

De uitvoerbaarheid van beleid en de handhaafbaarheid van regelgeving

Deze rubriek bestaat uit vier hoofdstukken.

Hoofdstuk I - De Problematiek gaat in op de achtergrond van de problematiek van onuitvoerbaar beleid en niet-handhaafbare regelgeving.

Hoofdstuk II - De Analyse beschrijft officiële reacties van gezaghebbende organen op deze, al zo'n twintig jaar voortdurende, problematiek.

Hoofdstuk III - De Conclusie vat de oorzakelijke kern van de problematiek samen.

Hoofdstuk IV - De Remedie bevat mijn mening over de manier waarop de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verbeterd zouden kunnen worden.

Tezamen vormen ze een uitgebreide studie van de problematiek van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het doel daarvan is om degenen die deze materie ter harte gaan te stimuleren om een andere aanpak te kiezen dan sinds 1991 gebruikelijk is. Dat was tot nu toe namelijk de aanpak van meer van hetzelfde. Dat blijkt niet te werken.

Tallose gezaghebbende organen hebben zich over deze materie gebogen. Hun analyses en aanbevelingen hebben echter geen einde gemaakt aan deze problematiek. Sterker nog, die neemt alleen maar toe. Mijn motto is: 'als je vandaag blijft doen wat je gisteren ook al deed, krijg je morgen dezelfde resultaten als die van vandaag. Wil je dat niet? Dan moet je vandaag veranderen. Dan krijg je morgen andere resultaten.'

De andere aanpak die ik voorsta is een combinatie van verschillende zaken. In de eerste plaats door de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsproblematiek niet casuïstisch te bekijken, zoals bijna alle rapporten over deze zaak doen, maar holistisch en vanuit een historisch perspectief. Daarom probeer ik deze materie te beschrijven vanuit zijn ontstaan en het daarna volgende groeiproces. In de tweede plaats door analyses van de problematiek aan te bieden die niet eerder onder de aandacht van de diverse onderzoekers zijn geweest. In de derde plaats door te stellen dat het maken van beleid en het slaan van de brug tussen beleid en regelgeving, geleerd moet worden. Dat ontbreekt in de openbare dienst, ondanks de vele cursussen die daarvoor worden aangeboden en geconsumeerd. De standaarden voor het maken van uitvoerbaar beleid en handhaafbare regels worden niet gekend.

De vier hoofdstukken kunnen apart van elkaar bestudeerd worden. Ik adviseer echter om gewoon bij het begin te beginnen.

Reacties zijn welkom.

HOOFDSTUK I - DE PROBLEMATIEK

Mijn betrokkenheid bij dit onderwerp

Meewerken aan het verbeteren van de uitvoerbaarheid van beleid en de handhaafbaarheid van regelgeving is de *raison d'être* van mijn werk als bestuurskundig adviseur. Nadenken over de praktische en wetenschappelijke principes van het maken van uitvoerbaar beleid en handhaafbare regelgeving, behoort sinds mijn eerste baan als gemeenteamttenaar in 1969 tot de kern van mijn activiteiten. Bekwame ambtelijke chefs leerden mij het vak in de praktijk. Daarna verschaftte het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de juridische faculteit te Utrecht mij de ruimte om de bestuurskundige randvoorwaarden te verkennen voor het ontwerpen van uitvoerbaar beleid en handhaafbare regelgeving. Dat leidde begin jaren zeventig tot de eerste methodologische schetsen, die later de '[methode Klinkers](#)' zouden gaan heten. Wat die methode met zijn standaarden voor uitvoerbaarheid inhoudt, is elders op deze website te zien. Alsook hoe die via de [e-cursus Uitvoerbaar Beleid Maken](#) kan worden geleerd en toegepast.

Project Naleving

Tijdens het ontwerpen van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II, 1987-1989) conform de 'methode Klinkers', ontdekten wij dat Verkeer en Waterstaat specifieke uitvoerbaarheids- en handhavingsproblemen had. In het Actieplan ter uitvoering van dat SVV-II werden twee projecten opgenomen die in 1991 samensmolten tot het *project Naleving*, onder toezicht van de inspecteur-generaal van de Rijksverkeersinspectie, Jaap de Groot. Een projectteam, onder leiding van [Ruth van Rossum](#), hanteerde de '[methode Klinkers](#)' voor een diepgaande analyse van die problematiek. Tijdens dat werk bleek dat die niet beperkt was tot het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat, maar zich uitstreekte tot het gehele kabinetsbeleid: uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsproblemen speelden in alle sectoren. Om die reden waren de uitkomsten van het project Naleving van Verkeer en Waterstaat van betekenis voor de gehele rijksdienst.

Dit project heeft in 1992 drie belangrijke producten opgeleverd¹.

