse. Het beleid vindt zijn neerslag in regeerakkoord en beleidsbrieven. Een van de belangrijkste instrumenten zijn de reguleringssimpactanalyses. Daarnaast zijn er kwaliteitscriteria goedgekeurd door de Vlaamse Regering en werden diverse handleidingen en protocollen uitgewerkt, ook met betrekking tot administratieve lastenmeting en compensaties. De drijvende krachten achter het beleid zijn de minister bevoegd voor het wetgevingsbeleid en, op continue basis, de Dienst Wetsmatiging. Ambtenaren worden geresponsabiliseerd doordat zij verplicht worden om reguleringssimpactanalyses uit te voeren. Bovendien worden vorminginitiatieven ontplooid inzake

---

<sup>101</sup> Commissieverslag, *Parl.St.* 2003-2004, 51-29/9, p. 10.

## Bruikbare wetgeving

reguleringsimpactanalyse maar ook inzake aspecten van een breder wetgevingsbeleid.<sup>102</sup>

Zoals op federaal niveau, wordt gewerkt aan de hand van specifieke projecten, onder meer inzake administratieve vereenvoudiging, die zichtbare resultaten geven op korte termijn. Elke vakminister is bevoegd voor de financiering, aansturing en realisatie van de concrete vereenvoudigingsprojecten in zijn domein; de minister bevoegd voor reguleringsmanagement heeft een coördinerende rol voor projecten die de bevoegdheid van één minister overstijgen.<sup>103</sup> Daarnaast wordt op Vlaams niveau echter ook gewerkt aan meer structurele initiatieven, die een meer duurzame uitbouw van het wetgevingsbeleid mogelijk maken. Dat wordt in een onafhankelijk doorlichtingsrapport beklemtoond: “In less than four years, the government has established a policy and a program of regulatory management comparable to those existing in leading countries”.<sup>104</sup>

De website van de Dienst Wetsmatiging pakt alvast uit met positieve resultaten.<sup>105</sup>

Volgens deze website werden tot nog toe 42 vereenvoudigingsprojecten afgewerkt en werd in totaal voor 5 249 950 euro aan administratieve lasten bespaard.<sup>106</sup> Paradedepaardje is de reguleringsimpactanalyse (RIA). Aan de hand daarvan berekent de Dienst Wetsmatiging ook de kwaliteit van regelgeving. Volgens de website getuigde in 2006 79,85 van de regelgevingdossiers van goede kwaliteit.

Mogelijk onder druk van de *good news show* op federaal niveau, wordt recent op Vlaams niveau met deze metingen en resultaten uitgepakt. Helaas valt een meer structureel wetgevingsbeleid minder goed in cijfers te vatten. De 79,85 % blijkt te verwijzen naar

---

<sup>102</sup> Dit laatste in samenwerking met het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving, zie de website [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be).

<sup>103</sup> J. VAN STEELANDT, *l.c.* 17.

<sup>104</sup> *Regulatory Management and administrative simplification in Belgium and Flanders*, geciteerd, p. 4.

<sup>105</sup> Zie daarnaast ook J. VAN STEELANDT, *l.c.* 24-25.

<sup>106</sup> [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging). Bedrag op 13 februari 2007.

het aantal gevallen waarin de formele procedure wordt nageleefd, met name waarvoor een RIA-advies, een legistiek advies en een taalkundig advies werd gevraagd. Dat zegt echter niets over de inhoudelijke kwaliteit.<sup>107</sup>

In werkelijkheid ziet de situatie er minder rooskleurig uit. In het doorlichtingrapport worden als zwakke punten onder meer aangemerkt dat het systeem van publieke consultatie niet behoorlijk werkt, de besluitvormingsprocedure te veel tijd neemt en de Dienst Wetsmatiging over te beperkte middelen beschikt.<sup>108</sup> Ook een systeem van wetsevaluatie *ex post* ontbreekt nog. Vanuit de SERV wordt opgemerkt dat “de situatie stilaan verbetert”, maar: “de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving en van de Vlaamse RIA’s blijft zorgwekkend”.<sup>109</sup> Reguleringsimpactanalyses worden vaak slechts als een formaliteit opgevat. Zij begeleiden niet, zoals de bedoeling is, het gehele voorbereidingproces, maar worden achteraf uitgevoerd om de gekozen maatregel te ondersteunen. In plaats van de kosten en baten van diverse alternatieven in te schatten, worden gewoonlijk enkel de nuloptie en de voorgestelde maatregel met elkaar vergeleken. Slechts in uitzonderlijke gevallen hebben deze RIA’s enige impact op de besluitvorming.<sup>110</sup>

### **4.3. Beoordeling: knelpunten en oorzaken**

Suykens geeft volgende oorzaken aan die administratieve vereenvoudiging en het beperken van het aantal regels bemoeilijken:<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> P. VAN HUMBEECK, “Wetgevingsbeleid in Vlaanderen op niveau van de uitvoerende macht”, *l.c.* 105. Zie ook SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen*, Brussel, 2006.

<sup>108</sup> *Regulatory Management and administrative simplification in Belgium and Flanders*, geciteerd, p. 5.

<sup>109</sup> P. VAN HUMBEECK, *l.c.* 107. Zie in het bijzonder SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen. Evaluatie en aanbevelingen*, Brussel, 22 november 2006, 70 p.

<sup>110</sup> Minder dan 30 % van de 46 RIA’s die de SERV analyseerde in de periode 2005-2006, SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen*, *l.c.* 5.

<sup>111</sup> M. SUYKENS, *l.c.* 398-399.

## Bruikbare wetgeving

- de complexiteit van de samenleving,
- het toenemende aantal overheidsniveaus, samen met het “ongebreideld geloof dat men via regelgeving en normering de samenleving kan sturen”,
- een basiswantrouwen dat besturen koesteren ten aanzien van burger, bedrijven en instellingen,
- de vraag naar regelgeving bij burgers of burgergroepen zelf,<sup>112</sup>
- de ambitie van vakministers, die via nieuwe wetgeving hun naam willen verbinden aan nieuw beleid.

In de praktijk blijkt het beleid inzake administratieve vereenvoudiging behoorlijk succesvol te zijn. Hier wordt politieke wil ondersteund door middelen, instrumenten en instellingen. De projectmatige aanpak levert geen gevaar op voor wat beleidsmakers als “het politiek primaat” beschouwen. Zichtbare resultaten beloven bovendien electorale winst.

Moeilijker is het om het geheel aan regelgeving in te nemen. Op Vlaams niveau wordt het denken in alternatieven gestimuleerd via de reguleringssimpactanalyse, maar in de praktijk brengt dat weinig op.

Daarnaast blijkt het ook moeilijk om het beleid warm te maken voor een structureel wetgevingsbeleid. Op federaal niveau komt men er niet eens aan toe. Op Vlaams niveau zijn bijna alle voorwaarden aanwezig voor een succesvol wetgevingsbeleid, maar komt het toch niet tot een behoorlijke implementatie. Van Humbeeck ziet daarvoor de volgende drie oorzaken:<sup>113</sup>

- de regelgevingprocedure wordt uitgehold doordat ze niet correct of slechts als formaliteit wordt nageleefd, bv. door adviesprocedures te omzeilen of adviezen bij hoogdringendheid te vragen;

---

<sup>112</sup> Zelfs vanuit de ondernemerswereld zelf wordt gewaarschuwd tegen het al te verregaand vereenvoudigen tot zelfs afschaffen van regelgeving, die nochtans bepaalde sociale of stedenbouwkundige belangen dient, zie C. ISTASSE, *l.c.* 79.

<sup>113</sup> P. VAN HUMBEECK, “Wetgevingsbeleid in Vlaanderen op niveau van de uitvoerende macht”, *l.c.* 109-118.



## Regeldruk en regelgevingsbeleid in België

- de regelgevingprocedure is onvoldoende transparant, met te weinig ruimte voor inspraak en consultatie;
- belangrijke waarborgen komen te laat in de besluitvormingsprocedure: adviesraden worden pas geconsulteerd nadat de inhoudelijke voorbereiding en politieke discussie reeds achter de rug is en fundamentele wijzigingen politiek niet meer bespreekbaar zijn.<sup>114</sup>

Rode draad bij deze factoren is het gebrek aan politieke wil.

Van Humbeeck zelf merkt op dat de uitholling van de regelgevingprocedure grotendeels te wijten is aan de politieke cultuur, waarin beleidsmakers “de “checks and balances” in het regelgevingproces soms zien als overbodige, tijdrovende stappen die een snelle oplossing enkel in de weg staan”.<sup>115</sup>

Het politieke wantrouwen tegenover reguleringssimpactanalyses blijkt uit opmerkingen van ministers bij parlementaire besprekingen. Twee voorbeelden.<sup>116</sup>

- De RIA bij het voorontwerp van decreet houdende oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse regulator voor de Media, wees uit dat een alternatieve optie in plaats van de door de Minister gewenste keuze, bij gelijke voordelen, zou leiden tot meer onafhankelijkheid voor de toezichthoudende organen en tot lagere financiële kosten. De Vlaamse Regering bleef echter bij haar standpunt, met als enig argument: “redenen van politieke opportuniteit”.<sup>117</sup> Het is uiteraard het primaat van de politiek om een keuze te maken tussen alternatieven. De rationaliteitstoets vereist echter dat dit gebeurt op basis van goede argumenten.

- In de bespreking van het ontwerp van decreet met betrekking tot het Grindfonds en de grindwinning werden de ingeschatte gevolgen en de voorgelegde cijfers betwist. De Minister

---

<sup>114</sup> Zie m.b.t. de Raad van State, afdeling wetgeving ook reeds P. POPELIER, *De wet juridisch bekeken*, o.c. 215 en 217.

<sup>115</sup> *Ibid* 112.

<sup>116</sup> Deze staan reeds vermeld in het “blunderboek” op de website van het Interuniversitair Centrum voor Wetgeving, onder de titel: “Wetten kunnen beter”, [www.centrumwetgeving.be](http://www.centrumwetgeving.be).

<sup>117</sup> *Parl.St.* VI. Parl. 2004-2005, 464/1.

## Bruikbare wetgeving

verzucht: of hij in de toekomst nu altijd verder in debat zal moeten gaan om de inhoud van die RIA te verdedigen?<sup>118</sup> Dat een transparant wetgevingsdossier het parlementaire debat kan voeden, wordt door onze ministers duidelijk niet bijzonder gewaardeerd. Dat de Dienst Wetsmatiging onder bevoegdheid staat van een vakminister, is niet van aard dit gebrek aan politieke draagkracht op te lossen. De Kenniscel Reguleringsmanagement werd oorspronkelijk opgericht onder de Minister-President, kwam echter in 2004 onder de bevoegdheid van een vakminister en is in de loop van 2006 permanent in het organogram ingeschreven bij het departement dat zich met bestuurszaken bezig houdt. Dat is geen gunstige ontwikkeling. Regelgevingbeleid en administratieve vereenvoudiging zijn eerder gebaat bij een horizontale aansturing, omdat zij raken aan verschillende beleidsdomeinen.<sup>119</sup> Ten slotte blijven ook in Vlaanderen de ministeriële kabinetten bestaan als schaduwdepartementen. Het eigenlijke beleids- en wetgevingsvoorbereidende werk vindt meestal daar plaats. Ook contacten met externe stakeholders verloopt vooral via de kabinetten in plaats van door een gestructureerd consultatieproces.<sup>120</sup> Dat betekent dat rationalisering van het besluitvormingproces binnen het bestuur, bijvoorbeeld door middel van reguleringssimpactanalyses, en vorminginitiatieven voor ambtenaren, weinig opbrengen indien wetgeving *ad hoc* wordt uitgewerkt in kabinetten of wordt uitbesteed, en de formele procedure pas nadien wordt gevolgd, zonder inhoudelijke meerwaarde.

In de praktijk wordt dus ook het bestuurskundige model van reguleringsmanagement doorkruist door politieke tactieken en logica. De Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen stelt vast dat ook in andere landen de aanvangfase van een nieuw

---

<sup>118</sup> Verslag bij het voorontwerp van decreet, *Parl. St.* VI. Parl. 2004-2005, 348/2, p. 7-9

<sup>119</sup> K. DE LEEMANS, *l.c.* 232.

<sup>120</sup> D. VANCOPPENOLLE en M. BRANS, *Consultatiecodes voor beleidsambtenaren: een internationale verkenning*, Leuven, SBOV, 2003, p. 13, te downloaden via <http://soc.kuleuven.be/sbov/publicaties/detail/sn020503.htm>.

## Regeldruk en regelgevingsbeleid in België

regelgevingbeleid wordt gekenmerkt door gebrek aan politieke ondersteuning. De meerwaarde van RIA in de beginfase, aldus de SERV, “ligt dikwijls meer in de bewustwording van beleidsmakers van de wijze waarop regelgeving beter kan worden voorbereid”.<sup>121</sup>

Cruciaal is daarom dat naast de uitbouw van een beleid, dat steunt op instellingen en instrumenten, gezocht wordt naar factoren die blijvende politieke ondersteuning in de hand werken.

- Uit de Belgische ervaringen blijkt dat politieke ondersteuning in de hand wordt gewerkt, wanneer administratieve vereenvoudiging of wetgevingsbeleid onderdeel vormt van een bredere hervorming. Zo werd bijvoorbeeld de eerste Staatssecretaris voor de administratieve vereenvoudiging benoemd in het kader van een breder opgezet beleid tot modernisering van het bestuur in het licht van *New Public Management*, het zogenaamde Copernicusplan.<sup>122</sup> Op Vlaams niveau werd een breed opgezet “Beter Bestuurlijk Beleid”-plan uitgewerkt, waarin ook aspecten van wetgevingsbeleid passen, zoals de herstructurering van adviesorganen en de invoering van wetgevingscellen per departement. Dit is weliswaar geen voldoende voorwaarde. Het kleinere onderdeel mag immers niet verdrukt worden door de ambities met betrekking tot andere aspecten van het bredere beleid. Bovendien mag ook die bredere hervorming niet verzanden. In België werden de federale ambities met betrekking tot de modernisering van het bestuur ingetoomd. Dank zij het enthousiasme van de tweede staatssecretaris, kon het vereenvoudigingproject boven het Copernicusplan uitstijgen. Omdat echter met dat Copernicusplan, ook de voorgenomen afbouw van kabinetten bij een minister sneuvelde, blijven die kabinetten nog een ernstige

---

<sup>121</sup> *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen, l.c. 5.*

<sup>122</sup> P.-O. DE BROUX, « De Camu à Copernic : l'évolution de la fonction publique en Belgique », *Adm. Publ. (T.)*, 2005, 172, N. THIJS en S. VAN DE WALLE, “De Dupétioux à Copernic: 150 ans de réformes administratives en Belgique”, *Adm. Publ. (T.)*, 2005, 45.

## Bruikbare wetgeving

hinderpaal voor de rationalisering van het gehele wetgevingproces.

- De Europese Unie vormt een andere factor. Zo is de nationale overheid in sommige gevallen verplicht om administratieve vereenvoudiging door te voeren. Op grond van de nieuwe dienstenrichtlijn bijvoorbeeld, moeten zij de procedures en formaliteiten voor de toegang tot en uitoefening van dienstenactiviteiten vereenvoudigen, waaronder ook het instellen van een centraal loket valt.<sup>123</sup> Meer algemeen geeft Europa aan de lidstaten de opdracht om administratieve lasten te verminderen, in het bijzonder voor KMO's, en de kwaliteit van regelgeving te verbeteren.<sup>124</sup> Ook dereguleringsprojecten kwamen tot stand onder invloed van de Europese Gemeenschappen.
- Ook transparantie vormt een belangrijk element. De uitbouw van een rationeel model van regelgevingbeleid is niet voldoende om goede resultaten neer te leggen, zo bleek uit het Vlaamse model. Belangrijk is echter dat in dergelijk model die politieke argumenten zichtbaar worden. Wanneer bijvoorbeeld een reguleringssimpactanalyse verplicht wordt gesteld bij de indiening van een wetsontwerp en deze RIA gepubliceerd wordt voor het grote publiek, kan iedereen nagaan of een wet al dan niet zorgvuldig werd voorbereid.
- Aansluiting bij en ondersteuning door maatschappelijke groepen en organisaties is een belangrijke factor,<sup>125</sup> dat ook op een andere manier dan door middel van transparantie georganiseerd kan worden. De inbreng van externe draagkracht kan worden geïnstitutionaliseerd door middel van een netwerk van instanties, denktanks, adviesraden en

---

<sup>123</sup> Hierover F. VAN OVERMEIREN, "De dienstenrichtlijn en gezondheidszorg: de gevolgen van de interne markt zwart op wit", *T.S.R.* 2006, 185-186.

<sup>124</sup> J. VAN STEELANDT, *l.c.* 15.

<sup>125</sup> Zie ook C. ISTASSE, *l.c.* 84.

het grote publiek, die mee betrokken worden bij de uitwerking van regelgeving en het toezicht op de kwaliteit ervan.<sup>126</sup>

Op federaal niveau maken ondernemers deel uit van het Stuurcomité van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging.<sup>127</sup> Daarnaast wordt met volle overgave gebruik gemaakt van instrumenten om het grote publiek te betrekken bij het project van administratieve vereenvoudiging, door middel van meldpunten, websites en de Kafka-graadmeter, die gevisualiseerd wordt aan de gevel van de Wetstraat in Brussel. Overigens lagen de representatieve werkgeversorganisaties aan de basis van het beleid inzake administratieve vereenvoudiging, voor het opzetten waarvan zij reeds lang druk uitoefenden.<sup>128</sup>

Op Vlaams niveau is er eveneens een meldpunt, maar de projecten van administratieve vereenvoudiging en wetgevingsbeleid slagen er minder goed in het brede publiek te bereiken.

Ook aan Vlaamse kant vormt consultatie van externe *stakeholders* en deskundigen reeds onderdeel van de Vlaamse RIA, maar vastgesteld wordt dat in de praktijk niet steeds de meest relevante doelgroepen op de meest geschikte manier worden geconsulteerd en dat weinig transparantie bestaat over de resultaten van de consultatie.<sup>129</sup> Nochtans is maatschappelijke draagkracht van een voorstel een element waar een minister ook volgens de regels van politieke logica rekening mee moet houden.

- Sluitstuk is de juridische toets door rechter of Arbitragehof. Zoals vermeld, kijkt het Arbitragehof toe op de naleving van een aantal kwaliteitscriteria. In ongeveer negentig procent van de middelen die voor het Arbitragehof worden aangehaald, worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet

---

<sup>126</sup> Zie ook SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen, l.c.* p. 50.

<sup>127</sup> Ook C. ISTASSE, *l.c.* 77 onderstreept het belang hiervan.

<sup>128</sup> C. ISTASSE, *l.c.* 72.

<sup>129</sup> SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen, l.c.* 28.

## Bruikbare wetgeving

ingeroepen.<sup>130</sup> Die bepalingen leggen het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel neer. Een toets aan die bepalingen komt gewoonlijk neer op een evenredigheidstoets, en uiteindelijk op een vraag naar verantwoording van de aangevochten maatregel. Een wet zal deze toets minder snel doorstaan, wanneer het Arbitragehof inzage heeft in het voorbereidende dossier en vaststelt dat geen waarborgen werden ingebouwd om redelijkheid en belangenafweging te verzekeren. Omgekeerd: hoe beter het systeem van reguleringmanagement werkt, des te sterker staat de wetgever in juridische procedures waarin de redelijkheid van zijn wetgeving in vraag wordt gesteld. Wat dat betreft kan teruggehaakt worden aan de vergelijking tussen wetten en worsten, waarmee deze bijdrage opende. Regelingen inzake productaansprakelijkheid verplichten fabrikanten ertoe het productieproces te bewaken. Zo kan ook de huidige evolutie naar overheidsaansprakelijkheid voor het optreden van de wetgever,<sup>131</sup> de wetgever stimuleren om het besluitvormingproces zorgvuldig in te richten.

### 5. Besluit. Wat kan de toekomst brengen?

Uit het voorgaande blijkt dat concrete projecten, zoals dat van administratieve vereenvoudiging, die zichtbare resultaten geven op korte termijn, ondersteuning krijgen van maatschappelijke drukkinggroepen (*in casu* werkgeversorganisaties) en vooral politiek gedragen worden, resultaten opleveren.

---

<sup>130</sup> 87 % van de arresten in 2005, zie voor meer gedetailleerde cijfers P. POPELIER, "Constitutionele toetsing van wetgeving in België", *RegelMaat* 2006, 121-122.

94 % van de arresten in 2006 (173 op 184 arresten – 16 arresten waarin geen informatie wordt geschapt over de middelen, o.m. wegens afstand, werden niet meegeteld).

<sup>131</sup> Cass. 1 juni 2006, *R.W.* 2006-07, 213, met conclusie van procureur-generaal M. DE SWAEF en met noot van A. VAN OEVELEN; Cass. 28 september 2006, *R.W.* 2006-07, 213, met noot A. VAN OEVELEN.

De implementatie van een breder regelgevingbeleid is problematischer. Een gebrek aan politieke ondersteuning is een van de belangrijkste oorzaken daarvan. Vaak komt dit voort uit een verkeerd begrepen opvatting van politiek primaat. In politieke kringen is een zekere weerstand merkbaar tegen procedures gericht op consultatie van *stakeholders* en deskundigen en op impactanalyse. Die weerstand is vaak te wijten aan machtsbehoud – in België in het bijzonder de machtspositie van kabinetten ten opzichte van de administratie – en de idee dat de wetgever in een democratie soeverein beslissingen moet kunnen nemen, zonder dat deze noodzakelijk geïnformeerd of afgewogen moeten zijn. Nochtans kan een gerationaliseerde regelgevingprocedure juist het politiek primaat versterken, indien men dit primaat begrijpt als het formuleren van afgewogen beleidsdoelstellingen en het nemen van verantwoorde maatregelen die deze doelstellingen op de meest efficiënte en doelmatige wijze realiseren.

