

BLIJVENDE DISCUSSIE (2)

Wetgevingsambtenaren opgejaagd

In de vorige bijdrage schetste ik met een tekening de belangrijkste samenstellende bestanddelen van de bestuurskunde: het constitutionele systeem als grondslag en legitimatie van het politiek/bestuurlijk/ambtelijk systeem dat een produktsysteem voorziet van een output die door het cliëntsysteem op

Door dr L.
Klinkers,
bestuurs-
kundige
te Utrecht



zijn waarde wordt beoordeeld en in een cybernetisch systeem daar zijn zegge over doet. Binnen dat kader wil ik nu ingaan op behartenswaardige passages uit de rapportage van de commissie Vonhoff.

In haar derde rapport (p. 184) klaagt deze over het feit dat de juridische opleidingen in het algemeen geen goede wetgevingsambtenaren afleveren, dwz juristen die vanuit denken in termen van beleid de brug naar regelgeving kunnen slaan. Al in haar eerste rapport stelt de commissie (p. 30) dat door gebrek aan effectiviteit van besturingsinstrumenten (waaronder wetgeving) steeds weer nieuwe worden bedacht die ook weer weinig effect sorteren waardoor een onoverzichtelijke situatie ontstaat en ook de rechtmatigheid in het gedrang komt. Als dat klopt – en ik ken geen feiten die op het tegendeel wijzen – moet men proberen antwoord te geven op de vraag waar het bij de juridische opleiding in dit opzicht aan schort en waarom de departementale overheid er kennelijk niet in slaagt dat gebrek tijdens de rit te corrigeren. Laat mij een poging daartoe doen.

Verschillende zaken die van belang zijn voor correcte wetgeving leert men in de regel niet aan een juridische faculteit. Een wet bestaat uit twee delen, de considerans (de doelstelling van de wet) en de artikelen (de middelen in de vorm van normen die aan de verwezenlijking van

dat doel een bijdrage beogen te leveren). Een wet is dus altijd te herleiden tot een doel-middelrelatie. Wat men dan moet leren zijn drie dingen:

1. waar komt dat doel vandaan? 2. welke middelen zijn daarvoor nodig? 3. en hoe giet men dat juridisch-technisch in een zodanige vorm dat men met die middelen inderdaad het doel kan bereiken?

Het juridische onderwijs is in hoge mate geconcentreerd op het produktsysteem, maar het antwoord op die vragen kan men op die plek niet leren. Daarvoor moet men terug naar het politiek/bestuurlijk/ambtelijk systeem: doelstellingen worden geformuleerd in de dagelijkse beleidspraktijk. Een jurist die een wetgevende taak krijgt zonder opgeleid te zijn in beleids- en doelstellingendenken is als een schipper die niet geleerd heeft dat en hoe hij naar de rederij moet luisteren om te weten waar hij naar toe moet varen. Om te weten welke middelen gemobiliseerd en gealloceerd moeten worden is in een juridische opleiding behoefte aan kennis over het verschil tussen symptoombestrijding of fundamenteel werk, hoe men alternatieven kan vinden, wat precies de functie van politieke haalbaarheid in een wetgevingsproces is, kosten-baten-analyse, instrumentanalyse. Allemaal onderwerpen uit het politiek/bestuurlijk/ambtelijk systeem. Zonder zulke kennis (en vaardigheid) is men de schipper (die toch al niet weet waar hij naar toe moet) die óók niet weet hoe je een koers moet uitzetten. De juridisch-technische vormgeving tenslotte vereist causaliteitskennis, inzicht in evaluatietechniek en bovenal een perfecte taalbeheersing opdat het geschreven recht gebruikt en niet misbruikt wordt.

Bijspijkeren

Zolang zulke zaken in een juridische faculteit niet of nauwelijks aandacht krijgen zal een wetgevingsambtenaar in de departementale praktijk bijgespijkerd moeten worden. Twee actuele processen maken dat echter bijzonder moeilijk. Ten eerste heeft de departementale beleids- en doelstellingenproduk-

tie het stadium van de staatsgevaarlijke chaos bereikt. Bedrijvers van integrale planning zoeken bij de constatering dat hun doelstellingen niet werken, hun heil in het schrijven van nog meer en nog dikkere nota's die met hun honderden onduidelijke en conflicterende doelen en hun volledige gemis aan logisch houdbare gevolgtrekkingen de provincies en gemeenten onbestuurbaar maken.

Om een correcte considerans te formuleren heeft de wetgevingsambtenaar beleidsnota's nodig waarin de doelstellingen op logisch-deductieve wijze gevonden zijn. Doelstellingen waar je geen speld tussen kunt krijgen. Zulke beleidsnota's zijn er niet.

Ten tweede waart sinds enige jaren het spook van de instrumentele wetgeving door Den Haag. Daaronder verstaat men het maken van wetten als instrument van beleid. Dat betekent dat men aan wetten een sturende, normvestigende, kracht toekent. Afgezien van het griezelige van zulke wetten (voordat je het weet zit je in een apartheidsregime) vergeet men gemakshalve dat het sturende vermogen van wetten uiterst gering is. En dat niet alleen. Als men toch die oneigenlijke functie aan regelgeving toekent, kan men constateren dat in onze moderne wetgeving (welzijn, sociale zekerheid, ruimtelijke ordening, onderwijs) het tegenovergestelde wordt gerealiseerd van hetgeen de wet beoogde te bereiken. Met het maken van normvestigende regels moet men m.i. de grootst mogelijke terughoudendheid betrachten en wetgeving beperken tot normbevestiging, dus het volgen van reeds geaccepteerde maatschappelijke normen. Dat men zich toch steeds al sturende uit de status quo moet zien te verwijderen lijdt bij mij overigens geen twijfel, maar daarvoor mag men niet dat kostbare middel van het algemeen verbindend voorschrift gebruiken. Wat dat betreft is de sturende kracht van beleidsnota's veel groter (mits ze duidelijk, logisch en systematisch geschreven worden) en staatsrechtelijk zuiverder (mits ze onder het regime

van artikel 120 van de Grondwet gebracht worden).

Vanuit mijn positie heb ik natuurlijk gemakkelijk praten. Wetgevingsambtenaren zitten niet in de comfortabele situatie dat ze zich zulke beschouwingen kunnen veroorloven: het personeel op de departementale werkvloer wordt opgejaagd tot produktie ter meerdere politieke winst, een winst die wordt uitgerekend in de hoeveelheid regels die men op zijn naam brengt. In dat klimaat zal alleen bij uitzondering het departementale functioneren alsnog aan wetgevende ambtenaren de vorming geven die juridische opleidingen verzuimd hebben aan te brengen. In een volgende bijdrage ga ik in op één van de gevolgen van die stortvloed aan sturende regelingen: een te grote druk op het cybernetisch systeem.