In de eerste plaats het zogeheten *Ketenmodel*. Dat maakt een onderscheid tussen beleid-regelgeving-uitvoering-handhaving-organisatie. Met deze indeling als analyse-instrument is een oorzakenanalyse van de handhaafbaarheidsproblematiek uitgevoerd. In de geschiedenis van de analyses van de werking van het Nederlandse openbaar bestuur is dit de eerste, en m.i. tot nu toe meest grondige, beschrijving van de oorzaken en achtergronden van het ontstaan van onuitvoerbaar beleid en niet-handhaafbare regelgeving. Een uitvoerige, schematische weergave daarvan volgt hierna.

In de tweede plaats produceerde het project Naleving een *Checklist voor resultaatgericht beleid*. Deze is in 1996 omgebouwd tot de zogeheten uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets), die vervolgens door het kabinet in 1998 is opgenomen

¹ Zie voor een beschrijving daarvan E.R.C. van Rossum en P.J. Quartero, Pathologie van de Naleving, in *Beleidsanalyse* 1993, nr. 2. In de [e-cursus Uitvoerbaar Beleid Maken](#) vindt u gedetailleerde informatie over de opbrengst van het Project Naleving.

in de zogeheten *Aanwijzingen voor de regelgeving*.² Vanaf 1996 is deze toets verplicht voor nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur. Uit een evaluatie van 2002³ is echter gebleken dat departementen nauwelijks van deze in de Aanwijzingen opgenomen U&H-toets gebruikmaken omdat ze te weinig bruikbaar en onvoldoende sturend zou zijn. Allengs hebben diverse ministeries hun eigen U&H-toetsen ontwikkeld.

In de derde plaats heeft het project Naleving een aantal tot dan toe min of meer onbekende woorden voortgebracht, die daarna zo hun eigen leven zijn gaan leiden. Ik noem er een paar: beleidsepidemie, uitvoeringsinfarct, handavingsdepressie, organisatiewoekering, onvoldoende aandacht voor eigen verantwoordelijkheid in de samenleving⁴, onvoldoende aandacht voor procesmatige samenhangen, onvoldoende aandacht voor de internationale dimensie, onvoldoende aandacht voor communicatie met de samenleving, onvoldoende aandacht voor samenwerking tussen beleid en uitvoering, onvoldoende aandacht voor deskundigheid en kennis, onvoldoende aandacht voor eigen verantwoordelijkheid binnen de eigen organisatie, onvoldoende aandacht voor onbetreden paden, onvoldoende aandacht voor de oorzakelijke samenhang en cumulatieve effecten binnen de nalevingsproblematiek.

Nu volgt een verhandeling over de oorzaken van de onuitvoerbaarheid van beleid en de niet-handhaafbaarheid van regelgeving, zoals gezien door de ogen van het project Naleving.

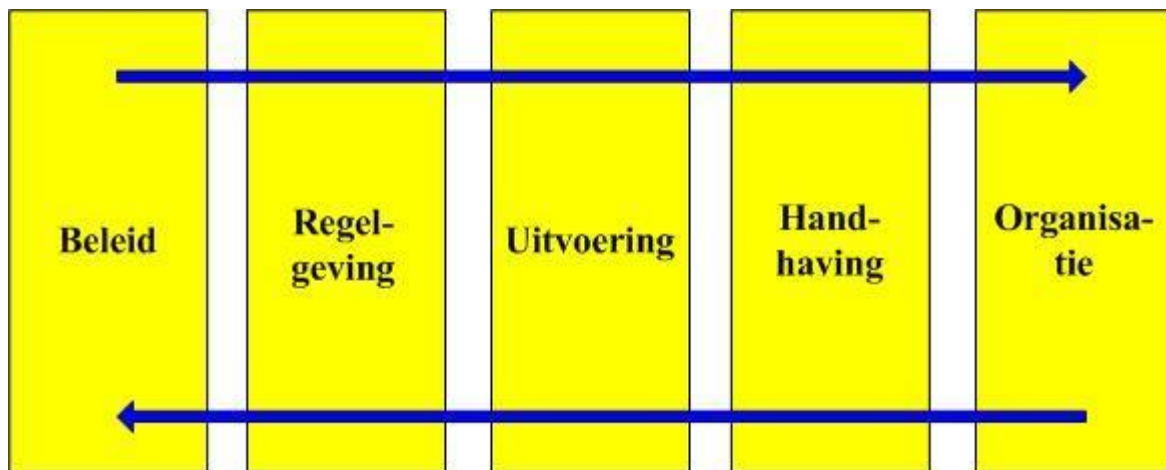
Het Ketenmodel in een eenvoudige weergave

Het Ketenmodel gaat uit van de onderlinge verbondenheid, en kwalitatieve afhankelijkheid, van vijf zaken: beleid-regelgeving-uitvoering-handhaving-organisatie. In het project Naleving gaven wij dat weer in onderstaande tekening. De pijlen van links naar rechts en van rechts naar links betekenen: zit er bij het ontwerp van het beleid iets fout, dan vind je dat in verhevigde mate terug bij de volgende schakels; fouten, en daardoor problemen, cumuleren per schakel.