Voor de toekomst dient de ingeslagen weg te worden voortgezet. De aandacht dient te gaan naar de uitbouw van een structureel wetgevingsbeleid. Dat kan vervolgens helpen om ook de regelproductie onder controle houden. In de eerste plaats omdat een reguleringsimpactanalyse er onder meer toe dwingt na te denken over mogelijke alternatieven voor wetgeving. In de tweede plaats omdat minder reparatiewetgeving zal nodig zijn. Ten slotte omdat door middel van voorbereiding en consultatie, het aanbod – de productie van wetgeving – meer afgestemd kan worden op de vraag – de behoefte om een maatschappelijk probleem te regelen door middel van wetgeving.

Op federaal niveau – en ook aan Franstalige kant, waar eveneens de klemtoon ligt op administratieve vereenvoudiging – dient het project van administratieve vereenvoudiging te worden verbreed naar een heus regelgevingbeleid.<sup>132</sup>

De kansen daartoe kunnen op dit moment niet bijzonder hoog worden geschat. Het project van administratieve vereenvoudiging is

---

<sup>132</sup> Zie ook C. ISTASSE? *L.c.* 87.

## Bruikbare wetgeving

een wervend en dus politiek lonend verhaal. Regelgevingbeleid is dat, zo blijkt uit het Vlaamse voorbeeld, veel minder.

Op Vlaams niveau dient het regelgevingbeleid verder te worden uitgebouwd. Vanuit de SERV en de literatuur<sup>133</sup> zijn daartoe reeds diverse voorstellen gekomen, waaronder:

- de invoering van een regelgevingagenda – wat intussen eveneens op de agenda staat van de Vlaamse Regering;<sup>134</sup>
- het RIA-systeem versterken door meer transparantie en consultatie, inhoudelijke kwaliteitsverbetering, betere datacollectie, meer gedifferentieerde opleidingen en betere monitoring;<sup>135</sup>
- de vereenvoudiging van de regelgevingprocedures;
- de invoering van wetsevaluatie *ex post*.

Het belangrijkste agendapunt betreft evenwel het tot stand brengen en versterken van politieke draagkracht. De SERV herinnert er niet voor niets aan dat de OESO maximale “*political commitment*” als eerste sleutelfactor opsomt voor succesvolle RIA-systemen.<sup>136</sup> De SERV vraagt daarom om “politiek leiderschap om weerstanden en inertie te overwinnen”.<sup>137</sup> Politici dienen ervan te worden overtuigd dat “rationeel bestuur” een electoraal lonend programmapunt is. De recente heropleving van CD&V (de voormalige CVP) wordt vaak toegeschreven aan haar pleidooi voor zakelijk bestuur. Een onmogelijke opgave kan dit dus niet zijn. Blijvende politieke draagkracht kan vervolgens gewaarborgd worden door de middelen die hiervoor werden uiteengezet. “Netwerking”, onder meer via consultatie en transparantie, vormt daarin een belangrijk element.

---

<sup>133</sup> Zie i.h.b. P. VAN HUMBEECK, *Wetgevingsbeleid in Vlaanderen op niveau van de uitvoerende macht*, l.c. 118-138.

<sup>134</sup> SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen*, l.c. 56 maar in het bijzonder SERV, *Invoering van een regelgevingsagenda*, Brussel, 2006. Zie ook J. VAN STEELANDT, l.c. 22-23.

<sup>135</sup> SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen*, l.c. 55-59.

<sup>136</sup> OESO, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Parijs, 1997. Zie SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen*, l.c. 55.

<sup>137</sup> SERV, *Reguleringsimpactanalyse in Vlaanderen*, l.c. 56.





## Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechtsorde In de beperking toont zich de meester?

Prof. dr. Philip Eijlander<sup>1</sup>

“De wet in het algemeen is de menselijke rede voor zover alle volken op aarde eraan onderworpen zijn; en de politieke en burgerlijke wetten van elke natie afzonderlijk zijn niets anders dan de bijzondere gevallen waarop de menselijke rede wordt toegepast. Deze wetten dienen nauwkeurig te zijn afgestemd op het volk waarvoor ze zijn gemaakt, dat het wel buitengewoon toevallig zou zijn als de wetten van het ene land ook voor een ander land geschikt waren.

Ze dienen te passen bij de aard en de grondslag van het bestuur zoals dat is ingesteld of zoals men het wil instellen, ofwel doordat ze het bestuur tot stand brengen, zoals de politieke wetten doen, ofwel doordat ze het in stand houden, zoals de burgerlijke wetten doen”.

Montesquieu, *Over de geest van de wetten*, oorspronkelijk verschenen onder de titel *De l'Esprit des Lois*, 1748 (eerste druk). Vertaald door Jeanne Holierhoek, Amsterdam 2006, p. 46 en 47.

### I. Inleiding

1. Het bestuur van de Vereniging voor Wetgeving en Wetgevingsbeleid vroeg mij dit preadvies te schrijven voor de jaarvergadering van 2007. Het moest gaan over het thema *bruikbare wetgeving* en meer in het bijzonder over het gewenste *toekomstige wetgevingsbeleid*. Dat verzoek heb ik in dank aanvaard. Mijn collega-preadviseur is prof. dr. Patricia Popelier van de Universiteit van Antwerpen. In overleg met het bestuur zijn wij tot een bepaalde onderlinge verdeling van taken en onderwerpen

---

<sup>1</sup> Philip Eijlander is hoogleraar Wetgevingsvraagstukken aan de Universiteit van Tilburg. Momenteel is hij tevens de decaan van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van die universiteit. Hij dankt zijn collega Rob van Gestel voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit preadvies.

gekomen. Zij zal vooral ingaan op de wijze waarop in België – met een accent op Vlaanderen - tegen het verschijnsel deregulering en regeldruk wordt aangekeken en op de aanpak die bij onze Zuiderburen in het regelgevingbeleid wordt gevolgd om regeldruk tegen te gaan. Ik zal de ontwikkelingen in het wetgevingsbeleid in Nederland in beschouwing nemen. Mijn primaire invalshoek betreft de vraag wat als de “harde kern” van het wetgevingsbeleid kan worden gezien. Wat zijn de **bestendige elementen** in een wetgevingsbeleid die min of meer onafhankelijk van bepaalde (rechts)politieke voorkeuren of door de tijd bepaalde accenten steeds van betekenis (moeten) zijn? Ik laat mij in mijn zoektocht naar deze “vaste waarden” met het oog op goede wetten mede inspireren door een (beperkte) analyse van de ontwikkelingen op dit vlak in het Verenigd Koninkrijk, waar het programma “Better Regulation” veel aandacht krijgt.

2. Dit preadvies kent de volgende opzet en indeling. Eerst wordt – in onderdeel 2 – ingegaan op de diverse relevante *concepten* en *begrippen* in de discussie over de kwaliteit van wetgeving en wetgevingsbeleid. Wat houdt een wetgevingsbeleid eigenlijk precies in? Wat bedoelen we met deregulering? En hoe verhouden overheidsregulering en zelfregulering zich tot elkaar? Het begrip regeldruk is in de afgelopen periode opgekomen. Wat is regeldruk precies en wat is de toegevoegde waarde van het concept regeldruk? Vervolgens gaat onderdeel 3 van dit preadvies in op de *ontwikkelingen* en *fasen* in het Nederlandse beleid van deregulering en de bevordering van wetgevingskwaliteit. Ik waag mij niet aan een uitputtende beschrijving en analyse. Daarvoor leent zich het bestek van dit preadvies ook niet. Ik zal me beperken tot een globale analyse en een korte aanduiding van de opeenvolgende fasen in dat beleid. Dan maak ik – in onderdeel 4 - het aangekondigde uitstapje naar het Verenigd Koninkrijk. Wat behelst het programma “Better regulation”? Wat zijn de *kernelementen van de Britse aanpak* en welke lessen zijn te trekken voor de Nederlandse situatie? In onderdeel 5 tracht ik dan te komen tot een identificatie van de “harde kern” van wat een wetgevingskwaliteitsbeleid omvat. Wat zijn de *leidende beginselen en uitgangspunten* bij de keuze voor wetgeving en bij het opstellen van een wet? Ik rond af met een

enkele slotopmerking (onderdeel 6).

## **II. Deregulering en wetgevingskwaliteit: waar hebben we het precies over?**

1. Om de discussie over het beleid gericht op de bevordering van de kwaliteit van wetgeving en van deregulering scherp te kunnen voeren is het nodig eerst zo precies mogelijk te omschrijven waar we het over hebben en wat we bedoelen met bepaalde (kern)begrippen en uitspraken. Anders bestaat immers het gevaar van spraakverwarring en – nog erger – een strategisch gebruik van bepaalde begrippen en concepten om het eigen gelijk te (kunnen) halen. Het lijkt me niet bevredigend om het debat over dit belangrijke onderwerp te laten uitmonden in retoriek. Een min of meer gedeeld referentiekader is derhalve nodig om tot een “echt debat” te komen.<sup>2</sup> Vandaar dat ik in het vervolg van dit onderdeel een precisering geef van mijn benadering en invulling van enige kernconcepten in de discussie over wetgevingsbeleid, wetgevingskwaliteit en deregulering. Uiteraard kan en wil ik niemand onthouden om zelf tot andere, afwijkende keuzes in de conceptualisering te komen. Deze explicitering maakt het naar mijn overtuiging wel beter mogelijk om te bepalen waar we nu staan en op welke punten er overeenstemming is en waar de meningen nog verdeeld zijn. Vandaar mijn onderstaande poging tot begripsverklaring en explicitering van het gebruik van de genoemde concepten.

2. Wat verstaan we eigenlijk onder een *wetgevingsbeleid*? En nog meer naar het begin: wat is het wezenskenmerk van het fenomeen wetgeving? Ik heb in mijn Tilburgse oratie – in navolging van Ernst Hirsch Ballin<sup>3</sup> – de opvatting verdedigd dat het wezenskenmerk van de wet is dat het gaat om “een democratisch gelegitimeerde

---

2 Zie over de condities voor het voeren van een dergelijk “echt debat” de Tilburgse dissertatie van A.J. Wolthuis, *De formele kwaliteit van een politiek debat. Het debat over juridisering in het openbaar bestuur (1996-2000)*, 2006.

3 Zie zijn Tilburgse oratie *Het grondrecht op vrijheid en de wet*, Alphen aan den Rijn 1989.

belangenafweging uit algemene gezichtspunten”.<sup>4</sup> De wet biedt zowel de *grondslag* als het *kader* voor de publieke taakvervulling in een democratische rechtsstaat als de onze. Dit is goed om bij aanvang van deze verkenning van de vaste waarden achter wetgeving en wetgevingsbeleid vast te stellen. In het huidige klimaat van “de strijd” tegen overregulering en regeldruk kan immers licht de gedachte ontstaan dat wet- en regelgeving iets slechts of verdachts zouden zijn. Dat zou – zo meen ik – een ernstige misvatting zijn. In een democratische rechtsstaat is en blijft de wet het meest wezenlijke en voornaamste “instrument” om politieke wensen en overheidsbeleid gestalte te geven.<sup>5</sup> Dit fundamentele uitgangspunt van de legaliteit van het overheidsoptreden geeft immers juist bescherming voor de burgers tegen een overheidsbestuur dat zonder instemming van de volksvertegenwoordiging de rechten en plichten van burgers zou willen bepalen. Wetgeving is er, zal er zijn en moet er ook blijven. Het gaat om het voorkomen van een onnodig, verkeerd, overvloedig, onzorgvuldig en onverantwoord gebruik van de wet. Daarin schuilt het kwaad. De kunst is te (kunnen) benoemen wanneer de wet is aangewezen en hoe kan worden gezorgd voor een passende invulling en opzet van de wet, die aansluit bij de (actuele) feiten en omstandigheden en die zijn doel niet voorbij schiet. De essentie van wetgevingsbeleid is voor mij dan ook gelegen in het benoemen en bewaken van de bestendige elementen in (het proces van) het tot stand brengen van passende wettelijke regelingen. Wetgevingsbeleid in deze betekenis omvat dus juist niet de tijdsgebonden, politiek bepaalde en meer grillige bestanddelen van een bepaald kabinetsbeleid. In het handboek *Wetgevingsleer* is het als volgt geformuleerd:

“Een wetgevingsbeleid omvat algemene uitgangspunten, beginselen en maatstaven voor het tot stand brengen van wettelijke regelingen en biedt daarmee een referentiekader voor

---

4 Zie Ph. Eijlander, *De verbindende wetgever, Over de verhouding tussen staat, markt en samenleving*, Den Haag 2000, p. 20.

5 Vgl. de bijdrage van Ortlieb Fliedner, *Gute Gesetzgebung, Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?*, *FES-Analyse Verwaltungspolitik*, december 2001, p. 3 e.v.

## Bruikbare wetgeving

degenen die betrokken zijn in het wetgevende werk. Wij reserveren de term wetgevingsbeleid hier voor de (gebleken) bestendige, algemene kaders voor het opstellen van wetten”.<sup>6</sup>

Met een dergelijke conceptualisering van het wetgevingsbeleid kan de centrale vraag van dit preadvies worden geformuleerd als de zoektocht naar de inhoud van het wetgevingsbeleid voor de komende jaren.

3. Een ander kernbegrip in het debat is *(de)regulering*. Wat is regulering precies? En wanneer kunnen we spreken van deregulering? Ook de term *zelfregulering* duikt veelvuldig op in de discussie. Wat is zelfregulering en waarin onderscheidt het zich van overheidsregulering? Om te beginnen met het concept regulering. In de Nederlandse context kunnen we regulering waarschijnlijk het best omschrijven als het uitvaardigen van regels die (uiteindelijk) ook afdwingbaar zijn. Impliciet denken we dan al snel aan regels van de overheid die ook worden gehandhaafd onder het gezag van die overheid. Die handhaving kan met behulp van het strafrecht plaatsvinden, maar ook door de inzet van bestuursrechtelijke sancties, zoals de bestuurlijke boete of de (bestuurlijke) dwangsom. We hebben het dan dus – om precies te zijn – over overheidsregulering. Deze (nationale) betekenis van (overheids)regulering staat niet gelijk aan de Engelstalige term “regulation”. Een begrip dat veelal ook in de communautaire documenten over wetgevingsbeleid wordt gebruikt. Dat begrip heeft een ruimere betekenis. Het gaat niet alleen om het uitvaardigen van algemeen werkende en geldende regels, maar evenzeer om andere interventies in het publiek belang. Zo vallen bijvoorbeeld de werkzaamheden en besluiten van markttoezichthouders (“regulators”) ook onder dat bredere begrip regulering, ongeacht welke juridische gedaante ze aannemen.<sup>7</sup>

---

6 Philip Eijlander en Wim Voermans, *Wetgevingsleer*, tweede druk, Den Haag 2000, p. 8 e.v.

7 Zie voor een bredere beschouwing over het begrip “regulator” de bijdrage van Anne Meuwese, Brusselse spraakverwarring: “regelgevende instanties” zonder regelgevende bevoegdheden, *Nederlands Juristenblad*, 2004, p. 1127-1128. En ook de

4. Veel is er in Nederland al gezegd en geschreven over *deregulering*. De discussie over de noodzaak van deregulering heeft al – zo zal ook blijken uit de inhoud van het volgende onderdeel waarin ik inga op de ontwikkelingsfasen – een behoorlijke lange geschiedenis. Toch valt het op dat het nog in verschillende betekenissen wordt gebruikt en dat er al naar gelang de aard van de discussie uiteenlopende accenten worden gelegd bij de invulling en uitleg van deregulering. Opmerkelijk is het ook dat er in het huidige tijdsgewricht vooral aandacht lijkt te bestaan voor het aantal regels en het verminderen van de hoeveelheid regels en regelingen. Op de departementen schijnen lijsten te hangen met de statistieken. En er wordt wel bepleit dat voor elke nieuwe regel een andere bestaande regel moet worden geschrapt.<sup>8</sup> Deze *kwantitatieve* benadering en invulling van deregulering is niet zonder gevaren en bezwaren. Hoewel niet te ontkennen valt dat onder omstandigheden alleen al het aantal regels problematisch kan zijn; door de bomen kan het bos immers soms niet meer worden ontwaard. Toch zegt alleen het aantal regels niet alles en soms zelfs niet veel. Eén ingrijpende regel kan soms immers meer belasting veroorzaken dan honderd andere voorschriften, die de burger of het bedrijf niet of nauwelijks treffen of hinderen. Bovendien laat de praktijk zien dat “het tellen van regels” misleidend kan werken. We kennen en weten de Haagse praktijken wel: het samenvoegen van regelingen, het schrappen van uitgewerkte bepalingen (“kappen van dor hout”) en van regels die reeds lang niet meer worden toegepast. En ga zo maar door. Dit kunnen op zichzelf verstandige activiteiten zijn om het regelingenbestand toegankelijk en actueel te houden, maar met werkelijke deregulering heeft het naar mijn overtuiging niet veel te maken. In mijn visie op deregulering gaat het uiteindelijk om de vraag of de *handelingsvrijheid* van de betrokken partijen in de sector, het veld of de branche toeneemt of niet. Er is – in die wijze

---

preadviezen voor de vergadering van de Nederlandse Juristenvereniging 2005 *De macht van de marktmeesters* van L.F.M. Verheij en N. Verheij.

8 Zie het advies van de Raad van Economische Adviseurs *Bureaucratisering en overregulering: de wetten en regels die droom en daad verstoren*, Kamerstukken II, 2004-2005, nr. 30123.

## Bruikbare wetgeving

van zien - sprake van deregulering indien dat het geval is en anders niet. Een voorbeeld kan dit mogelijk verduidelijken. In het onderwijsveld is – in mijn visie – sprake van deregulering als de (onderwijs)instellingen meer ruimte krijgen om eigen keuzes te maken, bijvoorbeeld bij de invulling van het curriculum of ten aanzien van de omvang van het lesprogramma of op het vlak van de vaststelling van collegegelden in het universitair onderwijs. Of dat goed is en ook daadwerkelijk moet gebeuren is – uiteraard – een (rechts)politieke keuze. Met een dergelijke benadering kan mijns inziens het debat scherper worden gevoerd en kan beter onderscheid worden gemaakt tussen de diverse motieven om regels te verminderen en het bestand van regelingen toegankelijk en actueel te houden.

5. In eerdere publicaties ben ik uitvoerig ingegaan op het concept *zelfregulering* en het onderscheid met regulering van overheidswege. In mijn benadering is zelfregulering wat anders dan het geheel uitblijven van regels. Dan zou eerder sprake zijn van een regelvrij domein of van non-regulering.<sup>9</sup> Terwijl van zelfregulering gesproken kan worden indien er sprake is van regels die worden gemaakt, uitgevoerd en gehandhaafd in een bepaalde sector, branche of groep door de direct betrokkenen of hun vertegenwoordigers. Er is dan dus wel degelijk sprake van (groeps)regels die uiteindelijk ook op de één of andere wijze afdwingbaar zijn binnen het verband van de groep. Zelfregulering kennen we allereerst in de meest zuivere vorm. De overheid blijft dan geheel ter zijde en staat neutraal ten opzichte van de uitkomsten van de groepsregels, tenzij deze in strijd komen met andere, algemeen geldende regels (zoals bijvoorbeeld op het vlak van de mededinging). Zelfregulering kan ook meer gerelateerd zijn met het publiek belang en onder omstandigheden zelfs direct zijn verbonden met de regels van overheidswege. De zogenoemde *vervangende zelfregulering*<sup>10</sup> laat weliswaar het initiatief voor het

---

9 Vgl. het preadvies van Willem Witteveen voor de vergadering van de Nederlandse Juristenvereniging 2007 over Alternatieve regulering (ik had het genoeg om een concept daarvan te mogen lezen).

10 De term ontleen ik aan de bijdrage van A. Geelhoed



stellen van regels aan de betrokken groep of branche, maar de overheid is nadrukkelijk aanwezig en stemt de eigen reguleringsstrategie ook af op de inhoud en totstandkoming van de zelfregulering. Bij de (derde) *wettelijk geconditioneerde* vorm van zelfregulering is er een expliciete verbinding tussen de wet- en regelgeving en de groepsregels, bijvoorbeeld doordat de wet rechtsgevolgen verbindt aan die regels en mogelijk daarom ook bepaalde eisen stelt aan de wijze van totstandkoming.<sup>11</sup> Deze indeling laat zien dat de tegenstelling tussen overheidsregulering en zelfregulering niet absoluut is en dat er sprake is van hybride varianten, die soms sterk vanuit het publiek belang worden gedomineerd in dan juist weer meer in het private domein zijn gelegen. Wat passend is hangt sterk van de omstandigheden af. Er zijn wel enige meer algemene omstandigheden en randvoorwaarden te noemen die een indicatie kunnen geven voor de toepassingsmogelijkheden van zelfregulering. Zelfregulering komt eerder in aanmerking als het gaat om:

- 1 - regulering van het gedrag van professionals;
- 2 - in situaties waarin individuele en groepsbelangen niet te sterk verschillen van het publiek belang;
- 3 - in omstandigheden waarin overheidsregulering niet of nauwelijks controleerbaar of handhaafbaar is;
- 4 - de betrokken sector voldoende georganiseerd is om tot gedeelde groepsnormen te komen;
- 5 - die ook op voldoende draagvlak kunnen rekenen en zo nodig (kunnen) worden afgedwongen.<sup>12</sup>

6. Een nieuwe loot aan de stam van de “wetgevingsboom” is de *regeldruk*. Dit concept is geïntroduceerd in het kader van het programma “Bruikbare rechtsorde” (Kamerstukken II, 2003-2004, 29

---

Deregulering, herregulering en zelfregulering in de Tilburgse bundel *Overheid en zelfregulering*, redactie Ph. Eijlander, P.C. Gilhuis en J.A.F. Peters, Zwolle 1993, p. 33 e.v.