² Ministerie van Algemene Zaken 1998. Regeling van de minister-president van 19 februari 1998, nr. 98MOO1 974. Houdende de derde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 256, Den Haag, *Staatscourant* nr. 45.

³ I.E.M. de Vries, *Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- en Handhavingstoets*, Amsterdam 2002, Dijk 12 beleidsonderzoek.

⁴ Pas na 2000 is dit onderwerp goed gaan leven. Het is een onderdeel van het waarden- en normendebat, geïnitieerd door het kabinet Balkenende I. Het maakt ook nadrukkelijk deel uit van de rapportage van de Nationale Conventie in oktober 2006 en van het Regeerakkoord 2007.

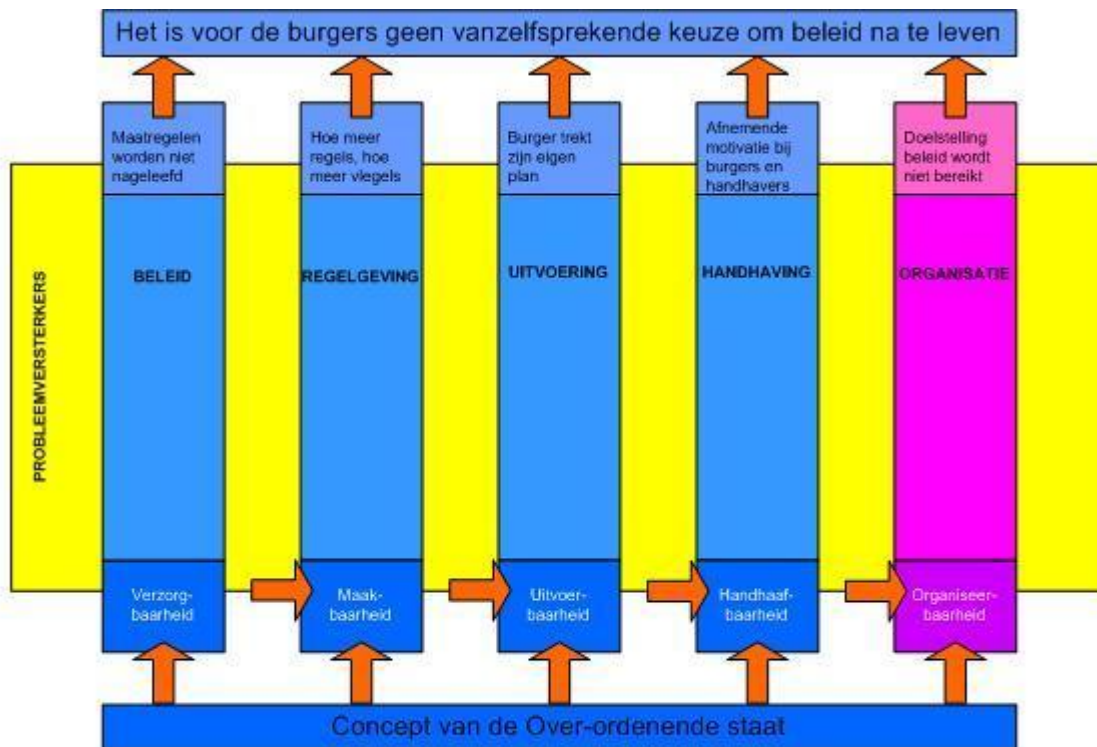


Analyse via de 'methode Klinkers'

Met behulp van de 'methode Klinkers' analyseerden we elke schakel op zichzelf, en de causale relaties tussen de vijf schakels. Zeer kort gezegd hield dat in dat we sleutelfiguren uit de vijf werelden van beleid, regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie hebben geraadpleegd over hun inzichten in de specificiteit van de problematiek per schakel, op hun onderliggende oorzakelijke complexen en op de causale relatie tussen die schakels.

Totaalooft van de analyse

Kort samengevat staat de totaalooft van de analyse, verdeeld over de schakels van het Ketenmodel, in onderstaande tekening. Het is belangrijk dat u begrijpt dat de pijlen van beneden naar boven en van links naar rechts duiden op causaliteit. Bij de straks volgende plaatjes per schakel zijn de pijlen van onder naar boven in tekst te volgen.



© Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1992

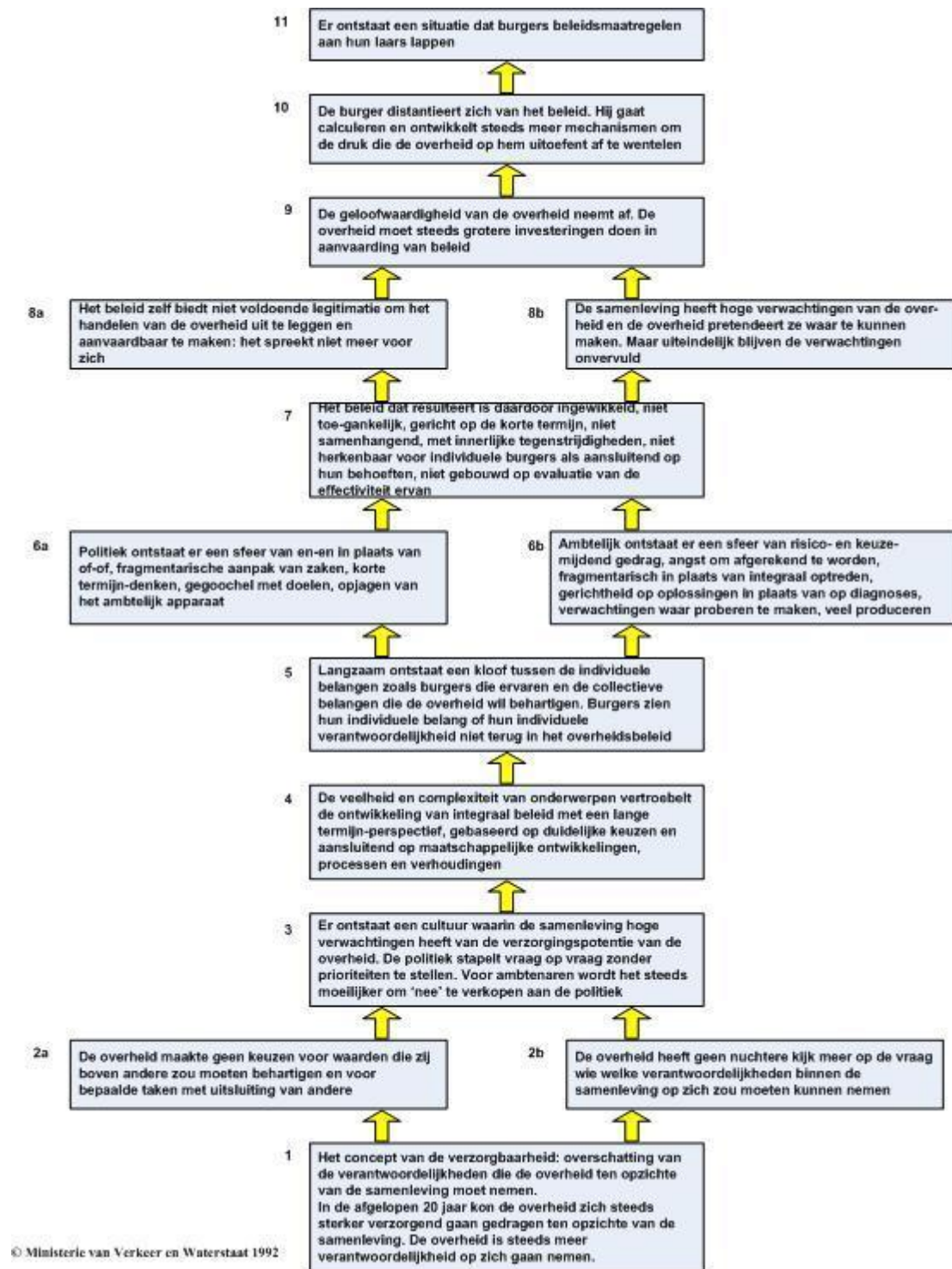
Oogst van de analyse van de schakel beleid

Nu zoom ik in op de oorzakelijke complexen binnen de samenstellende bestanddelen van het Ketenmodel. Eerst de schakel beleid.

Voor een goed begrip daarvan dient u dit te lezen van onder naar boven. De diepstliggende oorzaken werken in lagen naar boven toe, naar het symptoom. Het ritme is dus: oorzaak > gevolg = oorzaak > gevolg = oorzaak > gevolg, tot u uiteindelijk op de bovenste laag, het symptoom zelf, bent gearriveerd.

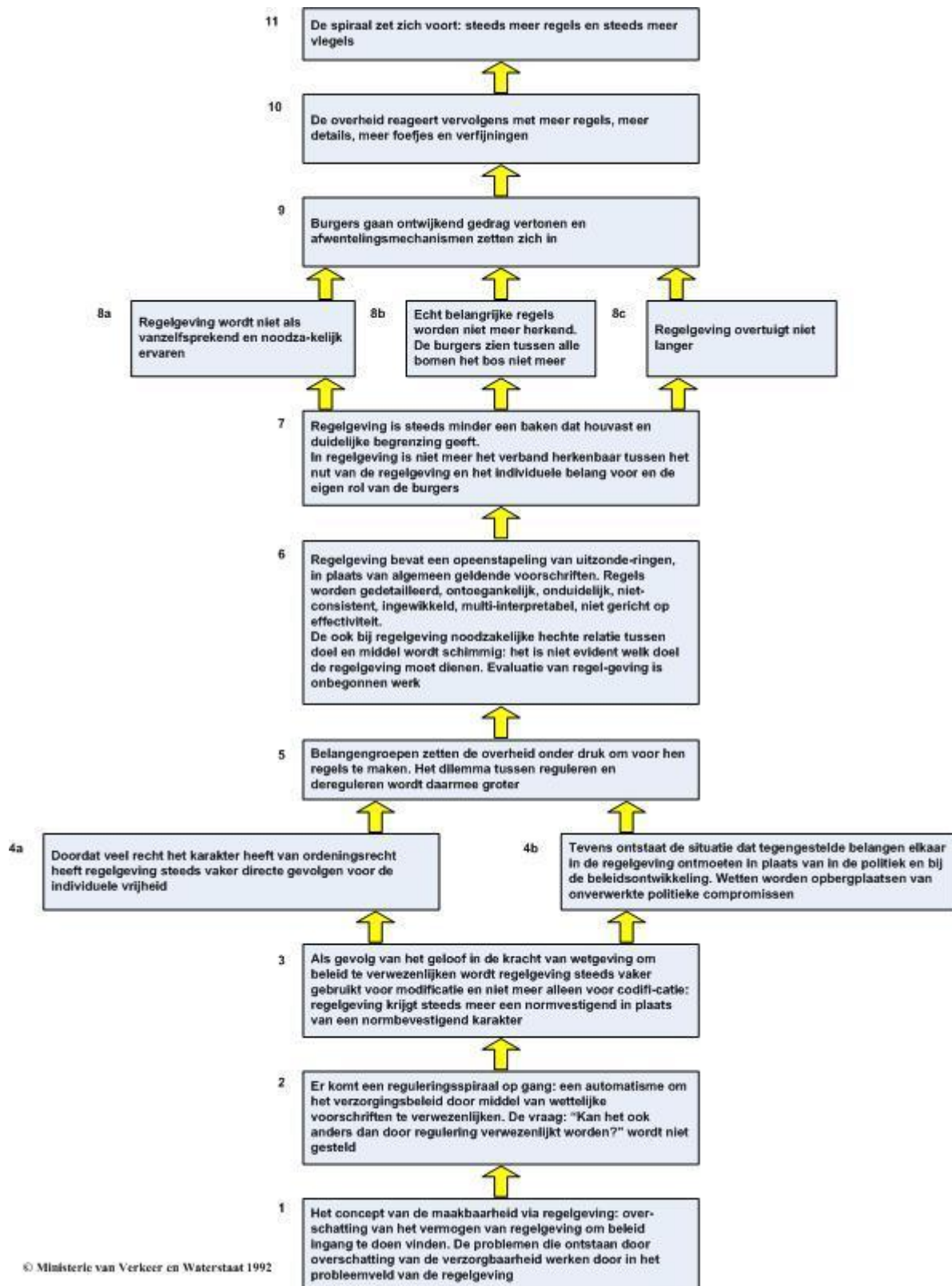
Wat in de schakels staat is niet bedacht door het projectteam Naleving, maar komt rechtstreeks uit de rijkdom van ervaringen en opvattingen van de geraadpleegde sleutelfiguren.

Als de tekst op uw scherm te klein is, kunt u via uitzoomen naar een groter lettertype gaan.



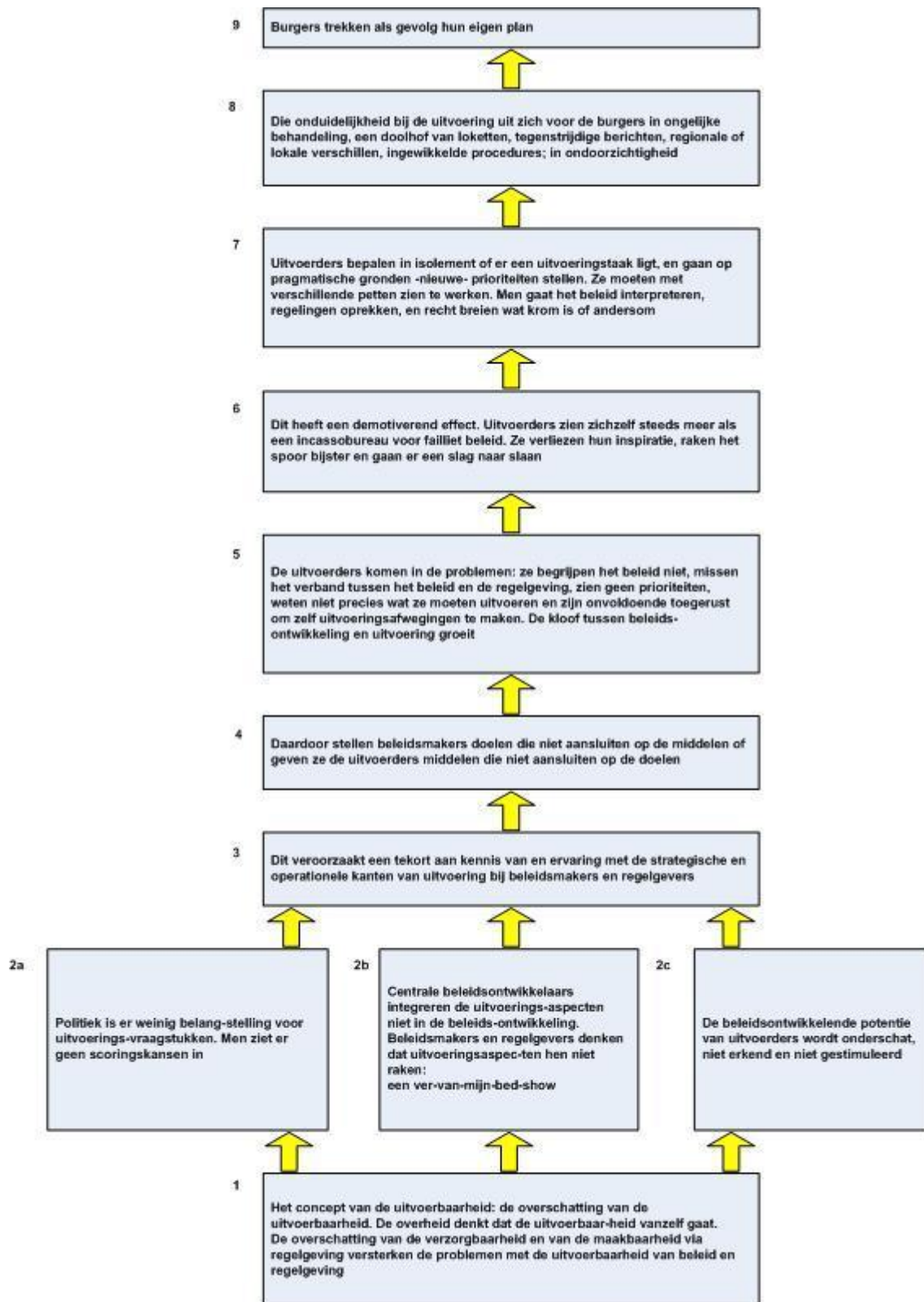
Oogst van de analyse van de schakel regelgeving