<sup>11</sup> Zie daarover uitgebreid – ook met voorbeelden uit de wetgevingspraktijk – mijn bijdrage Zelfregulering in soorten en maten in Ph. Eijlander e.a. (red.), *Wetgeven en de maat van de tijd*, Zwolle 1994, p. 93 e.v.

<sup>12</sup> Zie uitgebreid in *Wetgevingsleer*, p. 71 e.v.

279, nr. 41). De achtergrond is de behoefte om wat meer vat te krijgen op de beleving van regels door de betrokkenen en de factoren die bepalend zijn voor hinder of last van regels die ontstaat of wordt gevoeld. Daar zit mogelijk ook een meer *subjectieve* component in. Op zichzelf valt het te prijzen dat via de benadering van regeldruk wordt gepoogd om meer vat te krijgen op de werking en beleving van regels in de praktijk op de werkvloer. Een vertekend beeld kan echter ontstaan door bij regels uitsluitend in termen van “druk” en “last” te spreken. Dat legt een eenzijdig accent op de disfunctionele kant van regels, terwijl het stellen van regels wel degelijk ook functioneel kan zijn en is. Met andere woorden, er kan niet alleen worden gesproken van regeldruk maar wel degelijk ook van *regelgeluk*. In een complexe samenleving als de onze met vele uiteenlopende groepen en belangen kunnen regels niet worden gemist bij het stellen van grenzen, het ordenen van het maatschappelijk verkeer, het bieden van zekerheid en bescherming en het normeren van het optreden door de overheid. Regels voorkomen ook dat “steeds opnieuw het wiel moet worden uitgevonden”. Economen spreken dan van het beperken van transactiekosten.<sup>13</sup> Vanuit het perspectief van regeldruk kan mogelijk wel een breder zicht worden verkregen op de diverse factoren die in de praktijk bepalend zijn voor het veroorzaken van onnodige hinder en last, zoals het aantal regels, de intensiteit van de regels, het gebrek aan aansluiting van de regels bij de handelingspraktijken van een groep of branche, de wijze van uitvoering en handhaving etc.<sup>14</sup> Van Gestel en Hertogh hebben een verkennende internationale literatuurstudie verricht naar de betekenis en de inhoud van regeldruk.<sup>15</sup> Zij komen – vanuit verschillende perspectieven - tot de volgende bevindingen:

- 1 in internationaal verband staat regeldruk veelal in een nauwe relatie met economische ontwikkelingen en wordt het beperken

---

13 Zie de reactie van Van Damme en Barendrecht op het REA-rapport Wees wijs met regels, *ESB* 29/07/2005, p. 332-334..

14 Zie voor deze factoren ook de kabinetsstukken over de Bruikbare rechtsorde, Kamerstukken II, 2003-2004, 29 279.

15 R.A.J. Van Gestel en M.L.M. Hertogh, *Wat is regeldruk? Een verkennende internationale literatuurstudie*, Tilburg/Groningen 2006.

## Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechterde

- van regeldruk gezien als een maatregel om de economie te stimuleren;
- 2 regeldruk wordt nog overwegend vanuit de economische discipline benaderd, waarbij wordt aangetekend dat de methodologische invalshoek nog maar beperkt aan bod komt;
  - 3 regeldruk kan vanuit een objectieve en een subjectieve kant worden beschouwd. Bij de objectieve benadering wordt vooral het aantal regels als probleem gezien, terwijl in de subjectieve benadering veeleer de beleving door de burger en de legitimiteit van het recht centraal staan.

De auteurs zien vijf tekorten in de discussies over het concept regeldruk. Er is een zogenoemd *historisch* tekort. Het fenomeen regeldruk wordt te zeer als een nieuw probleem gezien, terwijl te weinig wordt stilgestaan bij vergelijkbare zaken die al veel langer spelen. Bovendien wordt bepaalde literatuur verontachtzaamd. Dan signaleren Van Gestel en Hertogh een *conceptueel* tekort. In de literatuur en – vooral ook – in de beleidsdocumenten wordt te instrumentalistisch omgegaan met regeldruk, terwijl de definitie en de probleemverkenning niet of nauwelijks aandacht krijgt. De retoriek krijgt dan al snel de overhand. Er is – volgende de auteurs – ook sprake van een *politiek* tekort; regeldruk is geen zuiver technische, beleidsarme operatie, maar vergt juist heldere politieke keuzes. Het vierde tekort is *empirisch* van aard. Er is nog waar weinig hard feitelijk materiaal beschikbaar over het bestaan en de omvang van regeldruk. Het is nog te zeer speculatief wat er wordt gezegd en geschreven. Het gevaar van een versimpeling van de complexe werkelijkheid is daarmee groot. Het vijfde en laatste tekort typeren Van Gestel en Hertogh als *conceptueel*. Dit tekort is min of meer de optelsom van de andere, benoemde tekorten. Regeldruk is nog te zeer een “containerbegrip” en het gevolg daarvan is dat het debat over regeldruk niet precies is en op grond van steekhoudende argumenten wordt gevoerd.

Al met al zijn de auteurs niet bepaald positief over de stand van zaken in de discussie over regeldruk.

7. Ter afsluiting van dit onderdeel van het preadvies ga ik op het concept *wetgevingskwaliteit*. Wat kunnen we daaronder precies

## Bruikbare wetgeving

verstaan? Om te beginnen lijkt me het van belang om vast te stellen dat de kwaliteit van wetgeving geen eenduidig, ééndimensionaal begrip is. Meer in algemene zin geldt dat voor het kwaliteitsbegrip. Achterliggend gaat het immers steeds om de vraag: “kwaliteit voor wie en voor wat”? Vanuit welk perspectief wil men een oordeel geven over de kwaliteit van een wet? In het advies van de Raad van State over de notitie wetgevingskwaliteitsbeleid van het Paarse kabinet wordt dit punt ook gemaakt en wordt gesproken over een zogenoemd “saldobegrip” als het om wetgevingskwaliteit en de beoordeling daarvan gaat.<sup>16</sup> Wetten hebben – zo stelt de Raad – diverse functies die niet altijd homogeen en verenigbaar zijn. Wat dan ook kwaliteitsverbetering in één opzicht lijkt, kan heel wel een aantasting van kwaliteit zijn in andere opzichten. Mij dunkt dat we binnen het ruime, algemene kader van de wetgevingskwaliteit diverse dimensies moeten onderscheiden om tot een zinvolle en scherpe invulling en uitdieping te komen. Ik zie in hoofdzaak vier uiteenlopende dimensies van de – beoordeling van de - kwaliteit van wetgeving, elk met een eigen referentiekader en maatstaven voor de beoordeling van die kwaliteit. De eerste dimensie is – in mijn visie – de *maatschappelijke*. De maatschappelijke kwaliteit van een wet wordt bepaald door zaken als: het draagvlak dat er bestaat voor de wet in de samenleving en – daarmee samenhangend - de bereidheid tot naleving door de betrokken burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, de legitimiteit van de regeling en van de regelgever, de praktische uitvoerbaarheid van de wettelijke regeling en de aansluiting van de wet bij het denken en handelen in een bepaalde sector of branche in de samenleving. In de kern gaat het er derhalve om dat de wet(gever) goed inspeelt op en aansluit bij het krachtenveld in de samenleving. Omdat we toch veelal te maken hebben met wetten die beogen gedragsverandering te bewerkstelligen (modificerende wetten<sup>17</sup>) gaat het om het vinden

---

16 Zie het advies van de Raad van State over Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie, Kamerstukken II, 2000-2001, 27 475, A, p. 5.

17 Zie voor het onderscheid tussen modificerende en codificerende wetten de fraaie bijdrage van T. Koopmans De rol van de wetgever aan H.C.F. Schoordijk (red.), *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle 1970.

## Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechterorde

van de juiste balans tussen aanpassing bij het denken en handelen en transformatie. De term “inspelen op” de situatie en omstandigheden in het maatschappelijk domein geeft dat wat mij betreft goed aan.

8. De tweede dimensie van het concept wetgevingskwaliteit is – in mijn benadering – de *politiek-bestuurlijke*. Wetgeving is – hoe we het ook wenden of keren – ook het voertuig om politieke en bestuurlijke ambities om te zetten in afdwingbaar beleid via het stellen van regels. Daar is – zoals hiervoor al is betoogd – ook niks mee. Integendeel. Het is juist goed dat in een democratische rechtsstaat het legaliteitsbeginsel vereist dat het bepalen van de rechten en plichten van de rechtsgenoten geschiedt op basis van de wet. Deze dimensie van wetgevingskwaliteit houdt in dat de wet een goede afspiegeling geeft van de politieke verhoudingen. Het gaat hier om het *democratisch gehalte* van de wet. De wet moet de neerslag zijn van de actuele politieke verhoudingen en aldus ook een aanvaardbaar en houdbaar compromis zijn.

9. De derde door mij te onderscheiden invalshoek bij de beoordeling van de kwaliteit van wetgeving is de *rechtsstatelijke*. Ook de wetgever is niet almachtig en onbegrensd in zijn mogelijkheden om gedrag te normeren en bevoegdheden toe te delen. Het gaat uiteindelijk ook om de verwezenlijking van recht. De wetgever is gehouden om geschreven hoger recht te eerbiedigen, zoals de bepalingen van (mensenrechten)verdragen en van het communautair recht. Ook moet recht worden gedaan aan ongeschreven rechtsbeginselen, zoals dat van de rechtszekerheid en de gelijke behandeling van gelijke gevallen. Aldus zal de wetgever ook kunnen voorkomen dat zijn producten in procedures bij de rechter onverbindend of buiten toepassing worden verklaard. Dat tast immers niet alleen het gezag van de wetgever aan, maar kan ook het achterliggende beleid (tijdelijk) verlammen.

10. Het vierde en laatste gezichtspunt van wetgevingskwaliteit is de *technisch-ambachtelijke* kant van het wetgevende werk. Het maken van deugdelijke wetgeving is een vak apart en vergt een eigen

## Bruikbare wetgeving

professionaliteit.<sup>18</sup> Fliedner spreekt in zijn hiervoor reeds aangehaalde bijdrage over goede wetgeving over “Gesetzgebungsfachliche Standards für gute Gesetzgebung”<sup>19</sup> en noemt onder deze noemer zaken als: helder en eenduidig taalgebruik, logische opbouw, vermijden van overbodige en tegenstrijdige bepalingen, passende reikwijdte en werking (ook in de tijd) van wettelijke bepalingen<sup>20</sup> en een op uitvoering gerichte aanpak.<sup>21</sup>

11. Resumerend merk ik op dat wetgevingskwaliteit een koepelbegrip is voor een veelheid van maatschappelijke, politiek-bestuurlijke, rechtsstatelijke en technisch-ambachtelijke eisen en uitgangspunten die soms ook met elkaar op gespannen voet kunnen staan. De kunst is om deze in de praktijk zoveel als mogelijk met elkaar te verenigen. Vaak zal het daarom zo zijn dat het resultaat suboptimaal zal zijn bij een strikte beoordeling vanuit één van de vier genoemde perspectieven, maar wel aan de maat en aanvaardbaar. De kracht van een wet is dan vooral gelegen in de verbinding en het recht doen op een passende wijze aan het geheel van de verschillende uiteenlopende gezichtspunten.<sup>22</sup>

---

18 Zie voor een nadere uitwerking van – de betekenis van – die professionaliteit mijn lezing voor de Academie voor Wetgeving van 29 juni 2006, zie de site van de Academie [www.academievoorwetgeving.nl](http://www.academievoorwetgeving.nl).

19 Fliedner, a.w. p. 13 e.v.

20 Zie uitgebreid over de functionaliteit van werkingsbepalingen in de wetgeving het verslag van het onderzoek dat ik samen met Rob van Gestel heb verricht naar horizonbepalingen, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

21 Voor veel van deze ambachtelijke aspecten van het wetgevende werk bieden de Aanwijzingen voor de regelgeving houvast.

22 Voor een vergelijkbare benadering bij het ontwerpen van overheidsbeleid kan ik verwijzen naar de Tilburgse oratie van I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid*, Alphen aan den Rijn 1987. Hij onderscheidt vier zogenoemde rationaliteiten die om de voorrang strijden in het proces van het ontwerpen van overheidsbeleid: de juridische, de economische, de politieke en de technisch-wetenschappelijke.

12. Nu ik in dit deel van mijn preadvies met de schets van de contouren van mijn benadering en referentiekader het fundament heb gelegd voor de rest van het bouwwerk, kan ik vervolgen (in onderdeel 3) met een korte beschrijving van de ontwikkelingen en de fasen in het Nederlandse beleid van deregulering en de bevordering van wetgevingskwaliteit.

### **III. De ontwikkeling van het wetgevingsbeleid in Nederland**

1. Het is moeilijk zeer precies aan te geven vanaf welk moment er in Nederland sprake is van een wetgevingsbeleid zoals hiervoor in onderdeel II is bedoeld. Duidelijk is wel dat de aandacht voor deregulering en de bevordering van wetgevingskwaliteit bepaald niet nieuw is in ons land. We kennen al veel langer dergelijke aandacht en ook politieke belangstelling voor dit onderwerp. We zullen echter zien – in het vervolg van dit deel van het preadvies – dat er in de afgelopen jaren wel sprake is van fluctuaties en accentverschillen in het wetgevingsbeleid. Het verschieft zo nu en dan van kleur.<sup>23</sup> Ik zal trachten om in het vervolg van dit onderdeel de verschillende fasen in de ontwikkeling van het Nederlandse wetgevingsbeleid te typeren en kort te omschrijven.

2. Het begin van de Nederlandse geschiedenis van deregulering en de aandacht voor wetgevingskwaliteit gaat terug tot zo'n 30 jaar geleden. De oud-minister van Justitie C.F.H. Polak riep in 1976 in een toespraak voor de Nederlandse Juristenvereniging op tot "Hulp voor de wetgever".<sup>24</sup> Een serieus vervolg op deze oproep van Polak

---

<sup>23</sup> In dit verband heeft Bekkers gesproken over de schutkleuren van het dereguleringsbeleid. Hij vergeleek dat beleid met een kameleon die zich steeds aanpast aan zijn omgeving. Zie zijn bijdrage aan het boek. *Markt en wet*, R.A.J. van Gestel en Ph. Eijlander (red.), Zwolle 1996, p. 74 e.v.

<sup>24</sup> Zie de bijdrage van J.H. van Kreveld in *Bestuurswetenschappen*, 1987, nr. 7 en ook het overzicht dat D.P. van den Bosch geeft in zijn preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht, *Bruikbare rechtsorde, hoger onderwijs als proeftuin*, 2005, p. 39 e.v.

## Bruikbare wetgeving

kwam met de werkzaamheden in het begin van de jaren tachtig van een commissie onder leiding van Geelhoed. Ik zou dit werk van Geelhoed c.s. willen markeren als de werkelijke start van het Nederlandse wetgevingsbeleid gericht op het goede gebruik van wetgeving en de bevordering van de kwaliteit van die wetgeving. Meer concreet doel ik dan op twee rapporten van Geelhoed c.s.. De start is – ten tijde van het eerste kabinet Lubbers - gemaakt met het rapport *De interveniërende staat. Een aanzet voor een instrumentenleer*. Dat rapport werd uitgebracht in de vorm van een tussenbericht van een werkgroep onder leiding van Geelhoed en verscheen in 1983.<sup>25</sup> Het maakt onderscheid in diverse functies van de staat: de ordenende functie, de presterende, de sturende en de arbitrerende. De mogelijkheden voor deregulering verschillen per functie en zijn – volgens Geelhoed c.s. - bij de sturende functie realistischer dan bijvoorbeeld bij de presterende. De kern van het tussenbericht wordt gevormd door de ontwikkeling van zeven interventietypen waarvan de staat zich bedient bij de vervulling van de vier genoemde functies. Deze zijn zelf weer ontleend aan de zogenoemde Zijlstra-typologie, die uitgaat van de intensiteit van bemoeienis van de overheid met het economisch verkeer. De interventies lopen op van niet of nauwelijks beperkend voor het vrije economische verkeer naar zeer ingrijpend en beperkend. Het gaat om de volgende zeven typen interventies:

- 1.1 informatie en prognose:
- 1.2 van staatswege verrichte investeringen en andere feitelijke handelingen die voorwaardenscheppend zijn voor de burger
- 1.3 interventies die de besluitvorming van de burger algemeen proberen te beïnvloeden
- 1.4 onvoorwaardelijke heffingen en financiële prestaties
- 1.5 voorwaardelijke heffingen en financiële prestaties
- 1.6 eenzijdige dwingende interventies
- 1.7 toekenning van een uitsluitende bevoegdheid aan de overheid

---

<sup>25</sup> Het tussenbericht is op 27 juni 1983 aangeboden aan de Tweede Kamer door de minister van Justitie, *Kamerstukken II*, 1982-1983, 17931, nr. 1 en 3.



De betekenis van wet- en regelgeving verschilt per interventietype; voor het geven van informatie en prognoses is geen wettelijke grondslag vereist, terwijl dat bij eenzijdig dwingende interventies en bij de toekenning van uitsluitende bevoegdheden aan de overheid vanzelfsprekend wel het geval is. Daar gaat het veeleer om de vraag hoe uitgebreid en precies de wettelijke normering dient te zijn. De Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Commissie-Geelhoed) rondt het werk af met het Eindbericht *Deregulering van overheidsregelingen* (Kamerstukken II, 1983-1984, 17 931, nr. 9). Dit meer beleidsgerichte document geeft richting aan en aanbevelingen voor het tegengaan van de regelverdichting en bepleit een goede afweging van de baten en de kosten van de introductie van nieuwe regelingen. Ik zie het werk van de Commissie-Geelhoed – zoals gezegd – als het startpunt van het (expliciete) Nederlandse wetgevingsbeleid. Deze **eerste fase** van ontwikkeling kan wellicht het best worden aangeduid als de *economische benadering* van deregulering en wetgevingsbeleid. Waarschijnlijk geïnspireerd door de neo-klassieke benadering in de Angelsaksische landen ligt het accent op het effect van overheidsinterventies en regelingen op het economisch verkeer en de kosten en baten van overheidsregelingen. Dit perspectief op overheidsregulering is sterk ingegeven door het politieke klimaat in de tijd van het eerste kabinet Lubbers, dat stevig moest bezuinigen. De overheid moest terug en de werking van de markt werd versterkt.

3. Het begin van de **tweede fase** van het wetgevingsbeleid kan worden gemarkeerd met de instelling in 1987 van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten door de toenmalige minister van Justitie Korthals Altes. Hirsch Ballin<sup>26</sup> was de eerste voorzitter van deze commissie, die tot taak kreeg om wetgevingsprojecten te toetsen aan eisen van doelmatigheid en evenredigheid, in het bijzonder ter voorkoming van onnodige lasten

---

26 Toen Hirsch Ballin in 1989 toetrad tot het kabinet Lubbers-Kok als minister van Justitie werd het voorzitterschap van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten overgenomen door de Nijmeegse hoogleraar staatsrecht Kortmann.

## Bruikbare wetgeving

voor de maatschappij en de overheid. De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten heeft 55 adviezen uitgebracht, soms over een concreet wetsvoorstel en vaak over bepaalde wetgevingsthema's of -complexen. Ook publiceerde de commissie jaarverslagen met een overzicht van de werkzaamheden en de resultaten.<sup>27</sup> De commissie heeft in haar werk een ander accent gegeven aan de deregulering. Niet de economische invalshoek domineert, maar de verhouding en de wisselwerking tussen de staat en de (georganiseerde) samenleving. Dat zal zonder twijfel te maken hebben met de opvattingen van de christen-democraat Hirsch Ballin.<sup>28</sup> Concepten als de verantwoordelijke samenleving en de vervulling van publieke taken door maatschappelijke organisaties en mede-overheden krijgen – vooral in de beginjaren van de commissie – veel aandacht. Ook komt de gedachte van het gebruik van *zelfregulering* als alternatief voor overheidsregulering op. Kenmerkend voor deze benadering is het advies dat de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten in 1988 uitbracht over de discussienota "School op weg naar 2000". Dit advies onder de titel "Verantwoordelijkheid voor onderwijs" pleit voor meer ruimte voor het onderwijsveld en de onderwijsinstellingen en keert zich bijvoorbeeld tegen centrale, uniforme, wettelijk vastgestelde eindtermen voor het onderwijs.