Hieronder staat de opbrengst van de schakel regelgeving.



Oogst van de analyse van de schakel uitvoering

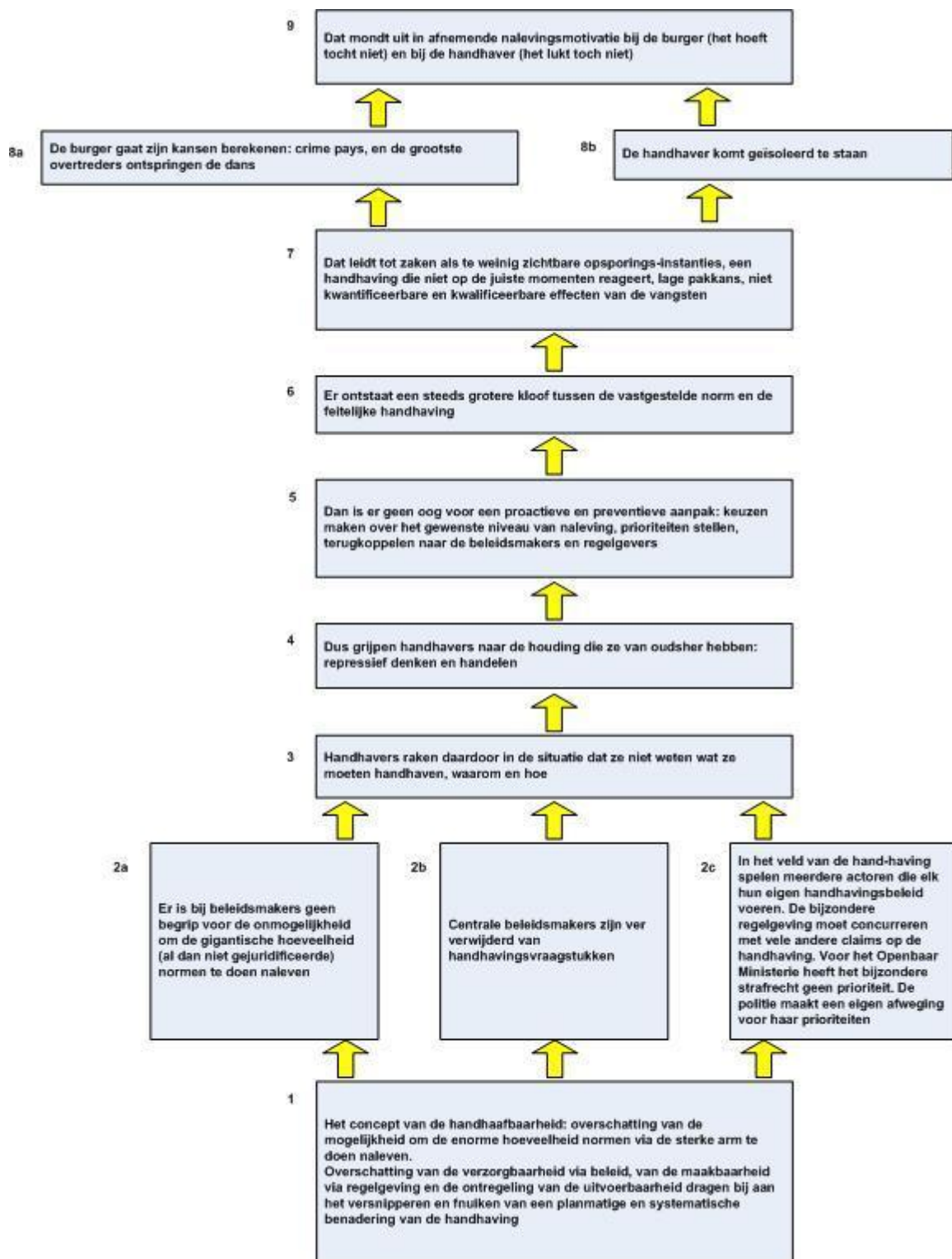
Hieronder staat de opbrengst van de analyse van de schakel uitvoering.