4. De kabinetsnota *Zicht op wetgeving* (Kamerstukken II, 1990/91, 22 008, nrs. 1-2) die in 1990 door minister van Justitie Hirsch Ballin werd uitgebracht sluit enerzijds aan bij de lijn die door de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten is uitgezet, maar geeft tevens een meer algemeen, beleidsmatig en organisatorisch kader voor het wetgevingsbeleid dat zich richt op de

---

<sup>27</sup> Het eerste jaarverslag was dat van 1987-1988 (Kamerstukken II, 1988-1989, 20 800 VI, nr. 13). In 1994 werden de werkzaamheden van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten beëindigd. Voor een uitgebreid overzicht van de werkzaamheden van de commissie verwijs ik naar de bijdrage van D.P. van den Bosch Toetsing en deregulering, in *RegelMaat*, 1995, nr 2.

<sup>28</sup> Zie onder meer zijn bijdrage *Regelen op afstand als vereiste van een sociale rechtstaat*, in *Rechtsstaat en Beleid*, Een keuze uit het werk van mr. E.M.H. Hirsch Ballin, Zwolle 1991, p. 383 e.v.

## Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rectorde

bevordering van de kwaliteit van de wetgeving. In Zicht op wetgeving wordt een analyse gegeven van de oorzaken van overregulering, worden kwaliteitseisen voor wetgeving ontwikkeld en organisatorische maatregelen voorgesteld om die kwaliteit in de praktijk te bevorderen. De kwaliteitseisen van Zicht op wetgeving zijn<sup>29</sup>:

- 1- rechtmatigheid
- 2 - doeltreffendheid en doelmatigheid
- 3 - uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- 4 - subsidiariteit en evenredigheid
- 5- onderlinge afstemming
- 6- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Het werk dat in deze tweede fase van het Nederlandse wetgevingsbeleid is verricht door de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten en in de kader van de nota *Zicht op wetgeving* en de implementatie daarvan kan wellicht het best worden getypeerd als de *maatschappelijke en institutionele benadering van deregulering en wetgevingskwaliteit*. Niet alleen wordt het wetgevingsbeleid afgezet tegen de achtergrond van processen in de samenleving, maar ook is er aandacht voor de rol van de verschillende instanties en actoren in het proces van wetgeving en de verhoudingen binnen de Rijksdienst.

5. De **derde fase** van het wetgevingsbeleid vangt – zo meen ik – aan ten tijde van het eerste paarse kabinet in 1994. Dit kabinet start de zogenaemde MDW-operatie; dat staat voor *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*. Hiermee wordt weer meer de aansluiting gezocht met de benadering uit de eerste fase van het wetgevingsbeleid. Met de bevordering van marktwerking en het beperken van administratieve lasten voor het bedrijfsleven ligt het accent weer op de stimulering van de economie. Het ministerie van Economische Zaken heeft dan ook het voortouw in het MDW-gebeuren. Er wordt vooral ook ingezet op de beperking van de

---

29 Deze kwaliteitseisen zijn in latere kabinetsnota's herhaald en bevestigd, zie nota Wetgevingskwaliteitsbeleid, Kamerstukken II, 2000-2001, 27 475 en staan ook nog steeds genoemd in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*, zie aanwijzing 254.

## Bruikbare wetgeving

administratieve lasten die voor de bedrijven voortvloeien uit de regels voor overheidswege.<sup>30</sup> Justitie is (mede)verantwoordelijk, vooral om de rechtsstatelijke component van de kwaliteit van de wetgeving te bewaken. In het “Justitie-deel” van de MDW-operatie wordt vooral de aandacht gegeven aan de handhaafbaarheid van regelingen. Zijn de regels die worden gesteld wel te handhaven door de instanties die daartoe geroepen worden? En zo ja, wat betekent dat voor de capaciteit en de organisatie van de met handhaving belaste instanties?

6. De MDW-operatie loopt gedurende de gehele Paarse kabinetsperiode en strekt zich uit van 1994 tot 2003. In hun afsluitende voortgangsrapportage maken minister Brinkhorst van Economische Zaken en Donner van Justitie de balans op (Kamerstukken II, 2003-2004, 24 036, nr. 284). Er zijn binnen het bestek van MDW in totaal 69 projecten ter hand genomen, waaronder de verruiming van de Winkeltijdenwet, de aanpassing van de taxiwetgeving en de bevordering van de vraagsturing in de Algemene wet bijzondere ziektekosten. De beide bewindslieden menen dat dit geresulteerd heeft in een aanzienlijke lastenverlichting (zo'n 470 miljoen Euro) en – door het openbreken van markten – belangrijke welvaartswinst. De bewindslieden besluiten hun bericht met de boodschap dat geleerd kan worden uit de MDW-ervaringen, dat het essentieel is om goed te luisteren naar burgers en bedrijven om de werkelijke knelpunten in het economisch en maatschappelijk verkeer op het spoor te komen.

7. De derde fase van ons nationale wetgevingsbeleid kan het best worden gekwalificeerd als de *markt- en lastengerichte* benadering van het wetgevingsbeleid. Het gaat vooral om het boeken van welvaartswinst en het beperken van administratieve lasten. Sterker dan voorheen is ook de meer *kwantitatieve* aanpak. Zaken als de nalevingskosten, de transactiekosten en de handhavingskosten probeert men zorgvuldig in kaart te brengen en te berekenen.

---

30 Onder meer wordt onder de leiding van Linschoten de Actal-commissie ingesteld en aan het werk gezet om voorgenomen regelingen te toetsen op dit aspect, zie <http://www.actal.nl>.

8. De **vierde en laatste fase** in het wetgevingsbeleid zoals ik dat zie is sterk verbonden met de nota *Bruikbare rechtsorde* van minister van Justitie Donner (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 279, nr. 9). Tegelijkertijd zijn diverse departementen (VROM, SZW, VenW) bezig met operaties om hun regelgeving door te lichten en te herijken; het programma van de bruikbare rechtsorde tracht om deze projecten met elkaar te verbinden en in een min of meer samenhangend, overkoepelend kader te brengen. Ik heb in een ander preadvies (voor de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht<sup>31</sup>) mijn beeld en opvatting gegeven over het programma bruikbare rechtsorde. Ik laat het hier, zoals aangekondigd, bij een korte beschrijving en typering. Het wetgevingsbeleid volgens Donner sluit weer meer aan bij de gekozen benadering in de hiervoor beschreven tweede fase van het wetgevingsbeleid. De wisselwerking tussen wetgeving en samenleving staat centraal. Wet en recht worden als gebruiksinstrumenten voor de samenleving gezien; zij moeten ten dienste staan aan het goede maatschappelijk verkeer tussen burgers. Daarvoor is het nodig dat regels bestendig zijn, zodat ze zekerheid en houvast kunnen bieden. Bovendien moeten regels een wederkerig karakter hebben; het gaat om het belang voor de overheid en voor de burgers in de samenleving en de interactie daartussen. Wetten zijn, anders gezegd, geen doel in zichzelf, maar moeten worden beoordeeld op hun functionaliteit voor de samenleving.

9. De nota gaat in op de oorzaken en bronnen van de groei van het aantal regels, zoals de werking van het legaliteitsbeginsel, de internationale en communautaire (implementatie)druk op de nationale regelgeving en de waarde van het gelijkheidsideaal binnen bepaalde wetgevingscomplexen (zoals het onderwijs). De nota zoekt de oplossingsrichting voor de vermindering van de regeldruk in het gebruik van – wat wordt genoemd – alternatieve

---

31 Zie de hiervoor reeds genoemde uitgave van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht uit 2005 met mijn preadvies *Op weg naar een bruikbare rechtsorde met minder regels? Ook voor het onderwijsrecht?*, p. 17 e.v.

## Bruikbare wetgeving

reguleringsmodellen, zoals het gebruik van zorgplichtbepalingen, van doelvoorschriften in de plaats van middelvoorschriften, de erkenning van zelfzorgsystemen en het gebruik van kwaliteitsafspraken binnen sectoren of branches.<sup>32</sup> Hiervoor viel al de term regeldruk. Het concept regeldruk is essentieel in het kader van de bruikbare rechtsorde en het daarop gebaseerde wetgevingsbeleid. Die druk moet afnemen door de achterliggende oorzaken van het ontstaan van regeldruk weg te nemen. Dat kan gaan om het aantal regels, maar ook om zaken als de kenbaarheid en doorzichtigheid van de geldende regels, de ruimte en de detaillering van het voorgeschreven gedrag en de wijze waarop de regels worden uitgevoerd en gehandhaafd.

10. Al met al kenmerkt deze vierde en (voorlopig) laatste fase van het Nederlandse wetgevingsbeleid zich door een *functionele benadering* gericht op de beperking van *regeldruk*. Het onderliggende (uitvoerings)programma omvat een veelheid aan onderwerpen, die in meer en in mindere mate aansluiten bij de gekozen algemene benadering van het programma bruikbare rechtsorde.<sup>33</sup> Door de gekozen ruime “bruikbaarheidsbenadering” functioneert het programma ook als een kapstok voor een veelheid en diversiteit van lopende wetgevingsprojecten bij de departementen.

11. Dit is mijn beeld en schets van de opeenvolgende fasen in de ontwikkeling van het Nederlandse beleid dat zich richt op deregulering en de bevordering van wetgevingskwaliteit. We zijn gegaan van een overwegend economische benadering van deregulering, naar een meer maatschappelijk institutionele, dan weer naar een markt- en lastengerichte aanpak en in de laatste jaren hadden we een overwegend functionele benadering van regulering gericht op de beperking van regeldruk. Met deze

---

32 Zie p. 19 e.v. van de kabinetsnota, Kamerstukken II, 2003-2004, 29 279, nr. 9.

33 Zie daarover ook en uitgebreider mijn genoemde preadvies voor de NVOR, p. 31 en verder.

verschillende (schut)kleuren van het dereguleringsbeleid<sup>34</sup> bestaat het gevaar dat we uiteindelijk door de bomen het bos niet meer zien. Vandaar mijn poging om later in dit preadvies de politieke grilligheden uit het wetgevingsbeleid te zuiveren en te onderzoeken wat de “harde kern” en de “vaste waarden” in dat beleid zijn. Alvorens dat te doen maak ik – in het volgende deel van mijn preadvies – eerst een uitstap naar het Verenigd Koninkrijk. Daar bestaat al enige tijd het programma “Better Regulation”. Wat kunnen wij daarvan leren? En wellicht kan de analyse van dat programma van nut zijn bij de beoogde objectivering van het Nederlandse wetgevingsbeleid. Daarom nu eerst naar het Verenigd Koninkrijk.

#### **IV Het wetgevingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk**

1. In het Verenigd Koninkrijk staat het wetgevingsbeleid momenteel in het teken van “The quest for better regulation”.<sup>35</sup> De wortels van dit wetgevingskwaliteitsbeleid in het VK liggen al in het midden van de jaren tachtig. Toen ging het nog niet zo zeer om betere wetgeving, maar vooral om minder regels en overheidsinterventies. Vergelijkbaar met de ontwikkeling in Nederland kent het VK in die tijd ook een dereguleringsprogramma. Dat programma maakte deel uit van het kabinetsbeleid van de Conservatieven en trachtte de werking van de vrije markt te stimuleren door het wegnemen van administratieve en legislatieve belemmeringen.<sup>36</sup> In deze fase van het wetgevingsbeleid in het VK domineert de neo-liberale, economische benadering en wordt ook gewerkt met zaken als: “Compliance cost assessments (CCA)”, “Anti-red tape”, “Small business litmus test”.<sup>37</sup>

---

34 Ik ontleen deze term aan de eerder aangehaalde bijdrage van Bekkers De schutkleuren van het dereguleringsbeleid, in: R.A.J. Van Gestel en Ph. Eijlander (red.), *Markt en wet*, Deventer 1996, p. 59-76.

35b Zie daarover onder meer de bijdrage van Robert Baldwin, Is Better Regulation Smarter Regulation, *Public Law*, 2005, p. 485-511.

36 De uitgangspunten van het programma zijn neergelegd in het White Paper *Lifting the Burden*, zie ook bij Baldwin, a.w. p. 485-486.

37 Baldwin, t.a.p.

## Bruikbare wetgeving

2. De dominantie van de dereguleringsbeweging en van het economisch perspectief op het wetgevingsbeleid in het VK duurt tot de tweede helft van de jaren negentig. In 1997 komt er een wending en wijzigt de filosofie en daarmee ook de terminologie in het wetgevingsbeleid. Niet toevallig valt deze beleidswijziging samen met het aantreden van de “Labour government” onder leiding van “prime minister” Tony Blair. Het uitgangspunt is niet langer dat regels zonder meer slecht zijn omdat ze – per definitie – de werking van de vrije markt verstoren. Het gaat niet om minder regels maar om betere regels: |”Better Regulation”. Er is – in deze filosofie – niks mis met regels, maar het gaat om het vermijden van slechte regels. De regering Blair richt in 1997 de zogenoemde “Better Regulation Task Force (BRTF)” op bij het “Cabinet Office”. Het gaat om een onafhankelijk adviesorgaan met een ruime delegatie van leden uit het bedrijfsleven.<sup>38</sup> Later (in 1999) wordt de “Better Regulation Task Force” omgevormd in een “Regulatory Impact Unit” bij het kabinet van de minister-president. Deze benadering van het vooraf proberen vast te stellen van de te verwachten effecten van voorgenoemde wettelijke regelingen wint aan terrein en is heden ten dage vooral ook binnen de Europese Unie populair. De basis voor het communautaire programma voor “Better Regulation” is gelegd door het rapport van de zogenoemde *Mandelkern Group* en al daarvoor in het midden van de jaren negentig door het werk van de zogenoemde *Molitor-groep*. Het eindrapport van deze adviesgroep verscheen in november 2002.<sup>39</sup> Dat rapport vormt de basis voor het actieplan van de Commissie voor betere wetgeving dat in 2002 verschijnt als de “White Paper on European Governance”. Daarin is het “impact assesement process” één van de basisonderdelen om in de praktijk tot betere wetgeving te komen.

3. Het beleid om in het VK tot betere regulering te geraken werd in legislatief opzicht ondersteund door de totstandkoming in 2001 van de “Regulatory Reform Act”. Daarin gaat het om de regeling van de

---

38 Vgl. de bijdragen van Baldwin, a.w. p. 486-487.

39 Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, CEC, Brussel, 13 november 2002. Zie daarover ook W. Voermans en D. van Berkel, Beter wetgeven in Europa: het nieuwe Interinstitutioneel Akkoord Beter wetgeven 2003, *RegelMaat*, 2005/3, p. 89 e.v.



wetgevingsprocedure, de regelgevende bevoegdheden, consultaties in het proces van wetgeving en de positie van het parlement in het proces van wetgeving. In het vervolg van deze korte beschrijving van de kern van het wetgevingsbeleid in het VK zal ik eerst nader ingaan op de inhoudelijke uitgangspunten van het programma “Better Regulation”. Daarna bespreek ik kort de verschillende “regulatory strategies” die worden onderscheiden om ten slotte aandacht te besteden aan de toepassing van de “Regulatory impact assessments” (Ria) in de praktijk.

4. In een document van de “Better Regulation Task Force” uit 2003 is de inhoudelijke kant van het gedachtengoed van het programma kernachtig weergegeven in de vorm van de zogenoemde “Principles of Good Regulation”.<sup>40</sup> Deze principes van goede regulering zijn achtereenvolgens:

- *Proportionality*
- *Accountability*
- *Consistency*
- *Transparency*
- *Targeting*

In het document wordt uitgelegd dat deze principes behulpzaam (kunnen) zijn bij het bepalen en verbeteren van de kwaliteit van de regulering en ook bij de uitvoering en handhaving daarvan. De vijf zijn nader uitgewerkt en ingevuld door een checklist voor beleidsmakers. Alvorens ik daar nader op in ga, merk ik (nogmaals) op dat het hier gehanteerde “regulator-begrip” niet gelijk staat aan onze termen wetgeving en regelgeving. Een “regulator” is een regulerende instantie; een instelling die de bevoegdheid heeft om te interveniëren in het gedrag van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Vertaald naar de Nederlandse situatie kunnen we niet alleen denken aan de wetgevende macht (regering en Staten-Generaal), maar bijvoorbeeld ook aan ministers, zelfstandige bestuursorganen en (andere) (markt)toezichhouders. Het “regulator”-begrip heeft dus een meer

---

40 Better Regulation Task Force, Crown Copyright 2003, ISBN 0 7115 0438 5.

## Bruikbare wetgeving

institutionele invulling.

5. Dan wat meer over de vijf genoemde principes. Allereerst het uitgangspunt van de *proportionaliteit* van de regulering. Regulerende instanties moeten slechts optreden indien dat werkelijk en aantoonbaar noodzakelijk is. Bovendien moeten de te verwachten opbrengsten van de interventie opwegen tegen de risico's en de kosten. Meer concreet vereist dit principe dat het ingrijpen niet verder reikt dan nodig is, dat minder vergaande en mogelijk goedkopere alternatieven van regulering worden overwogen en dat bij de uitvoering en handhaving eerder een opvoedende benadering wordt gevolgd dan een bestraffende.

6. Het uitgangspunt van de *accountability* vereist dat de “regulators” hun besluiten kunnen rechtvaardigen en dat ze zijn onderworpen aan publiek onderzoek en debat. In de praktijk vraagt dit om zaken als de publicatie van besluiten en regelingen, gerichte consultaties voor het nemen van beslissingen, motivering van de gemaakte keuzes, de mogelijkheid van het aantekenen van bezwaar en beroep tegen besluiten van de regulerende instanties en een adequate regeling van het afleggen van verantwoording tegenover het parlement.

7. Het vereiste van *consistentie* betekent dat publieke regels en standaarden samenhangend moeten zijn, niet met elkaar in tegenspraak komen en dat ze redelijk moeten worden uitgevoerd. Regulerende instanties moeten voorspelbaar zijn in hun handelen en ook bij de toepassing van de regels in het land mag een eenduidige beleidslijn worden verwacht. Bij het opstellen van een nieuwe regeling wordt goed gelet op de verhouding tot de reeds geldende regelingen, zodat geen overlap of lacunes ontstaan.

8. Het beginsel van de *transparantie* houdt in dat “regulators” in openheid werken en dat ze zo eenvoudig en gebruikersvriendelijk handelen. Het beleid en de regels zijn zo helder mogelijk en worden doelgericht gecommuniceerd met de betrokken partijen. Regelingen zijn eenduidig en goed geformuleerd. Er is liefst geen misverstand mogelijk over de geldende rechten en verplichtingen voor de

## Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rectorde

rechtsgenoten en er zijn voor hen ook mogelijkheden om hun beklag te doen over de werkzaamheden van regulerende instanties.

9. Het vijfde en laatste reguleringsprincipe is dat van de *doelgerichtheid*. De regulering richt zich zo scherp mogelijk op het beoogde doel en tracht (schadelijke) neveneffecten te minimaliseren. Steeds moet – ook bij de toepassing in de praktijk – het oogmerk van de regeling voor ogen worden gehouden. Handhavende instanties zullen zich het best richten op de grootste risico's in de uitvoeringspraktijk. Regelingen hebben niet het eeuwige leven. Periodiek zal bezien moeten worden of ze nog steeds noodzakelijk om het maatschappelijke doel te bereiken en ook of de beoogde doelstellingen nog nastrevenswaardig zijn.

10. Het document van de BRTF eindigt met een soort test of goed rekening is gehouden met de vijf genoemde reguleringsprincipes. Die test omvat vingerwijzingen als: zorg voor evenwichtige belangenafweging, vermijd tegenstrijdige beleidsuitgangspunten, wees alert op niet-beoogde effecten, houd het simpel, streef naar een breed draagvlak, zorg voor handhaafbaarheid, en wees actueel.

11. In de documenten over “Better Regulation” in het Verenigd Koninkrijk wordt ook veelvuldig de aandacht gevestigd op alternatieve vormen van regulering in de plaats van het klassieke schema van eenzijdige overheidsregulering op basis van de zogenoemde “command and control”-gedachte.<sup>41</sup> Baldwin spreekt in dit verband over “regulatory strategies”.<sup>42</sup> Hij onderscheidt: de klassieke regulering, de nul-optie van geen (overheids)interventie, stimulerende reguleringsvormen, informatie en voorlichting en zelfregulering en co-regulering.<sup>43</sup>

---

41 Het thema alternatieve regulering staat centraal in de preadviezen voor de vergadering van de Nederlandse Juristenvereniging dit jaar.

42 Baldwin, a.w., p. 499.

43 Zie over het onderscheid tussen deze beide vormen van regulering mijn bijdrage aan het *Electronic Journal of Comparative Law*, Possibilities and Constraints in the Use of Self-regulation and Co-regulation in Legislative Policy, Experiences in the Netherlands – Lessons to be Learned for the

## Bruikbare wetgeving

12 In het BRTF-document van december 2005 "*Routes to Better Regulation. A Guide to Alternatives to classic Regulation*"<sup>44</sup> worden de volgende alternatieve vormen van regulering opgesomd:

- *taking no action*
- *providing information or guidance*
- *using market based instruments*
- *co-regulation*
- *self-regulation*
- *social partners agreements*
- *issuing recommendations*
- *using New Approach Directives and flexible Directives*

Deze buitenwettelijke of meer flexibele vormen van gedragsbeïnvloeding genieten in beginsel de voorkeur boven de klassieke overheidsregulering die het gedrag voorschrijft en weinig of geen keuzevrijheid laat aan de betrokken partijen. Dat is althans de leidende gedachte in dit document van de "Better Regulation Task Force".

13. Zoals gezegd is de uitvoering van zogenoemde "*Regulatory impact assessments*" (RIA) een wezenlijk onderdeel bij de implementatie van de reguleringsprincipes van het programma "better regulation". Het oogmerk van ria's is om de instanties die uiteindelijk moeten beslissen over de invoering van regelingen goed te informeren over zaken als: de probleemdefinitie en de doelstellingen, de verhouding tussen de te verwachten kosten en baten, de mogelijke alternatieve vormen van regulering, de te verwachten bereidheid tot naleving en de handhavingskosten, de transparantie van de regeling en de verdeling van (bestuurlijke) verantwoordelijkheden en de verhouding tot de vijf hiervoor besproken principes van goede regulering.

Aldus kan met behulp van een ria een meer bewuste, doordachte en verantwoorde keuze worden gemaakt voor of tegen de invoering

---

EU?, volume 9.1, jan. 2005. De beide begrippen staan ook centraal in het hiervoor al genoemde Interinstitutioneel akkoord beter wetgeven.

44 Crown Copyright 2005, ISBN 0 7115 0475 X.

van een nieuwe regeling.

Baldwin heeft in het hiervoor reeds aangehaalde artikel overigens betoogd dat de ria-systematiek niet als vanzelf leidt tot “smarter regulation”. Hij bepleit een benadering waarin op een dynamische en interactieve manier wordt gezocht naar een goede verbinding tussen de publieke en de private belangen en reguleringsvormen die daar goed bij aansluiten.<sup>45</sup>

14. Tot zover mijn uitstapje naar het Verenigd Koninkrijk en de beschrijving van de uitgangspunten en de praktijk van het programma “better regulation”. Ik keer nu weer terug naar het Nederlandse wetgevings(kwaliteits)beleid. Wat kunnen we nu leren uit de beschrijving van de ontwikkelingen tot nu toe? Is er een “harde kern” te halen uit de diverse benaderingen? En wat betekent dat voor een toekomstig wetgevingsbeleid? Die vragen staan in het volgende onderdeel centraal.

## **V. Uitgangspunten voor een houdbaar wetgevings(kwaliteits)beleid**

1. In dit onderdeel maak ik de balans op en tracht ik de zogenoemde “harde kern” van het (gewenste) wetgevings(kwaliteits)beleid te benoemen. Welke uitgangspunten en beginselen vormen de grondslag van een dergelijk beleid dat zich richt op een verantwoord en weloverwogen gebruik van wetgeving en een passende en evenwichtige inrichting van de wet?

2. Het eerste en meest fundamentele uitgangspunt voor een dergelijk wetgevingsbeleid is het adagium: *bezint, eer ge begint*. Deze bezinning ziet in eerste instantie op de *noodzaak* om een wettelijke regeling te treffen, maar vervolgens ook op de inhoud en opzet van de regeling zelf. Het vereiste van een deugdelijke en draagkrachtige *motivering* voor het treffen van een wettelijke regeling is een basisvereiste.<sup>46</sup> Dat stelt hoge eisen aan het

---

45 Baldwin, a.w. p. 502 e.v.

46 Zie daarvoor uitgebreid de Maastrichtse dissertatie van C. Waaldijk, *Motiveringsplichten voor de wetgever*, Lelystad 1994.

## Bruikbare wetgeving

*voorafgaand onderzoek* alvorens een regeling wordt aangekondigd en getroffen. Aanwijzing 7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zal serieus genomen moeten worden. Deze aanwijzing vraagt dat kennis wordt vergaard over de relevante feiten en omstandigheden, dat de doelstellingen concreet en nauwkeurig worden vastgesteld en dat alternatieven voor wetgeving, zoals niet handelen of vertrouwen op zelfregulering, serieus in overweging worden genomen. De feitelijke onderbouwing van – de noodzaak van – een regeling schiet nu in de praktijk niet zelden tekort. We zullen veel meer dan tot nu toe “evidence based”<sup>47</sup> moeten werken. Dat betekent ook dat niet tot het treffen van een regeling wordt overgegaan indien het achterliggende beleid niet voldoende is uitgekristalliseerd. De kern van de zaak is dat het “heilig geloof” dat in Den Haag vaak aan nieuwe wetgeving wordt gehecht, wordt omgezet in “verantwoord en gelegitimeerd vertrouwen”. Zoals ik hiervoor reeds heb uiteengezet, is dit uitgangspunt niet ingegeven door een antipathie tegen wetgeving. In een rechtsstaat vormen wetten als grondslag en kader voor de publieke taakvervulling de ruggengraat van een rechtsstelsel. Het gaat om het voorkomen van disfunctionele aspecten van regelingen, het vermijden van overbodige bepalingen, het bewaken van de consistentie en bestendigheid in het bestand van regelingen en het opwerpen van een dam tegen zogenoemde gelegenheids- of incidentwetgeving.<sup>48</sup>

3. Om tot *passende, gedragen en praktisch uitvoerbare* regels te komen zal in de wetgeving een *contextuele benadering* gevolgd moeten worden. Dit voorkomt dat er te zeer op basis van bepaalde trends of hypes wordt gedacht en gewerkt in het wetgevingsbeleid.

---

<sup>47</sup> Deze term ontleen ik aan R. van Gestel, Evidence-based lawmaking and the quality of legislation, in: Hartmut Bauer/Heinz Schäffer (ed.), *State Modernisation in Europe*, Third Congress of SIPE (in Vienna), Brussel/Berlin/Athens 2007.

<sup>48</sup> Zie uitgebreid over dit verschijnsel mijn bijdrage Gelegenheidswetgeving. Een rechtsstaat onwaardig?, *Ars Aequi*, juli/augustus 2004, p. 484 e.v. en ook Rob van Gestel, Incident- of gelegenheidswetgeving. Balanceren op het smalle koord van de Trias Politica, *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 2004-4, p. 1667 e.v.

## Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechterde

Het is niet zo dat open normen in het algemeen beter zijn dan scherpe normen. Ook kan niet worden volgehouden dat het gebruik van zorgplichtbepalingen of doelvoorschriften in het algemeen de voorkeur verdienen. Welke methode van regulering passend is, hangt sterk af van de *functie* die wetgeving vervult, de *publieke belangen* die aan de orde zijn, de *aard en kenmerken van het veld of de sector* waar de normen moeten gelden en de *beleving en aanvaarding* van de voorgenomen regeling door de rechtsgenoten. Het principe luidt derhalve: “*zet niet de te volgen methode of techniek van regelgeving voorop, maar zorg dat die methode of techniek past en aansluit bij het oogmerk van de regeling en het veld en de omstandigheden waarin de regeling moet werken*”. Een goed wetgever is zich terdege bewust van de beoogde functie van een regeling, de omstandigheden waarin de regeling “dienst moet doen” en bovendien van de diverse regelingsmodaliteiten die ter beschikking staan. De keuze van een regelingsmodaliteit is volgend op de functie van een (bepaalde) wettelijke regeling en de context waarin die regeling moet gaan werken. En het werkt niet andersom. Dit relateert de waarde van benaderingen die juist bepaalde modaliteiten of methoden van regulering in het algemeen propageren, zoals het gebruik van zorgplichtbepalingen of doelvoorschriften.

4. Een derde uitgangspunt dat voor hedendaagse wetgevers van belang is, houdt verband met het concept *regelingsruimte*.<sup>49</sup> Het parlement zou als mede-wetgever veel bewuster en stelselmatiger om moeten gaan met het beoordelen, het toekennen en het beperken van regelingsruimte. Allereerst is de vraag welke regelingsruimte het internationaal en communautair recht overlaten voor de nationale wetgever. Vervolgens zal de (formele) wetgever moeten kiezen welk deel van die regelingsruimte wordt ingevuld door *inhoudelijke regels op wetsniveau*. Een mogelijkheid is om via *inhoudelijke kaderwetgeving* enerzijds te normeren op het niveau van de wet, terwijl tegelijkertijd ook ruimte wordt gelaten voor de verdere invulling van de normering in de samenleving. Dit kan onder

---

<sup>49</sup> Zie daarover ook mijn hiervoor reeds genoemde bijdrage aan *Regelmaat*, 2004/1, p. 8.

## Bruikbare wetgeving

omstandigheden een alternatief bieden voor de meer klassieke vorm van procedurele kaderwetgeving met tal van delegatiebepalingen naar lagere wetgevers (op centraal of decentraal niveau). De normconcretisering kan aldus gestalte krijgen in het maatschappelijk verkeer of door vormen van zelfregulering in de betrokken sector. Ik heb in dit verband eerder gesproken over een *reguleringsketen* en schakels die op elkaar aansluiten.<sup>50</sup> Vormen van wetgeving en van zelfregulering zijn – zo beschouwd – geen gescheiden werelden, maar houden juist verband met elkaar. De bestuurlijke en maatschappelijke subsidiariteit in de wetgeving kan met een dergelijke benadering meer bewust gestalte krijgen.

5. Mijn vierde uitgangspunt heeft betrekking op de *werking en evaluatie* van wettelijke regelingen. Het werkingsbereik van regelingen moet niet ruimer zijn dan nodig is. Zoals de ondertitel van dit preadvies luidt: “in de beperking toont zich de meester”. Het is derhalve productief om in het proces van wetgeving aandacht te schenken aan “leermomenten” en te overwegen of en hoe *werkingsbeperkingen* ingebouwd kunnen worden.<sup>51</sup> Er zijn diverse mogelijkheden om aan dit uitgangspunt tegemoet te komen. Allereerst is van belang om de *reikwijdte* van een wettelijke regeling niet ruimer te laten zijn dan nodig. Zo kan worden voorkomen dat bepaalde (rechts)personen onnodig last hebben van een regeling, die eigenlijk niet voor hen is bedoeld. Ook kan onder omstandigheden de *werkingduur* van een wet worden gelimiteerd. Dergelijke *horizonbepalingen* zijn met name zinvol om onzekerheid te reduceren; de informatiepositie van de (mede)wetgever kan ten tijde van de beslissing over het al dan niet verlengen van een regeling soms beter zijn. Ook kan worden gedacht aan (tijdelijke) *experimenteerbepalingen* in een wet om ervaring op te doen met bepaalde zaken en daarvan te kunnen leren. Ten slotte noem ik op de mogelijkheid van een *evaluatiebepaling* in een wettelijke

---

<sup>50</sup> Vgl. mijn oratie *De verbindende wetgever*, p. 24 en 25.

<sup>51</sup> Zie daarover uitgebreid de genoemde studie naar de functie van werkingsbeperkingen in wetgeving ter vermindering van regeldruk, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*



## Het wetgevingsbeleid na de Bruikbare rechterde

regeling. Hierdoor ontstaat er een vast moment van bezinning om te bezien of een regeling nog immer functioneel is en ook “doet wat er verwacht mocht worden”.

6. Het vijfde uitgangspunt voor een houdbaar wetgevings(kwaliteits)beleid houdt in de tijd en ruimte moet worden gegeven aan de *maatschappelijke inbedding* van een voorgenomen wettelijke regeling. Bij het tot stand brengen van een regeling dient goed bekeken te worden, of die regeling in de praktijk daadwerkelijk naar behoren zal kunnen functioneren en dus kan beantwoorden aan de verwachtingen die daarover leven. *Praktische uitvoerbaarheid* betekent dat er een bepaalde bereidheid in de samenleving moet zijn om de wet na te leven. De wet zal zich niet te ver van de maatschappelijke realiteit moeten bewegen. Een te geringe maatschappelijk acceptatie leidt in de praktijk immers al gauw tot een omvangrijke normafwijking, die dan vaak maar zeer moeizaam – en tegen hoge kosten - te corrigeren is door rechtshandhaving. Concreet betekent dit uitgangspunt dat tijdig *overleg* gevoerd moet worden met de betrokken groepen en organisaties die de regelingen moeten naleven, toepassen, uitvoeren en handhaven. Tegenwoordig biedt ook het Internet alle mogelijkheid om burgers en (belangen)organisaties via *consultaties* te betrekken bij de voorbereiding van regelingen.<sup>52</sup> In een later stadium is bovendien vaak *wetgevingscommunicatie* essentieel. Voor een goede invoering en uitvoering van een regeling is niet voldoende dat die in het Staatsblad of de Staatscourant wordt gepubliceerd.

7. Een wettelijke regeling behoort niet alleen maatschappelijk ingebed te worden, maar ook juridisch. Het uitgangspunt van de passende *juridische inbedding* formuleer ik als zesde beginsel. Ook daarvoor moet in het proces van wetgeving de nodige tijd en ruimte worden gegund. In de praktijk is het nog vaak zo dat er na het

---

<sup>52</sup> Overigens moet bij deze consultatiemogelijkheid wel worden bedacht dat het ook verwachtingen wekt bij de “insprekers” dat er iets gebeurt met hun inbreng. Het draagvlak en de steun voor een regeling zal juist dan toenemen indien dat in de praktijk ook werkelijk gebeurt. Anders kan het juist in zijn tegendeel gaan verkeren.

## Bruikbare wetgeving

maken van de (rechts)politieke, inhoudelijke keuzes een enorm ongeduld is bij de verantwoordelijke bewindspersonen om een wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer. Hoewel begrijpelijk is dat vaak niet verstandig. Hierdoor kan gemakkelijk afbreuk worden gedaan aan de juridische en ambachtelijk kwaliteit van de regeling. Uiteindelijk kan dat in de (uitvoerings)praktijk tot uiteenlopende problemen aanleiding geven en soms zelfs het achterliggende beleid frustreren, bijvoorbeeld omdat blijkt dat – een deel van – de regeling juridisch niet houdbaar is of verkeerd wordt uitgelegd. Er moet dus ruimte worden gegeven aan de professionaliteit van de wetgevingsjurist. Het gaat daarbij om zaken als de *overeenstemming met hoger recht, het voorkomen van tegenstrijdigheden in het bestand van regelingen, de aansluiting van regelingen op elkaar en de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de regels*. Juist dit zijn wezenlijke zaken voor de kwaliteit van een wettelijke regeling.

8. Het zevende en laatste uitgangspunt voor een houdbaar wetgevingsbeleid dat ik hier onderscheid is dat van de *eenvoud en de balans in de afweging van belangen en de krachtsverhoudingen*.<sup>53</sup> De verleiding is groot om complexe maatschappelijke en bestuurlijke kwesties ook met complexe (wettelijke) maatregelen te lijf te gaan. Toch schiet een dergelijke aanpak in de praktijk vaak het doel voorbij. Regelverfijning en regelverdichting zijn het gevolg. De kunst is om de wet werkelijk als grondslag en kader voor de publieke taakuitoefening te benutten. Niet alles kan en behoeft tot in detail geregeld te worden. *Robuuste* regels houden langer stand en zijn vaak ook eenvoudiger te begrijpen en uit te leggen.

Wetgeving betekent een *afweging van belangen vanuit een algemeen gezichtspunt*. Dat betekent dat de wetgever ook een “evenwichtskunstenaar” moet zijn om recht te kunnen doen aan de belangen die in het geding zijn. Maar ook in de *wetsprocedure* past een goede balans om recht te kunnen doen aan het *democratisch* aspect. Een balans der machten is noodzakelijk. Het parlement zal

---

<sup>53</sup> Vgl ook het advies *De lof der eenvoud* van de Raad van Economische Adviseurs (REA), Kamerstukken II, 2006-2007, 30 942, nr. 2.

als (mede)wetgever goed tegenwicht moeten kunnen bieden tegen de regering, die veelal het voortouw heeft en neemt. Voorkomen moet worden dat de rol van de Tweede en de Eerste Kamer in het proces van wetgeving (verder) marginaliseert. De legitimatie van de Eerste Kamer zou juist gelegen moeten zijn in het kritisch en afstandelijk beoordelen van de kwaliteit van de ingediende voorstellen van wet. De diverse betrokken partijen in het wetgevingsproces moet elkaar scherp houden om te voorkomen dat regelingen te lichtzinnig het Staatsblad bereiken; ook al zijn ze aangekondigd in het regeerakkoord.

## VI. Slotopmerking

1. Aan mij werd de vraag voorgelegd welk wetgevingsbeleid opportuun is na de periode van de “bruikbare rechtsorde”. Inmiddels kennen we de inhoud van het Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen Unie (van 7 februari 2007). Dit akkoord is summier over het te voeren wetgevingsbeleid. Eén van de pijlers van het akkoord is de overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector. “Vertrouwen geven”, “ruimte laten” en “de menselijke maat” zijn hier de sleutelwoorden. Expliciete passages over wet- en regelgeving zijn spaarzaam. Wel valt te lezen (op p. 11 van het akkoord): “Regels zijn nodig en moeten worden nageleefd. Maar wel moet steeds worden gezien of een regel echt nuttig is”.

2. De vraag is of het een bezwaar is dat het coalitieakkoord maar weinig zegt over het te voeren wetgevings(kwaliteits)beleid. Ik zou menen van niet. Ook hier geldt wat mij betreft dat zich in de beperking de meester toont. Zoals uit het voorafgaande blijkt, kunnen juist de tijdgebonden en grillige politieke accenten in dat beleid zorgen voor onevenwichtigheden. Terwijl in mijn visie juist behoefte is aan een stabiel en evenwichtig wetgevingsbeleid dat zich baseert op de in het vorige onderdeel besproken 7 uitgangspunten en beginselen.

Bovendien komt het niet aan op de hoeveelheid woorden in een regeerakkoord. We zitten werkelijk niet te wachten op weer een nieuwe kabinetsnotitie over – het belang van - deregulering en

## Bruikbare wetgeving

wetgevingskwaliteit. Eerder pleitte ik al voor een Rotterdamse aanpak in het Haagse wetgevingsbeleid: “geen woorden, maar daden”.



Bruikbare wetgeving

## De aspirinewerking van sancties

Jaarrede van de voorzitter, W.J.M. Voermans

Beste verenigingsgenoten,

### I. Het effect van handhavingsinspanningen

Vandaag hebben we het over 'bruikbare wetgeving'. Wetgeving die doet wat je er van verlangt. Regels die werken, die functioneel zijn ten opzichte van de doelen die de wetgever wil dienen. Zulke regels te maken is een hele kunst, ze nageleefd te krijgen wellicht nog een grotere. Dat naleving essentieel is voor de goede werking van wetgeving zal iedereen beamen. Ook het regeerakkoord *Samen Werken, Samen Leven*, van het kabinet Balkenende IV omarmt het nalevings-'truism': 'Regels zijn nodig en moeten worden nageleefd' heet het daar.<sup>1</sup> Maar hoe kunnen we er ook daadwerkelijk voor zorgen dat wetgeving wordt nageleefd?

Waar zitten de nalevings-bediensknoppen op wetgeving? En hoe zet je die harder en zachter? Hoger of lager? Dat zijn zeer relevante vragen in tijden waarin nogal eens heil gezocht wordt in hogere en strengere straffen en intensievere handhaving, als middelen om regelovertreiding tegen te gaan.

Hoe beïnvloed je de naleefbaarheid van regels? Volgens een klassieke leerstelling uit het wetgevingsreceptenboek wordt de naleefbaarheid van regels eerst en vooral bevorderd door de regels goed te communiceren (bekendmaking, informatievoorziening), te investeren in de acceptatie van regels en andere methoden die bij kunnen dragen aan een *spontane naleving* van de regel.<sup>2</sup> Want dat hebben we natuurlijk het liefst.

---

<sup>1</sup> Op p. 11.

<sup>2</sup> Zie daarover ook *De Tafel van 11* een analysemodel bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

[http://www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing\\_en\\_handhaving/rechtshandhaving/publicaties/tafel\\_van\\_elf.aspx](http://www.justitie.nl/onderwerpen/opsparing_en_handhaving/rechtshandhaving/publicaties/tafel_van_elf.aspx) (geraadpleegd op 27 april 2007).

In veel gevallen kan de wetgever er niet als vanzelf op vertrouwen dat de regels wel spontaan zullen worden nageleefd. Dan moet er meer gebeuren. Zeker bij gedragsbeïnvloedende wetgeving is – vanwege bijvoorbeeld de financiële voordelen die niet-naleving oplevert – *controle* op de naleving (via vormen van toezicht, of opsporing) en *sanctiedreiging* en ook daadwerkelijke *sanctietoepassing* vaak nodig om regels ook daadwerkelijk nageleefd te krijgen.<sup>3</sup>

De aannahme is daarbij dat indien een overheid werk maakt van handhaving van regels, in de vorm van effectief toezicht op naleving van regels en toepassen (of dreigen daarmee) van privaatrechtelijke, dan wel strafrechtelijke of bestuursrechtelijke dwangmiddelen (sancties) bij niet-naleving, die inspanning bij zal dragen aan de betere naleving van die regels.<sup>4</sup>

In de kern zal denk ik niemand in ernst het idee in twijfel trekken dat handhavingsinspanningen op de een of de andere manier bijdragen aan de naleving van regels. Maar hoe, in welke mate, met welk effect en welke opbrengst, dat zijn andere vragen.

## II. Motievenlogica of bestuurlijke logica

De weinig gekende inhoud van de relatie tussen enerzijds de handhavingsinspanning en het effect daarvan op de naleving vormt een klassiek en lastig probleem. We kennen het al lang uit het strafrecht (nut en effect van opsporen, vervolgen en straffen), maar het vraagstuk is tegenwoordig ook erg actueel bij ordeningswetgeving. Daar leven tegenwoordig veel instrumentele

---

<sup>3</sup> Zie daarover ook P. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*. Boom Juridische Uitgevers; Den Haag 2000, p. 156 e.v.

<sup>4</sup> Je treft die benadering ook in jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG waarin het Hof de handhavingsbeginselen expliciteert. Reacties op niet naleving van EU-regels moeten effectief, afschrikwekkend, proportioneel, evenredig zijn en voldoen aan het zgn. assimilatiebeginsel. Zie voor een weergave, P. Eijlander, W. Voermans, *Wetgevingsleer*. Boom Juridische uitgevers; Den Haag, 2000p. 288.

## Bruikbare wetgeving

handhavingsvragen. Vooral vragen naar wat nu beter werkt: (economisch) strafrechtelijke sancties, bestuurlijke boete, afnemen van voordeel, intrekken van beschikkingen of juist bestuursdwang? Moet je sanctiemiddelen en -methoden combineren, stapelen, of juist niet? En moet je 100% controles houden, regie voeren op de handavingsketen, pakkansen vergroten, of juist alleen maar monitoren, sectoraal inspecteren, alleen herhaald controleren bij burgers en bedrijven die eerder in de fout gingen (zgn. piramide-inspectie)? Wat werkt nu bewezen het best, en wat werkt in welke mate?

Als we *dat* willen weten – en dat lijkt me wezenlijk – moeten we niet alleen het handhavingmethoden- en –instrumentenarsenaal kennen, maar vooral, en eigenlijk eerst, moeten weten *waarom* burgers en bedrijven naleven, en wat daarbij de rol van de handavingsinspanning is. Zullen we dus, met andere woorden, ook moeten denken in termen van een *motievenlogica*.

Wat sterk mij sterk opvalt in handavingsdiscussies van de laatste vijftien jaar is dat die motievenlogica juist niet de boventoon voert, maar dat hoofdzakelijk wordt geredeneerd wordt volgens de patronen van een *bestuurlijke logica*.

Het gaat in die recente debatten over handhaving niet zozeer om de vraag welke effect een handavingsprikkel bij de ontvanger teweeg brengt, maar eerder – en ook betrekkelijk eenzijdig – om de vraag welke handavingsprikkel door welke instantie moet worden uitgezonden. Het axioma is namelijk dat handhaven heilzaam werkt op naleving, altijd en overal. Het bewijs voor die aanname wordt dan vaak gevonden door te wijzen op het tegendeel: niet handhaven leidt in ieder geval tot (grote kans op) niet-naleven. Fijnproevers zullen in deze omkering een drogredenering proeven.

Toch is dit ook het primaire verband dat de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie-Michiels) in zijn rapport Handhaven op niveau uit 1998 tussen handavingsinspanning en effect op de regelnaleving aanlegt:<sup>5</sup> het

---

<sup>5</sup> Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op Niveau*. Kluwer; Deventer, 1998, p. 47.



risico van niet-naleving bij niet-handhaving is wezenlijk. De bestuurlijke reactie ligt bij zo'n wijze van redeneren ook voor de hand. Het door het kabinet opgetuigde actieprogramma Handhaven op niveau kiest voluit voor een bestuurlijke inzet: versterking van de samenwerking en verdere professionalisering van handavingsinspanningen waardoor het *mogelijke* handhavingtekort geheel of gedeeltelijk wordt dicht gelopen, risico's van niet-naleving (zoals in de gevallen Volendam en Enschedé) worden bezworen en er een *mogelijk* heilzaam effect optreedt op de naleving van regels.<sup>6</sup>

Die wijze van bezweren van risico's heeft wat weg van homeopathie of de werking van aspirine: we nemen aan dat handhaven helpt, sterker we weten dat het werkt, maar niet hoe en in welke mate. En elke medicus zal je dan kunnen vertellen dat in zulke gevallen het risico van verkeerde dosering bestaat.

De wat bestuurscentrische benadering van de relatie handhaving-naleving is ook duidelijk terug te lezen in de weergave van 'oogst' van het programma Handhaven op niveau. Op de slotconferentie van het programma (24 november 2006 in Den Haag) werden de successen van het programma nog eens kort gememoreerd. Ter staving van de successen wordt gewezen op de sterke toename van bestuurlijke aandacht voor handhaving van wet- en regelgeving sinds 1999. Uit de projectmonitor van het programma blijkt dat 83 procent van de Nederlandse gemeenten inmiddels 'veel *aandacht*' heeft voor handhaving. Er is een stijging zichtbaar van 20 naar 70 procent van controle-inspanningen op bepaalde beleidsterreinen – waaronder bijvoorbeeld leerplicht en prostitutiebeleid. Thema's waarop 5 jaar geleden nauwelijks werd gecontroleerd. 63 Procent van de gemeenten heeft speciale handavingsprogramma's opgezet. Vijf jaar geleden deed eigenlijk nog geen enkele gemeente dit. Ook heeft de helft van de gemeenten in kaart gebracht wat het risico is van rampen als gevolg van overtreding van wettelijke regels.

---

<sup>6</sup> Zie ook het kabinetsstandpunt Handhaven op niveau *Kamerstukken II* 1999/2000, 26800 VI Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000, nr. 67.

## Bruikbare wetgeving

Handhaven op Niveau' bevorderde ook de *professionalisering* van de handhaving en samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen onderling en met bijvoorbeeld de politie en controlediensten. Uit de Projectmonitor 2005 blijkt dat zij daadwerkelijk veel meer zijn gaan samenwerken, met name op het gebied van milieu, handhaving van de openbare ruimte en leefbaarheid, brandveiligheid en bouw- en woningtoezicht. Volgens 95 procent heeft het actieprogramma Handhaven op Niveau in belangrijke mate bijgedragen aan de verbetering van de handhaving.<sup>7</sup>

Gerard Reve-zaliger zou over zo'n stuk zeggen: 'er komt weer geen normaal mens in voor'. Over de mate waarin en de wijze waarop de handhavingsprikkel is aangekomen (met name het effect of de naleving) is – na het afsluiten van het programma – zo lijkt het weinig bekend. De effecten op van programmatisch handhaven zijn voornamelijk te zoeken in de sfeer van bestuurlijke bewustwording en risicobeheersing. Minister Remkes oordeelde in de brief aan de Tweede Kamer van november 2006 dan ook wat zuinigjes over het succes van het programma door te stellen dat:

'Hoewel de aandacht voor specifieke thema's (zoals brandveiligheid, buitengebied, leerplicht) wel tot nadere *bewustwording* heeft geleid, is de praktische bijdrage van 'Handhaven op Niveau' in veel gevallen beperkt. Het oordeel hierover is uiteenlopend, maar in veel gevallen kritisch. De potenties zijn in de meeste gevallen (nog) niet waargemaakt.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Zie o.a. Hans Bressers, Theo de Bruijn, Derek Jan Fikkers en Piet Stapersma, Evaluatie handhaven op niveau, opdrachtonderzoek van de TU Twente t.b.v. het Ministerie van Justitie (WODC). Den Haag 2006. Zie [http://www.justitie.nl/images/evaluatie%20Handhaven%20op%20Niveau.doc\\_6535\\_tcm34-25549.pdf](http://www.justitie.nl/images/evaluatie%20Handhaven%20op%20Niveau.doc_6535_tcm34-25549.pdf) (geraadpleegd op 27 april 2007) en zie ook de website van Handhaven op niveau <http://www.servicecentrumhandhaving.nl/hon/index.aspx>. Inmiddels is het project voortgezet onder de nieuwe naam en formule 'Handhaven met effect'.

<sup>8</sup> Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 6 november 2006, aanbieding evaluatie actieprogramma Handhaven op Niveau,

### III. Helpt (harder) straffen? Afschrikwekkendheid van straf als motief voor regelnaleving

Om die potenties waar te maken is volgens mij enig zicht nodig het effect van handhavingsinspanningen op de regelnaleving. Hoe komt de afgegeven prikkel over, of aan? Is die prikkel effectief? We zullen dan, denk ik (ik betoogde dat al hiervoor) tenminste iets moeten weten over het *waarom* van regelnaleving door burgers en bedrijven; pas dan kunnen we werkelijk iets zeggen over het waarom en hoe en in welke mate controleren en sanctioneren bijdraagt het bevorderen van de naleving.

Ik wil me bij de behandeling van die vraag beperken tot het vraagstuk van de effectiviteit van sanctionering, en dan met name van strafbedreiging. Schrikken straffen regelovertreders af, inspireren ze tot regelconform gedrag? En doen hogere strafbedreigingen dat bijvoorbeeld meer dan lagere?

In de rechtswetenschap wordt daar al eeuwen over getwist, maar ook in andere takken van sport wordt de laatste jaren opgewonden gedebatteerd over de vraag of straffen en strafbedreiging helpen als middelen om naleving van regels te verzekeren. Met name criminologen, rechtseconomen en rechtspsychologen hebben zich er de laatste jaren met deze kwesties bezig gehouden. En in dat debat geldt eigenlijk hetzelfde als bij verschillende dokters rond een bed: er is nog veel verschil van inzicht over de diagnose en behandelmethode, en weinig nog weinig uitzicht op genezing.

Het gaat er wel fel aan toe. Zeker waar in recent onderzoek wel eens het effect van straffen of strenger straffen wordt gerelativeerd, leidt dat tot heftige reacties. Het raakt een gevoelige, diepliggende snaar. Onze intuïtie – ons *boerenverstand*, zoals Henry Sturman dat in zijn philippica ‘Zwaarder straffen helpt’ in *Elsevier* 2003 noemt<sup>9</sup> –

---

[http://www.justitie.nl/images/evaluatie%20Handhaven%20op%20Niveau\\_6534\\_tcm34-25550.pdf](http://www.justitie.nl/images/evaluatie%20Handhaven%20op%20Niveau_6534_tcm34-25550.pdf) (geraadpleegd op 27 april 2007).

<sup>9</sup> Uit Henry Sturman, Zwaarder straffen werkt, *Elsevier* 17 januari 2003. <http://www.libertarian.nl/NL/archives/straffen.pdf>

## Bruikbare wetgeving

zegt ons dat zwaarder straffen helpt. Misschien niet eens altijd omdat dat ook werkelijk zo is, maar misschien wel omdat we vinden dat het zo zou moeten zijn. Dit terzijde.

Verklaren waarom mensen regels naleven en wat de rol van mogelijke bestraffing daarbij is, is geen sinecure. De problemen beginnen al bij het mensbeeld. Als we er van uitgaan dat mensen rationele wezens zijn, dat de mens een calculerend wezen is (een homo economicus), dan helpen *die* strafbedreigingen (en straffen) die bij de winst-verliesrekening van het overtreden de kans op een verlies (sanctie, of ander nadeel) groter maken dan het voordeel. Hogere straffen en een hoge pakkans zullen potentiële overtreeders, volgens dat denkpatroon, ook eerder weerhouden dan lagere straffen. De wetgever zou daarop in kunnen springen door het ontwikkelen van nalevingsmathematica.

Ben van Velthoven (rechtseconoom aan de Universiteit Leiden) ploegde op dat veld. Hij verrichtte in 1994 een gemakkelijke studie naar de economie van misdaad en straf. Op basis van stamjaar 1990 maakte hij een berekening van de verwachte straf en de verwachte opbrengst per misdrijf. Belangrijk daarvoor was het ophelderingspercentage van de door de politie geregistreerde misdrijven dat in 1990 22,3 procent<sup>10</sup>. Op basis van een CBS-schatting van een tien keer zo hoog feitelijk aantal misdrijven tegen privé-personen (6,3 miljoen) en instellingen en bedrijven (5,4 miljoen), berekende Van Velthoven de werkelijke pakkans op slechts 2,2 procent. Reken daarbij dat van de opgepakte criminelen kreeg slechts zes procent gevangenisstraf kreeg, dan komt dat te neer op een werkelijke kans op gevangenisstraf van 1 op 758 per gepleegd misdrijf. Naast gevangenisstraf werden er ook boetes opgelegd, en ook die waren bedroevend laag.

Van Velthoven's slotuitkomst is dat er slechts een verwachte strafdreiging per misdrijf van  $f$  3,60 boete plus vier uur

---

<sup>10</sup> Het ophelderingspercentage schommelde in 2005 en 2006 ook rond de 20%.

vrijheidsstraf bestaat.<sup>11</sup> Daar stond een verwachte opbrengst per misdrijf van ruim  $f$  400,- tegenover. Rekende je dat weer door dan gold dat in 1990 misdaad loonde voor iedereen die met een normale baan minder dan netto  $f$  100,- per uur verdiende.<sup>12</sup>

De cijfers<sup>13</sup> zijn in 2007 waarschijnlijk iets gunstiger, maar voor de calculerende mens moet volgens van Velthoven's berekening de afweging steeds in het voordeel van overtreden uit moeten vallen. En toch doen burgers dat niet en masse.

Dan kan natuurlijk te maken hebben met de omstandigheid dat niet iedereen hetzelfde in elkaar zit. Je hebt nu eenmaal braven en boeven in dit leven. Strafbedreiging zou dan vooral effectief zijn voor berekenende boeven of aspirant-boeven. Het kan er ook mee te maken hebben dat burgers en bedrijven niet op deze simpele wijze calculeren, maar in hun winst-verliesrekening veel meer factoren mee laten wegen dan de loutere strafbedreiging en pakkans.<sup>14</sup>

Dat zijn ook de vragen waarover rechtspsycholoog Henk Elfers zich de laatste jaren in verschillende varianten heeft gebogen. In 1997 onderzocht Elfers samen met Hessing de rol van sanctiebedreiging bij naleving van belastingregels (inkomstenbelasting).<sup>15</sup> Ze komen daarbij tot de opmerkelijke uitkomst dat:

- a) wettelijke sancties *ineffectief* voor – wat ze noemen - de *zich voegenden*, d.w.z. degenen die slechts de regels slechts

---

<sup>11</sup> In euro veel lager, al moeten we daarbij de inflatie in aanmerking nemen. Ik heb geen flauw benul van het precieze bedrag waarop we na inflatiecorrectie en een deling door 2,22 in 2007 op uit zouden komen. Rond 2 euro? Aan de omzetting van de andere bedragen waag ik me dus ook maar niet.

<sup>12</sup> Samenvatting ontleend aan een bericht uit *Het Parool*, 28 juni 2002.

<sup>13</sup> Overigens niet het ophelderingspercentage, dat is nog steeds ca. 20%.

<sup>14</sup> Zie daarover H. Elfers, *De rationele regelovertreder*, oratie Universiteit Antwerpen, 26 oktober 2004. Boom Juridische uitgevers; Den Haag 2005.

<sup>15</sup> Zie Henk Elfers en Dick J. Hessing, Het nut van sancties, *Ars Aequi*, 46, pp. 490-496.

## Bruikbare wetgeving

naleven vanwege strafdreiging. Er is slecht sprake van enig effect indien – en dat lijkt niet echt haalbaar, en misschien ook niet wenselijk – de dreigende straf *zeker, snel en zwaar* is;

- b) wettelijke sancties zijn *indirect effectief* voor de *identificeerders*, degenen die zich aan regels houden omdat ze willen behoren tot een sociale groep waarin dat de norm is; sanctionering van de anderen, die de regels overtreden, is nodig en nuttig voor de identificeerders omdat het voor hen de sociale norm onderhoudt, de norm die hen op het rechte pad houdt;
- c) wettelijke sancties zijn *overbodig* voor de *internaliseerders*, degenen die regels volgen omdat zij die regels tot onderdeel van hun eigen kijk op de wereld hebben gemaakt.

Dat strafbedreigingen *indirect effectief* zijn voor *identificeerders* is een belangrijk onderzoeksgegeven, dat ook wordt bevestigd in ander recent onderzoek, zoals dat van de Zweed Lennart Wittberg in zijn bijdrage aan de recente congres-bundel 'Managing and maintaining compliance'.<sup>16</sup> Hij concludeert op basis van zijn ervaringen met Zweedse belastingwetgeving dat van straffen een belangrijk signaal uitgaat. Het belang van dat signaal is niet in de eerste plaats gelegen in de afschrikking van de aspirant-overtreder zelf, maar eerder in het feit dat bestraffing van overtreders juist ook voor anderen dan de overtreder het bestaan en de werking van regels bevestigd. Bestrafing scherpt de regel in, programmeert onze nalevingsbereidheid.

Dit beeld wordt ook bevestigd door Catherine Anderson en John Darley, die in het *Journal for applied Social Psychology* in 2002 rapporteren over een viertal experimenten waarbij ze proefpersonen vragen naar hun motieven voor het naleven van regels. Het interessante daarbij is dat die proefpersonen – zelfs als dat notoire overtreders zijn – in de meeste gevallen aangeven dat ze zelf

---

<sup>16</sup> Lennart Wittberg, Can Communication Activities Improve Compliance?, in: H. Elffers, P. Verboon en W. Huisman (red.) *Managing and maintaining compliance*. Boom Legal Publishers; The Hague 2006, pp. 25-43.

weerhouden worden van regelovertreding vanwege interne factoren (moraliteit, internalisering) en niet vanwege de consequenties die overtreding zou hebben, maar dat... en nu komt het, .... ze er wel van uit gaan dat *anderen* dan zij zelf – zeker anderen die al eens hebben overtreden – waarschijnlijk alleen worden weerhouden van regelovertreding vanwege het risico van bestraffing of de consequenties (externe factoren).<sup>17</sup> Een wantrouwenmodel dus dat goed inhaakt op het afspraakkarakter dat aan het recht ten basis ligt en het vertrouwen dat rechtsgenoten daaraan ontleen. Strafb bedreiging en straf is er dan vooral om er zeker van te kunnen zijn dat anderen steeds zich aan de afspraak zullen gaan houden.

Het onderzoek van Anderson en Darley is met name een grappig als je het doordenkt voor wetgevers. Laten we voor het gemak aannemen dat dat ook maar gewone mensen zijn, dan zullen ze waarschijnlijk strafbedreigingen maken, waarvan ze denken dat ze die zelf niet nodig hebben maar wel met het idee dat dat anderen afschrikt. En dat doet het dus nauwelijks omdat afschrikking via strafbedreiging, zo leert dit experiment, niet het leidende motief voor naleving is.

Wat leert dit hele verhaal? Nog weinig ben ik bang. Het laat zien dat de relatie tussen bestuurlijke handavingsinspanningen en naleving bestaat, maar dat we niet helemaal weten hoe het werkt. Als aspirine dus. Het laat ook zien dat we desondanks veel vertrouwen hebben in bestuurlijke handavingsinspanningen. Het laat wellicht ook zien dat strafbedreiging in veel gevallen *niet* rechtstreeks werkt als motief voor regelnaleving. Het effect van strafbedreiging en straf werkt veel indirecter in op regelnaleving. En tot slot relativeert het relaas wellicht het beeld dat via sanctiekundige rekenkunde regelnaleving eenvoudig en met succes geborgd kan worden. Bestuurlijk ingenieurswerk kent hier zijn beperkingen. De mens is té complex om zich in dergelijke eenvoudige schema's of tafels (van elf of van steen) te laten vangen.

---

<sup>17</sup> Catherine A. Sanderson and John M. Darley, 'I Am Moral, but You Are Deterred': Differential Attributions About Why People Obey the Law, *Journal of Applied Psychology*, 2002, 32, 2, pp. 375-405.

## Bruikbare wetgeving



## Forumdiscussie

### Inleiding Populier

Ik wil in de eerste plaats de organisatie danken voor deze uitnodiging. Ik vind het een hele eer dat ik voor deze vereniging een preadvies mag leveren. België heeft immers nog heel wat te leren van Nederland, meer dan omgekeerd.

Ik heb begrepen dat ik ervan kan uitgaan dat u het preadvies gelezen hebt. Ik hoef de inhoud daarvan dus niet nog eens uiteen te zetten. Ik wil wel nog eens de aandacht trekken op mijn inleiding, waar ik het motto van onze eerste minister over wetten maken, heb geciteerd: "Wetten zijn als worsten. Je weet beter niet hoe ze gemaakt worden".

Dat doe ik, om duidelijk te maken wat de stand van zaken bij ons is. Die uitspraak onthult de politieke cultuur die in België leeft rond dit onderwerp. Wetten maak je in alle beslotenheid, met zo weinig mogelijk transparantie. Wat telt is het compromis dat tot stand komt: heb je een politiek evenwicht, dan is het een goede wet.

In het preadvies heb ik duidelijk gemaakt dat er een verschil bestaat tussen het Vlaamse en het federale niveau.

Op beide niveaus is men intussen doordrongen van de idee dat er teveel wetgeving is. Ook op beide niveaus ziet men intussen dat het terugdringen van het precieze aantal regels erg moeilijk is, maar bovendien niet de kern van de zaak. Dat is wel: doorzichtigheid, transparantie, naleving van wetten.

Op Vlaams niveau is men intussen van oordeel dat daarom niet deregulering een oplossing biedt, maar dat vooral de kwaliteit van een wet telt. En dat als je goede wetten wil maken, je het wetgevingproces moet aanpakken. We zijn daarin nogal geïnspireerd door de OESO, die de nadruk legt op reguleringsmanagement. Ingrediënten zijn: impactanalyse, consultatie, transparantie, evaluatie.

In de praktijk leidt dat nog niet noodzakelijk altijd tot betere wetten. Ik zie hiervoor twee oorzaken. Ten eerste: ons wetgevingsbeleid is

## Bruikbare wetgeving

nog in opbouw, onze ambtenaren hebben nog veel te leren, in het bijzonder wat het opmaken van impactanalyses betreft, veel gegevens zijn nog niet beschikbaar. Ten tweede: onze politieke cultuur is nog niet zo erg mee geëvolueerd. Onze ministers vinden reguleringssimpactprocedures vooral iets lastig, een formaliteit die je moet ondergaan nadat je ontwerp van wet al helemaal gemaakt is. Dat ontwerp wordt dan meestal nog geschreven door een kabinet of een advocatenkantoor, buiten de administratie om.

Op federaal niveau ligt de focus bijna uitsluitend op administratieve vereenvoudiging. Dat lijkt een succesverhaal, maar dat heeft dan weer veel te maken met politieke marketing en de beperktheid van het project. De bedrijfswereld leeft wat dat betreft niet echt in een hoera-sfeertje, dat liet UNIZO, een vereniging van zelfstandige ondernemers, onlangs nog weten via de pers. Maar hoe dan ook, er is toch wat verwezenlijkt, met als koninginnestuk de Kruispuntbank voor Ondernemingen, die het oprichten van een bedrijf op korte termijn mogelijk maakt.

De overheid lijkt er echter niet in te slagen dit uit te breiden tot een geheel wetgevingsbeleid. Het lijkt zelfs die ambitie niet te hebben.

Ik zal het kort houden en u enkel nog mijn stellingen en besluiten meegeven. Dat zijn er vier en die luiden als volgt.

1. Het valt niet aan te raden om een beleid te voeren dat hoofdzakelijk de focus legt op administratieve vereenvoudiging. Administratieve vereenvoudiging moet een onderdeel vormen van een meer structureel wetgevingsbeleid. Anders krijg je geen integrale analyse van impact, kosten en baten, maar partiële impactanalyses. Het resultaat is wetgeving die eenzijdig de kaart trekt van ondernemingen, of die indruk wekt. Bij ons is dat het geval op federaal niveau. Op Vlaams niveau vormt administratieve vereenvoudiging onderdeel van een structureel wetgevingsbeleid. Maar op federaal niveau wordt alles gezet op administratieve vereenvoudiging. Dat is om twee redenen problematisch.

Ten eerste: omdat je dan onevenwichtige wetgeving krijgt. Wetgeving dient méér dan economische, kwantificeerbare belangen.

Ten tweede, omdat het wetgevingsbeleid uiteindelijk een politieke inkleuring krijgt, met een heel specifiek, liberale uitstraling. Kwaliteit van wetgeving is nochtans iets wat eenieder aanbelangt. Maar het is moeilijk thema's als administratieve vereenvoudiging, herregulering en impactanalyses te verkopen aan andere partijen als zij dit als een typisch liberaal verhaal zien.

2. Nochtans is het belangrijk om alle coalitiepartijen mee te hebben. Om een beleid rond wetgeving tot een succes te maken – of het nu gaat om deregulering, reguleringsmanagement of administratieve vereenvoudiging – moet je steunen op beleid, instrumenten en instellingen. Dat zijn noodzakelijke, maar niet voldoende elementen. Een cruciaal gegeven is: politieke wil. Als die er niet is, worden procedures omzeild en krijg je geen resultaat.

Bv. op Vlaams niveau: heb je op papier een heel mooi beleid, met vele handleidingen, protocols en vorminginitiatieven, en ondersteunende instellingen als de Dienst Wetsmatiging, maar goede resultaten worden soms in de weg gestaan door de politieke cultuur van ministers en hun kabinetten.

Op federaal niveau zie je dan weer hoe het enthousiasme van een staatssecretaris een succesverhaal kan maken van een op zich droog ogend thema als administratieve vereenvoudiging. Anderzijds is daar dan weer het probleem dat dit beleid misschien te veel vast hangt aan die ene politicus, die bestaande instellingen als de DAV vaak voorbij steekt. Dat betekent dat continuïteit niet gewaarborgd is wanneer de staatssecretaris verdwijnt of promoveert tot minister. Het is dus belangrijk om àlle coalitiepartijen te laten meewerken aan de uitwerking van een structureel beleid.

3. Men roept vaak het politiek primaat in om het gebrek aan politiek engagement te vergoelijken.

In werkelijkheid geven politici echter vaak een verkeerd beeld van wat dit politiek primaat inhoudt.

Het is niet zo dat wanneer men wetgevingsbeleid op poten zet, wetenschap in de plaats van politiek komt. Het is ook niet zo dat de

## Bruikbare wetgeving

invoering van een structureel wetgevingsbeleid, de politiek onmachtig maakt. Het kan haar integendeel versterken. Politiek primaat betekent immers dat de politiek leiding geeft, beleid voert, keuzes maakt. Maar het betekent niet dat het dat naar willekeur mag doen, ongeïnformeerd, zonder inzicht in de gevolgen en zonder verantwoording te moeten afleggen. Instrumenten als probleemanalyse, impactanalyse en consultaties helpen dus geïnformeerde keuzes te maken en verantwoording af te leggen. Een actueel voorbeeld in België gaat over de uitstap uit kernenergie. Sommige, vooral groene, partijen willen dat zo snel mogelijk realiseren. Andere, vooral liberale, partijen staan terughoudend. Een commissie van deskundigen heeft een rapport uitgebracht over de effecten van een uitstap. Dat werd nogal gecontesteerd, ook in wetenschappelijke kringen, zowel wat betreft de samenstelling van de commissie – die te veel gelieerd zou zijn met de kernenergie-industrie – als wat betreft de resultaten. Wat leer ik hieruit:

- 1) ook wetenschappers maken geen aanspraak op een niet contesteerbare “waarheid”.
- 2) Transparantie en discussie over samenstelling, methodes en resultaten van zo’n commissies zijn belangrijk
- 3) Voorbereidende studies nemen niet de plaats in van de politiek, maar geven juist voer voor discussie en een verantwoorde keuze. Je kan op basis van zo’n rapport kiezen om de uittreding uit te stellen of te schrappen, maar met de wetenschap welke de gevolgen van die keuze zijn. Je kan ook nog altijd kiezen voor een uitstap, maar iedereen is op de hoogte van eventuele risico’s die daaraan verbonden zijn en je kan zoeken naar middelen om nadelige gevolgen op te vangen
- 4) De uiteindelijke beslissing is meer verantwoord, want je geeft aan op welke afweging ze steunt, waarom je bepaalde nadelen op de koop toe neemt, hoe je die gevolgen proportioneel houdt.

4. We moeten dus zoeken naar factoren die blijvende politieke ondersteuning in de hand werken. Uit de Belgische en Vlaamse ervaringen heb ik alvast volgende vijf factoren gevonden:

- 1) De eerste factor is wellicht specifiek voor België. Politieke ondersteuning wordt in de hand gewerkt, wanneer

administratieve vereenvoudiging of wetgevingsbeleid onderdeel vormt van een bredere hervorming – in ons geval: een beleid van bestuurshervorming volgens het model van *New Public Management*.

Dat was nodig bij ons, omdat er absoluut geen draagvlak bestond bij politici, kabinetten en ambtenaren. Terwijl de invoering van een wetgevingbeleid toch implicaties heeft voor die groepen.

Hoe dan ook, het is geen voldoende voorwaarde. Het kleinere onderdeel mag niet verdrukt worden door het bredere beleid, en het mag ook niet verzanden als het grotere beleid te ambitieus blijkt en mislukt. Op Vlaams niveau was het BBB-project erg ambitieus en kostelijk, waardoor er weinig middelen overbleven voor het wetgevingsbeleid. Op federaal vlak is de zgn. copernicushervorming dan weer half mislukt. Ook de afschaffing van kabinetten, zowel op Vlaams als federaal niveau, is mislukt.

- 2) De Europese Unie vormt een andere factor. Dat was zo voor dereguleringsprojecten, maar nu meer en meer ook voor impactanalyses en voor administratieve vereenvoudiging – zeker als we een blik werpen op de nieuwe dienstenrichtlijn.
- 3) Transparantie is heel belangrijk. Zelfs als door het politieke proces een wet tot stand komt die gebaseerd is louter op een politiek compromis, maar niet steunt op objectieve feiten en inzichten, dan krijg je toch een belangrijke democratische meerwaarde. Iedereen kan zien hoe goed of slecht een wet werd voorbereid. Als daarop publieke verontwaardiging volgt, kan dat helpen om ook politieke bewustwording te creëren over het belang van kwaliteitsvolle wetten.
- 4) Aansluiting bij en ondersteuning door maatschappelijke groepen en organisaties is ook een belangrijke factor. Dat kan je opbouwen door middel van een netwerk van instanties, denktanks en adviesraden en door middel van consultatie en andere vormen van participatie. Maar je moet daar wel mee opletten: je mag niet het slachtoffer worden van *regulatory capture* door één bepaalde groep – in de praktijk zal dat vooral de ondernemingswereld zijn.
- 5) Sluitstuk is de juridische toets door de rechter. Ik denk dan aan het Arbitragehof – ons grondwettelijk hof – maar ook aan bv. het

## Bruikbare wetgeving

Europese Hof voor de rechten van de mens. Die toetsen hoe redelijk wetgeving is, en daarvoor wordt onder meer gekeken naar de zorgvuldigheid van de voorbereiding. Hoe beter het systeem van reguleringmanagement werkt, des te sterker staat de wetgever in zo'n juridische procedure.

Ik laat het daar voorlopig bij.

Ik kijk vooral uit naar uw discussie.

### **Inleiding Eijlander**

Ik wil graag allereerst het bestuur van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid bedanken voor de uitnodiging om te preadviseren, om hier vanmiddag mijn preadvies te mogen toelichten en met de referenten en aanwezigen in debat te treden. Ik heb met veel arbeidsvreugde aan het preadvies gewerkt. Het betreft een onderwerp dat mij al lang bezig houdt; in mijn Justitietijd (eind jaren tachtig, begin negentig) bij de toenmalige Stafdeling algemeen wetgevingsbeleid heb ik met genoegen aan de nota *Zicht op wetgeving* gewerkt. Het is dan een uitdaging om het thema weer eens goed in kaart te brengen en te bezien hoe het verder moet met het wetgevings(kwaliteits)beleid.

Ik geef eerst graag een korte toelichting op de door mij gevolgde aanpak. Ik ben op zoek gegaan naar de "harde kern" van het Nederlandse wetgevingsbeleid. Wat zijn de vaste waarden en uitgangspunten van dat beleid? Na een conceptueel begin heb ik een analyse gemaakt van de ontwikkelingen in het wetgevingsbeleid in de afgelopen 25 jaar. Welke fasen zijn daarin te onderkennen en te onderscheiden?

Nu ik dat zeg, lijkt het me passend om hier vanmiddag de naam van prof. mr. Ad Geelhoed te noemen. Hij is – in mijn waarneming – een van de "founding fathers" van dat beleid. Onder zijn leiding werden in het begin van de jaren 80 twee invloedrijke rapporten gemaakt: *De intervenierende staat. Aanzet voor een instrumentenleer* en *Deregulering van overheidsregelingen*. Het is erg triest dat Ad Geelhoed afgelopen week op een veel te jonge leeftijd is overleden.

## Forumdiscussie

Hij heeft veel betekend voor het onderwerp waar wij vanmiddag over spreken.

Na de benoeming en typering van de fasen in het Nederlandse wetgevingsbeleid heb ik in mijn preadvies een rechtsvergelijkend uitstapje gemaakt naar het Verenigd Koninkrijk. Daar hebben ze het programma “*Better Regulation*”. De vraag is hoe ze het daar doen en of wij daar van kunnen leren.

De kern van mijn preadvies bestaat uit de beschrijving van zeven uitgangspunten voor een verantwoord en weloverwogen gebruik van wetgeving. Deze vormen in mijn visie de kern van een goed wetgevings(kwaliteits)beleid.

Het bestuur heeft me gevraagd om enkele stellingen aan u voor te leggen om de discussie te stimuleren. Ik heb er vijf die ik graag kort toelicht.

Mijn eerste stelling is:

1. *Bij deregulering gaat het om het verruimen van de handelingsalternatieven van de betrokken partijen in de sector, het veld of de branche.*

Ik volg dus niet de kwantitatieve benadering, die juist zo populair is in Haagse kringen. Regeltellerij is zeer betrekkelijk. Het samenvoegen van regels en het schrappen van overbodige en uitgewerkte bepalingen kan nuttig zijn voor een ordentelijk regelbestand, maar met deregulering heeft dat niet veel te maken.

Dan naar mijn tweede stelling:

2. *Alleen te spreken in termen van regeldruk is eenzijdig; er is wel degelijk ook sprake van regelgeluk. Regels kunnen zowel een functionele als een disfunctionele werking hebben.*

Regels zijn op zichzelf niet slecht; het stellen van grenzen, het bieden van zekerheid en uniformiteit waar nodig, dat is juist goed. Het gaat om het voorkomen van overbodige regels en regels die te gedetailleerd zijn.

## Bruikbare wetgeving

De derde stelling luidt als volgt:

3. *Wetgevingskwaliteit is geen eenduidig concept, maar omvat diverse aspecten: de maatschappelijke, de politiek-bestuurlijke, de rechtsstatelijke en de technisch-ambachtelijke.*

In te algemene termen spreken over wetgevingskwaliteit is niet erg zinvol. Het omvat diverse, soms ook tegenstrijdige, aspecten, die in onderlinge samenhang moet worden afgewogen.

De vierde stelling:

4. *In de wetgeving is een contextuele benadering vereist, waarin de keuze van bepaalde methoden en technieken aansluit bij het oogmerk van de regeling, het veld en de omstandigheden.*

Dat betekent dat er in het algemeen niet veel gezegd kan worden over de vraag of open normen, zorgplichten, doelvoorschriften goed of slecht zijn. Dat hangt zeer van de wijze van toepassing af. We moeten dus niet meegaan met bepaalde trends of hypes in het wetgevingsbeleid, om ineens overal zorgplichten of open normen op te willen nemen.

Dan naar de vijfde en laatste stelling:

5. *We hebben nu niet zo zeer behoefte aan weer een notitie over het te voeren wetgevings(kwaliteits)beleid, maar het gaat vooral over het consistent toepassen van de door mij genoemde uitgangspunten voor een weloverwogen en verantwoord gebruik van wetgeving.*

### **Interventie van Melis**

Met spanning heb ik en met mij het team van mensen die bezig zijn met het programma Bruikbare rechtsorde uitgekeken naar vandaag. Het is dan ook erg jammer dat de programmaleider, Frank van Ommeren, zelf niet aanwezig kan zijn om hierop te reageren, maar 'as we speak' wordt hier niet ver vandaan op hoog niveau



gesproken over de vormgeving van het toekomstige wetgevingsbeleid en daar kun je beter bij zijn. Ik zal proberen om namens het Bruikbare rechtsordeteam te reageren op de mooie preadviezen, waarmee ik de preadviseurs wil complimenteren. Het zal u niet verbazen dat het Bruikbare rechtsorde team zich vooral aangesproken voelt door het preadvies van Eijlander, maar dat neemt niet weg dat het preadvies van Popelier zeker ook voldoende stof geeft tot overdenking en reactie. Ik zal vooral reageren op het preadvies van Eijlander en daarbij waar mogelijk relaties leggen met het advies van Popelier.

Eijlander heeft zich de vraag gesteld wat de *bestendige elementen* van het wetgevingbeleid zijn. Dat is een interessante maar ook een opmerkelijke keuze. Eijlander speurt naar de “harde kern” van het wetgevingsbeleid – en kijkt dus eigenlijk een beetje naar het verleden – om een advies te geven over het beleid van de toekomst. De preadviseur legt ook uit hoe hij bij die keuze is gekomen: in het handboek *Wetgevingsleer* van Eijlander/Voermans is de term wetgevingsbeleid gereserveerd voor de *bestendige* algemene kaders voor het opstellen van wetten. Wetgevingsbeleid in deze betekenis is niet tijdsgebonden en dus niet politiek bepaald. Mijn *vraag* is of dat bij nader inzien wel een voor de hand liggende beperking is. Gaat dit beleid wel over het bestendige? En is dit beleid wel zo stabiel? En is het wel zo a-politiek?

Wie de geschiedenis van het wetgevingbeleid van de afgelopen 20 jaar kent – en Eijlander is daarmee zeer vertrouwd – die weet dat politieke stromingen juist zeer invloedrijk waren. En in België is dat niet anders, zo heeft prof. Popelier in haar preadvies duidelijk gemaakt. In Vlaanderen is het wetgevingsbeleid juist door politieke scepsis pas laat op gang gebracht. Eijlander heeft in zijn preadvies deze geschiedenis in vier fasen ingedeeld. Zowel in de eerste als in de derde fase – kortweg: de periode Geelhoed en MDW – speelt de economische benadering een grote rol. In de tweede (Hirsch Ballin I) en de vierde fase (Donner) is dat veel minder het geval. De oorzaak daarvan is toch bij uitstek de politiek: het zijn politieke beslissingen om het wetgevingsbeleid wel of niet economisch te

## Bruikbare wetgeving

benaderen. Het is immers een vrije keus van de bewindspersonen om dat vooral wel of niet te doen.

Mijn vraag is dus of die definitie van het handboek, en dus ook van het preadvies, niet te beperkt is, en dat niet veel meer onderkend zou moeten worden dat dit beleid – in ieder geval voor een belangrijk deel – ook politiek bepaald is, met alle voor- en nadelen die hieraan kleven.

Ik zeg dit ook omdat ik vind dat het toekomstige wetgevingsbeleid gekleurd dient te worden door de inhoud van het Coalitieakkoord. Dat akkoord biedt daarvoor volop aanknopingspunten. Te denken valt met name aan het “vertrouwen geven aan de burger”, dat er als een rode draad doorheen loopt.

Met de stelling dat het toekomstige wetgevingsbeleid door de politiek gekleurd wordt en moet worden doe ik geen afbreuk aan de bestendige elementen, waarnaar Eijlander op zoek was, maar voeg ik er een belangrijk element aan toe. Prof. Popelier stelt in haar advies zelfs dat politieke wil en politieke cultuur de meest cruciale factoren zijn om een wetgevingsbeleid tot een succes te maken. Bovendien geef ik hiermee wat richting voor de toekomst. Om dat laatste gaat het immers.

Een interessante kijk over de grenzen neemt Eijlander door naar het *Verenigd Koninkrijk* te kijken. De “Better Regulation” aanpak en de Better Regulation Taskforce zijn inderdaad zeer de moeite waard. Veel van wat daar gebeurt, is goed herkenbaar. Zoals de vijf reguleringsprincipes, de terminologie is uiteraard een andere, maar veel van wat daaronder wordt verstaan kennen wij ook. Zo loopt er op dit moment in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde een project naar openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving. Dit kan toch beschouwd worden als een invulling van de better-regulation principes van accountability en transparancy.

Hoe boeiend ook, mijn *vraag* is wel wat dit volgens Eijlander nu betekent voor het Nederlandse wetgevingsbeleid. Zijn er concrete zaken die wij, gezien de Britse ervaringen, anders zouden moeten doen bij de aanpak van regeldruk en invulling van het wetgevingsbeleid. Ditzelfde moeten we ons bij de vormgeving van het toekomstig wetgevingsbeleid in Nederland ook afvragen over de

ervaringen in België en Vlaanderen waarover mevrouw Popelier heeft geschreven.

Nog even iets over administratieve lasten. Het springt in het oog dat Eijlander met geen woord rept over de *kwantitatieve* stroming: administratieve lasten, het verminderen van informatieverplichtingen, hoewel deze aanpak naast Bruikbare rechtsorde een belangrijke rol speelde in de door Eijlander aangeduide vierde fase van het wetgevingsbeleid. Nu is die aanpak niet zalig makend, maar toch wel heel kenmerkend voor het beleid dat de kabinetten Balkenende tot nu toe heeft gevoerd. *Vraag*: waarom hierover gezwegen? Niet relevant in zijn ogen? Daar zou ik me iets bij kunnen voorstellen want volgens de Algemene Rekenkamer merkt men niets van de resultaten van deze aanpak. In het preadvies van Popelier worden ook de nodige relativeringen gegeven bij de resultaten van het administratieve vereenvoudigingsbeleid in België. Aan de andere kant: bij de AL-aanpak in Nederland heeft de koppeling aan de begrotingscyclus een slagkracht gegenereerd om zaken te veranderen waar je u tegen kunt zeggen!

Eijlander eindigt met de opmerking dat we niet zitten te wachten op een *nota* over het belang van deregulering en wetgevingskwaliteit. Voorzover hij wil zeggen dat daden uiteindelijk belangrijker zijn dan woorden, ben ik dat graag met hem eens. Toch zou het, denk ik, goed zijn als de minister van Justitie met een nota zou komen. U, in deze zaal, hoeft waarschijnlijk niet overtuigd te worden, maar voor de buitenwacht – bijvoorbeeld de Kamer (!) - ligt dat anders. Daar moeten het belang van wetgevingskwaliteit en de noodzaak om dit blijvend te waarborgen steeds weer opnieuw onder de aandacht worden gebracht. Het is zeker geen automatisme dat de harde kernwaarden van het wetgevingsbeleid die door Eijlander terecht worden genoemd en die ik zeker onderschrijf, voldoende worden toegepast bij concrete regelgevingsvoorstellen. En, belangrijker nog, een nota geeft de betrokken bewindspersoon de gelegenheid te zeggen wat hij gaat doen, en hoe en waarom hij dat doet.

## Bruikbare wetgeving

Het Bruikbare rechtsorde team zal in de komende tijd zeker zijn voordeel doen met de preadviezen en natuurlijk met de discussie die vanmiddag nog volgt.

### **Reactie Eijlander**

Ik wil mijn dank uitspreken aan mevrouw van Melis voor haar reactie op mijn preadvies. Ik vraag mij af of de heer Van Ommeren toch niet op de verkeerde plaats is op dit moment. Bij de definitie van wetgevingsbeleid is het uitermate belangrijk waar je begint. Duk heeft gesteld dat de zachte kern van het bestuursrecht bestaat uit de invulling van het begrip beleid. In het blad Themis stelde hij in 1974 dat beleid vooral consistent handelen is. Dit is een keuze, een andere dan een keuze voor een politieke invulling van het begrip beleid. Het is tevens een normatief standpunt; het consistent handelen van bestuur en wetgever. In de politieke uitvoering ontbreekt helaas vaak die consistentie. Dit hangt ook vaak samen met de wisseling van bewindspersonen. Zo heeft minister Hermans in het onderwijs gestreefd naar deregulering en het gebruik van meer algemene begrippen. Minister van der Hoeven onderschrijft deze keuze maar vult hem weer net anders in en zet weer een nieuw project op. Door het voortdurend wisselen van de insteek komt het beleid zo niet veel verder.

Uit het Engelse voorbeeld blijkt dat bruikbare rechtorde wel een winstpunt is. De kwantitatieve benadering waarbij pogingen worden gedaan om de vermindering van regeldrukke te meten werken goed bij het beperken van lasten en het verhogen van transparantie. Het is wel de vraag of de kern van het nieuwe programma niet eigenlijk bestaat uit 'Zicht op wetgeving' in een nieuw jasje.

Ondanks het nieuwe politieke stempel is de zaak om niet weer helemaal andere dingen te gaan doen. Er is ondertussen vrij veel kennis over het onderwerp en het zou zonde zijn als het nu weer opnieuw moet worden uitgevonden.

### **Interventie Stoter**

Ik wil de vereniging danken voor de uitnodiging om te mogen interveniëren. Ik heb beide preadviezen met zeer veel belangstelling gelezen. Ze geven een mooi overzicht van vele jaren debat en

pogingen tot het verminderen van regeldruk. Dit helpt om gestructureerd een discussie over dit onderwerp te voeren. Ik moet wel enigszins kritisch zijn.

De gekozen oplossingsrichtingen zijn deregulering en het terugbrengen van regeldruk. Daarnaast is er een wens tot het verbeteren van de kwaliteit van het wetgevingsproces en wetgeving als zodanig. De uitdaging ligt in een meer fundamentele benadering waarbij consultatie wordt ingebracht. Transparantie is zeker zinnig, maar eerst moet er een herbezinning plaatsvinden op de vraag waarom er steeds meer en steeds verrijndere regels komen.

Regels ontstaan vanuit de gedachte van het legaliteitsbeginsel en de functie van het recht. Hiermee wordt ordening van de samenleving nagestreefd. In 2000 is er een proefschrift verschenen over de belangenafweging van de wetgever, deze zou de basis moeten zijn voor nieuwe regels. De vraag is waaraan een evenwichtige afweging zou moeten voldoen en hoe dat uitwerkt in de praktijk. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft empirisch onderzoek laten doen naar de vraag hoe deze afweging tot stand komt op het departement. Dit leidde tot drie pagina's criteria waarvan in de praktijk niet veel terecht komt. Dit geldt niet alleen voor V&W, maar voor alle departementen. Omdat er bij de beleidsafdeling het idee heerst dat er een probleem is dat opgelost moet worden zijn noties van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en transparantie moeilijk toe te passen in de praktijk.

Mijn verklaring hiervoor is dat bij het ontstaan van wetgeving altijd een belangenafweging wordt gemaakt die een fixatie is van de afweging op een bepaald moment. Deze krijgt betekenis omdat de persoon die dit doet daarvoor geautoriseerd is. In het preadvies wordt uitgegaan van een rationele belangenafweging zonder dat er ingegaan wordt op het begrip belang.

Dit begrip heeft drie dimensies; een functionele, een performance en een reflectie dimensie. Het is de sociale groep die het desbetreffende belang definieert. Hiermee geeft een persoon aan wat hij belangrijk vindt, maar door reflectie hierop kan het belang

## Bruikbare wetgeving

steeds weer worden herbenoemd en afgewogen tegen andere belangen.

Het is de vraag wie publieke belangen kan definiëren, aangezien bij publieke belangen vaak dezelfde persoon die de belangen moet afwegen deze ook articuleert.

De belangenafweging moet in het proces van wetgeving aan begin en einde van plaatsvinden. In de tijd schuift deze afweging constant, zoals bijvoorbeeld te zien is in de continue afweging tussen milieubelangen en economische belangen. Je kunt een belang ook pas invullen als het afgewogen wordt tegen een ander belang. Deze tijddimensie wordt ook versterkt door de dynamiek van het wetgevingsproces. Een voorbeeld: een Minister werd gevraagd om iets te regelen door de Tweede Kamer waardoor de taxikosten openbaar werden gemaakt. Daarnaast moesten de wachttarieven uit de wet. Dit alles werd op het ministerie voorbereid, maar tegen de tijd dat het voorstel bij het parlement werd ingediend speelden er daar andere belangen en moest alles alsnog in de wet worden opgenomen. Juristen sorteren daarom al vaak voor en zijn geneigd de normen daarom vaak open en ruim op te stellen. Daarnaast is wetgeving slechts een deel van de belangenafweging in het dagelijks verkeer, die meestal pas aan de orde komt als er iets misgaat. Dan rijst de vraag wat er in de wet is geregeld.

In reactie op de preadviezen wil ik nog het volgende zeggen. Is het niet wenselijk om het legaliteitsbeginsel op de schop te doen, dit is ontstaan in een andere tijd zonder globalisering en dergelijke invloeden. Het zou wenselijk kunnen zijn om dit begrip anders vorm te geven door middel van transparantie en vertegenwoordiging. Hiermee worden de achterliggende waarden ook gewaarborgd. Bij het ontwikkelen van nieuw beleid moet meer worden overgelaten aan de sectoren. Het gebruik van een consultatieproces is een rationaliseringsproces. Soms is er geen rationele afweging maar worden normen toch in wetgeving neergelegd omdat de sector het wil. Hiervoor moet in het proces ook meer ruimte zijn.

**Reactie Populier:**

Ik wil graag reageren op de stelling dat het idee van een rationele afweging bij wetgeving los gelaten moet worden. Het verbaasde me niet dat van de belangenafweging in de praktijk niet veel terug te vinden is. Ik geef graag een voorbeeld waar het wel te vinden is, anders zou er immers geen sprake zijn van een goed model. Is deze belangenafweging afdwingbaar? In België toetst het Arbitragehof in 90 procent van de gevallen aan het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast is verantwoording van wetgeving erg belangrijk, waarbij gekeken moet worden wat de doelstelling van de wetgeving is en of die benaderd kan worden rekening houdend met de verschillende belangen. Hierbij moet worden gezien wie door de nieuwe wetgeving wordt geraakt en wie hiervan nadeel ondervindt. Aan de hand hiervan moeten maatregelen worden genomen om dat nadeel te compenseren. De wetgever moet deze neveneffecten dus meenemen in zijn afweging. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens doet eigenlijk precies hetzelfde. Ze gaan daarin minder verder dan het Hof van België, maar ook daar wordt gekeken naar de verantwoording van de besluitvormingsprocedure en de vraag of integrale afweging heeft plaatsgevonden. Het is daarom nuttig om te kijken welke instrumenten kunnen worden ingezet waardoor verschillende actoren gehoord kunnen worden en effecten kunnen worden afgewogen.

Transparantie en vertegenwoordiging zijn achterliggende waarden van het legaliteitsbeginsel. Een wet die door het parlement is gemaakt hoeft inderdaad niet democratisch te zijn, dit hangt af van de mate van transparantie. Ik ben het er niet mee eens dat soms een onbillijke wet gemaakt moet worden omdat de sector het wil. Dit omdat de sector niet de enige relevante actor is, door een wet worden meer mensen geraakt. Ik heb daarom ook problemen met het idee van het overlaten aan de sector omdat dit inbreuk kan maken op garanties die moeten worden geboden richting andere partijen. Met betrekking tot Cao's is met in België nog verder dan in Nederland, dit is echte wetgeving die gemaakt wordt door de sector, maar dwingende arbeidsovereenkomsten oplevert die ook doorwerken naar derden die niet aangesloten zijn. Dit hoeft niet een

## Bruikbare wetgeving

probleem te zijn, maar kan alleen als ze transparant zijn en een goede belangenafweging kennen.

### **Reactie Stoter**

Ik voel me vrij om te spreken vanuit de wetgevingpraktijk. Het voorbeeld van de taxitarieven heeft aan dat wetgeving soms niet deugt maar wel gemaakt moet worden, ondanks waarschuwing dat er een fatsoenlijke afweging gemaakt moest worden. Het gebruik van motiveringsplichten en het aantonen van een goede afweging helpt in dit geval niet, de wet zou door de rechter getoetst kunnen worden en de toets kunnen doorstaan zonder dat dit iets zegt over de kwaliteit van de wet.

### **Reactie Eijlander**

De bijdrage van Stoter is fundamenteel, het perspectief van de belangenafweging moet altijd gezien worden in een concrete casus. Het legaliteitsbeginsel moet volgens van Ommeren ook materieel bekeken worden. Deze wettelijke grondslag kan worden versterkt door eisen te stellen aan de belangenafweging die bijvoorbeeld bij delegatie plaatsvindt. Wetgeving is een besluitvorming proces. Het is daarbij niet goed om bepaalde partijen uitsluiten van deze besluitvorming.

### **Interventie Polak**

Ik wil de aandacht vestigen op de zin waar Eijlander zijn betoog mee sloot; geen woorden maar daden. Daarnaast stelde hij dat we niet steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden, maar moeten kijken hoe het verder moet, waarbij uitgegaan wordt van dat wat we al hebben. In stelling 5 bepleit hij het consistent toepassen van de uitgangspunten. Ik wil hierbij graag aansluiten en mijn stokpaardje bepleiten, dat er meer aandacht moet zijn voor de Aanwijzingen voor de regelgeving. In het visitatierapport van het ministerie van Justitie van februari “met recht gebonden” viel mij op dat er in noot 13 verwezen wordt naar de voorbereiding van de onderhandelingen in Brussel. Dit is de strekking van aanwijzing 330, maar de bekendheid met deze aanwijzingen in onder beleidsmedewerkers niet groot. Dit is de enige opmerking over de aanwijzingen in het rapport, maar deze zouden mijns inziens ook in de conclusies



moeten staan. In de aanwijzingen staat veel meer dan buitenstaanders denken. Ik vind aanwijzing 330 een heel goed voorbeeld hiervan. Verder wil ik concluderen met de stelling dat als we gaan denken over het opzetten van andere projecten dan moeten projecten gekozen worden die aansluiten bij bestaande kennis en niet steeds opnieuw vanaf nul beginnen.

### **Reactie Eijlander**

Ik ben het helemaal eens met de stelling dat het belang van de aanwijzingen niet teveel relativeert moet worden. Er zijn er weliswaar teveel en ze houden niet altijd rekening met de politieke dynamiek, maar in hoofdstuk 2 staan belangrijke dingen. Het enkele feit dat ze soms lastig toe te passen zijn, zou niet moeten leiden tot de grote mate van relativering die nu plaats vindt.

### **Reactie Populier**

Je kunt niet eeuwig blijven praten over wetgeving, op een bepaald moment zijn er geen nieuwe aandachtspunten meer. Er is echter wel een nieuw uitgangspunt, het gebruik van informatica, dat nieuwe mogelijkheden biedt voor wetgeving en bestuur: Het maakt bijvoorbeeld de één loket functie veel makkelijker waardoor de administratieve lasten kunnen worden verminderd. Er wordt echter soms teveel gekeken naar tradities en daarom niet optimaal gebruik hiervan.

Wij kennen geen aanwijzingen, maar wel een handleiding van de Raad van State die zich vooral richt op wetgevingstechniek en vrij traditioneel is. Het Staatsblad is gedigitaliseerd, maar precies hetzelfde gebleven als de oude versie. Je hebt echter eigenlijk veel meer mogelijkheden voor lay-out, zoekfuncties en dergelijke. De vraag is dan waarom je zou moeten vasthouden aan tradities en niet nieuwe mogelijkheden moet toepassen. Je moet daarom wel het bestaande beleid uitvoeren, maar ook vooruitgang durven maken

### **Reactie de Haan**

Ik wil graag een opmerking maken. We zijn hier hoogverheven bezig met begrippen als wetgevingskwaliteit en deregulering, maar het allerbelangrijkste is dat er bestuurlijk lef is om te snijden in

## Bruikbare wetgeving

regels. Politici worden voortdurend bestookt met vragen om nieuwe regelingen. Een kind valt uit klimrek, een journalist vraagt wat gaat u doen en Burgemeester en wethouders willen het regelen. Het is dan lastig om als ambtenaar te zeggen dat hiervoor al regels bestaan, dat dit een bewust genomen risico is en dat het niet wenselijk is om hiervoor nieuwe regels in te stellen. Dit zou ik graag terugzien in een nieuwe nota over dit onderwerp, de bewuste keuze om iets niet te regelen.

Bijna alle wetgevingsjuristen hebben wel eens een slechte wet gemaakt. Een voorbeeld vind ik de deregulering van de bouwvergunning. In de loop van de tijd komt alle eisen die eerst in de vergunning stonden in de wet te staan waardoor het aantal regels niet afneemt. Een ambtenaar moet hier een nuchtere benadering durven volgen en de beslissing hierover bij de bestuurders durven leggen.

### **Reactie Eijlander**

Mijn motto: geen woorden maar daden komt voort uit de Rotterdamse aanpak en is inderdaad vooral tot de bestuurders gericht. Ik pleit dan ook niet voor een nieuwe notitie, maar meen dat dit vooral uitgevoerd moet worden. Het gebruik van Ict-toepassingen juich ik toe, maar ook dit is geen reden tot het creëren van een nieuw veld. Uit het veld gaat altijd wel iemand tegenwerken bij pogingen tot deregulering omdat er altijd wel iemand belang heeft bij de huidige regels. Bestuurders steken dan vaak hun nek niet uit.

### **Reactie de Haan**

Het is makkelijk om verplichte toetsen weg te schrijven.

### **Reactie Eijlander**

Je moet het niet hebben van de toetsen. Het uitgangspunt moet zijn dat je te maken hebt met jonge mensen die primair hun werk goed doen. Als een andere partij dit werk moet gaan corrigeren, krijg je competentiegevechten en dan ben je altijd te laat

### **Reactie Populier**

Er is grote druk op politici vanwege incidenten. Politici moeten daarmee leren omgaan maar dit hangt ook samen met de opstelling van de media. De kwaliteit van politici wordt vaak gemeten aan de hand van de hoeveelheid wetsvoorstellen die zij indienen.

### **Reactie van Reeken**

Eijlander relateert de reductie van het aantal regels en regelingen. Hierin kan ik wel een beetje meegaan, maar in praktijk is de reductie niet helemaal optisch. Deze heeft ook geleid tot harmonisatie en stroomlijning. Als je regelingen samenvoegt gaan verschillen tussen de regelingen je opvallen. Je krijgt dan een regeling die bestaat uit een algemeen deel en gemotiveerde verschillende regimes. In het kader van de toetspoel kreeg ik te maken met 12 ministeriele regelingen over examenreglementen. Er was een goede reden om deze niet samen te voegen, maar dit is uiteindelijk toch gebeurd wat heeft geleid tot een inhoudelijk geweldige opruimingsactie.

### **Reactie Eijlander**

Ik ben het hier helemaal mee eens, indien gewerkt wordt vanuit de optiek dat er veel regels zijn en deze vereenvoudigd kunnen worden, kan uniformering leiden tot deregulering. Ik meen alleen dat er niet teveel nadruk gelegd moet worden op de kwantitatieve benadering, het enkele feit dat je zes AmvB's samenvoegt tot één leidt niet tot minder regels.

### **Reactie Vos**

Ik ben werkzaam bij het ministerie van Financiën en heb zeer genoten van preadviezen. Het punt van de kwantificering wordt meestal als verwijt neergelegd bij Financiën. Met betrekking tot de regeldruk wil ik graag wijzen op Bhutan waar men niet spreekt van een nationaal product, maar van nationaal geluk. Dit nationaal geluk kan je bereiken door niet minder regels als zodanig als doel te hebben, maar vooral meer aandacht te besteden aan het effect van de regels. Hierbij gaat het dan niet alleen om het juridische effect maar voornamelijk om het economische effect. Het geluk bereik je door het verminderen van lasten. Er moet sprake zijn van een evenredigheidsbeginsel tussen

## Bruikbare wetgeving

lasten en regels. Daarnaast erken ik dat het lastig is om de kwaliteit hoog te houden. In het Engelse voorbeeld van consultatie beoordeelt de wetgever niet alleen zelf of de kritiek vanuit het veld terecht is, maar geeft hij ook terugkoppeling naar veld wat er met deze kritiek is gebeurd.

Mijn laatste opmerking is eigenlijk een vraag, er wordt weer gesproken van een reductie van 25%. Waarom is het toch altijd dit getal?

### **Reactie Populier**

In België wordt ook dit uitgangspunt gehanteerd, maar daar is geen nul-meting gehouden. Een relativering hierbij is dat niemand dit cijfer serieus neemt en denkt dat het haalbaar is. Dit komt ook door het feit dat er geen basismeting is gedaan. Toch kan het gebruik van een dergelijk cijfer helpen om mensen te mobiliseren.

### **Reactie Eijlander**

Het opzetten van Actal is toch wel een goede stap geweest, het is nuttig om de lasten te meten. Ik ben het eens met Vos dat het heel goed is om indien je met minder belasting hetzelfde resultaat kunt bereiken, het prima is om dezelfde doelstelling te stellen met regels die minder lasten opleveren. Maar sommige regels zijn ook echt bedoeld om het bedrijven lastig te maken. Denk bijvoorbeeld aan de belangenstrijd tussen afwegingen van milieubescherming en economische afwegingen. Daar is niet altijd dezelfde doelstelling haalbaar met minder lasten voor het bedrijf.

### **Afsluiting**

De voorzitter sluit af door te concluderen dat het beheersbaar houden van regeldruk een grote kunst is en dat de neiging groot is om het wiel steeds opnieuw uit te vinden. In dit opzicht is dit onderwerp vergelijkbaar met het proces van decentralisatie. Ook daar is het natuurlijke proces om steeds over te gaan tot centralisatie, waarna decentralisatie opnieuw moet worden uitgedacht. Ditzelfde geldt misschien wel voor het wel of niet stellen van regels, hierbij is er een getijdenwerking in de politieke aandacht voor het onderwerp. Het risico is daarbij groot dat er niet geleerd wordt van het verleden, wat kan leiden tot frustraties.

## Forumdiscussie

In de historie zijn er veel parallellen aan te wijzen van gevallen van overregulering. Mark Groenhuis haalde in 1990 een quote aan van een middeleeuwse commentator die stelde dat de stad Genua 13.000 regels had. De stad was hier buitengewoon trots op omdat het aangaf dat ze beschaafd waren; ze hadden alles ordentelijk geregeld. Dit voorbeeld benadrukt maar weer eens hoe belangrijk het perspectief is bij dit onderwerp.

Daarnaast is er altijd de kunst van het gebruik van cijfers. Zodra je stelt dat iets 73% waar is, gelooft iedereen het. Cijfers maken iets geloofwaardig, ook al zijn ze helemaal niet te meten. Criminologen stellen dan ook nog dat niet afgeronde cijfers beter werken voor de geloofwaardigheid dan ronde cijfers. Dus als tip voor het vervolg, 73% klinkt beter dan 70%, 73,2% nog beter.

## Bruikbare wetgeving

## Lijst met preadviezen

<b>Jaar</b>	<b>Titel</b>	<b>Preadviseurs</b>
1992	Delegatie van wetgevende bevoegdheid	mr. R.G. Mazel prof. dr. W.J. Witteveen
1993	Stimulerende wetgeving	dr. P.J. Klok mr. drs. P.A. Koppen prof. mr. H-J. de Ru
1994	Uitvoeringsgericht ontwerpen van regelgeving	prof. dr. M. Herweijer mr. M.G.M. Oosshot
1995	De wet, instrument en waarborg?	mr. F. Plate mr. dr. J.A. Smit
1996	Beroep tegen algemeen verbindende voorschriften	mr. H.G. Lubberdink
1997	Wetgever en gecoördineerde besluitvorming	mr. J.H.G. van den Broek mr. J. Struiksmā
1998	Wetsvoorstellen in uitvoering	prof. mr. Willem Konijnenbelt ir. J.T. Schokker
1999	De Europese regelgever en de decentrale overheden	prof. dr. B. Hessel dr. R. Lefeber
2000	Overgangsrecht	prof. mr. F.H. van der Burg mr. A. Weggeman
2001	De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen	prof. mr. H.R.B.M. Kummeling mr. drs. A. Bestebeur

## Bruikbare wetgeving

2002	Certificatie: kansen en risico's	mr. R.A.J. van Gestel dr. J. van Erp en drs. S. Verberk mr. drs. Th.J. van Laar mr. H.J.H.L. Kortés
2003	Parlement en kwaliteit van wetgeving	prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert prof. dr. U. Rosenthal
2004	De betekenis van de Europese Conventie voor de wetgevingspraktijk	mr. M. Jorna prof. dr. W.J.M. Voermans
2005	Wetgeving en ICT-toepassingen	prof. dr. A. Zuurmond, A. Strop, R. Schürmann en S. Rust mr. M.M. Groothuis
2006	Het wetsvoorstel OM-afdoening	prof. mr. G.T.J.M. Jurgens prof. mr. J.L. de Wijkerslooth