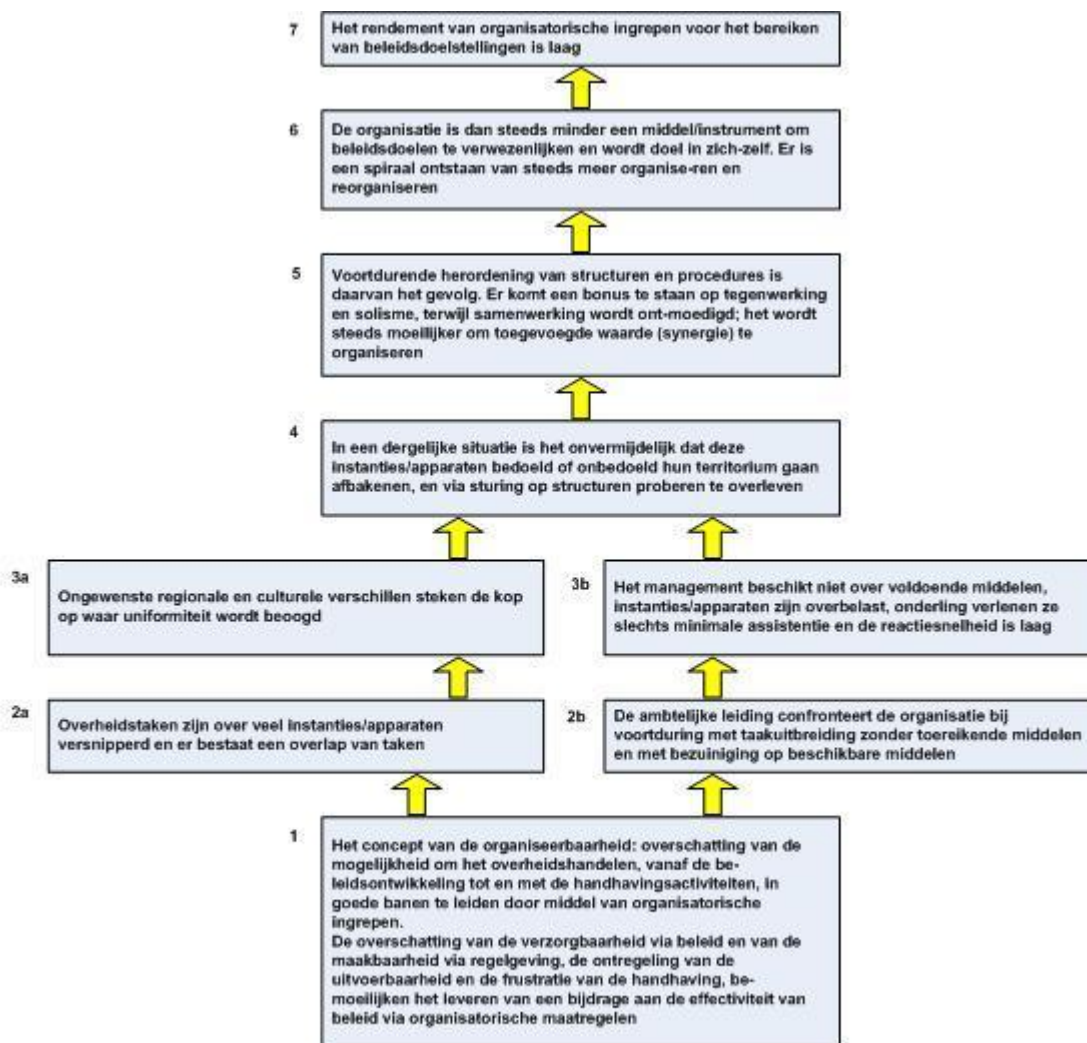
© Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1992

Oogst van de analyse van de schakel handhaving

Hieronder staat de opbrengst van de analyse van de schakel handhaving.



Hieronder staat de opbrengst van de analyse van de schakel organisatie.



© Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1992

Samenvatting

Hierboven hebt u kennisgemaakt met een unieke analyse van de causale achtergronden van niet-uitvoerbaar beleid en niet-handhaafbare regelgeving. Het unieke zit niet alleen in de wijze van totstandkoming van de analyse, namelijk via de interactieve methode die borg stond voor een raadpleging van professionals, maar ook in de tijdsdimensie: 1991-1992. De ellende als gevolg van het scheiden van beleid en uitvoering en het wegnippen van de natuurlijke verbindingen/interfaces daartussen, is toen door Verkeer en Waterstaat onderkend en in kaart gebracht.

Hoewel het project Naleving de, door het kabinet Lubbers III geaccordeerde, departementale Uitvoerbaarheids- en Handhaafbaarheidstoets (U&H-toets) heeft opgeleverd, laat de praktijk zien dat het daarna alleen maar erger is geworden. Vanaf medio jaren negentig toont een stroom nota's, rapporten en studies dat, ondanks alle inspanningen tot verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (en evaluaties van die inspanningen), de signalen over gebreken daarin alleen maar toegenomen zijn. In Hoofdstuk II ga ik daar verder op in.

Het toenemen, in plaats van afnemen, van deze problematiek heeft mede te maken met een combinatie van twee andere zaken. Een van de negatieve effecten van deze ontwikkeling is een toenemend risicomijdend gedrag in de rijksdienst. Dat, gevoegd bij de nagenoeg geheel afwezige kennis van de wetenschappelijke en praktische principes van uitvoerbaar beleid maken, en van handhaafbare regels, is vele malen sterker gebleken dan welke U&H-toets dan ook. Waar geen enkele uitvoerder aan de basis van de samenleving (onderwijzer, verpleegster, brandweerman, politieagent, arts et cetera) het vak mag uitoefenen zonder opleiding en diploma, is het tot de dag van vandaag aan ambtelijke en politieke beleidsmakers toegestaan beleid te ontwerpen zonder daartoe educatief gelegitimeerd te zijn. In Hoofdstuk IV kom ik daarop terug.

HOOFDSTUK II – DE ANALYSES

Kritische beschouwingen

Sinds de jaren negentig is een toenemend aantal kritische beschouwingen over onuitvoerbaar beleid en niet-handhaafbare regelgeving verschenen. Vooral ook van vooraanstaande organen uit ons staatkundig bestel: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer (AR), de Nationale Ombudsman en de Eerste Kamer. Daarnaast wijs ik op stukken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), van het Overleg van SG's en van de Visitatiecommissie Hoekstra. De meeste van die rapporten bevatten lijsten van geraadpleegde relevante literatuur. Te veel om hier op te sommen. Korthedshalve verwijs ik in onderstaande bespreking naar die bibliografieën.

Ministerie van Justitie, maart 1991⁵

Ik start de bespreking van kritische documenten over de uitvoerbaarheid van beleid en de handhaafbaarheid van regelgeving met de nota *Zicht op wetgeving* uit 1991. Er zijn vier redenen om hiermee te beginnen, en niet met stukken van een eerdere datum.

In de eerste plaats wordt pas omstreeks deze tijd het belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zij het nog wat aarzelend, in de stukken genoemd. Men kan goed zien dat het onderwerp een groeiproses doormaakt. Waar de aandacht omstreeks 1990 nog in belangrijke mate uitgaat naar de interne organisatie van de wetgevende functie en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid slechts in zeer beperkte zin als probleem worden gezien, neemt daarna de aandacht voor dat laatste sterk toe.

In de tweede plaats start ik hier om aan te geven dat we niet over een probleem van vandaag of gisteren praten, maar over iets wat al meer dan vijftien jaren bestaat. Dat is op zichzelf al zorgelijk genoeg. Ondanks herhaalde en veelelvoudigde inspanningen om het probleem effectief aan te pakken bestaat het nog steeds.

In de derde plaats omdat in deze fase van het denken over wetgeving (1989-1990) het ministerie van Justitie tot taak kreeg op alle voorgenomen wetgeving een algehele wetgevingstoets uit te voeren. Daarom ook bevat *Zicht op wetgeving* een duidelijk pleidooi voor een betere aansluiting van wetgeving op maatschappelijke processen, een geheel nieuw element in de wetgevende functie, en de basis voor wat in latere jaren wordt geformuleerd als 'betrek ook burgers bij de ontwikkeling van beleid en wetgeving.'

In de vierde plaats omdat de toen verantwoordelijke minister nu opnieuw minister van Justitie is. Het is denkbaar dat dit betekenis heeft voor de vervolgaanpak van deze problematiek vanaf 2007. Ik zal hierna namelijk aantonen dat de goede bedoelingen van minister Ernst Hirsch Ballin in 1991, nadien snel in het ongereede zijn geraakt, als gevolg waarvan deze problematiek zich heeft kunnen ontwikkelen. Aan het slot in Hoofdstuk IV kom ik daarop terug.

⁵ Ministerie van Justitie, *Zicht op wetgeving*, Tweede Kamer 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2.

In *Zicht op wetgeving* stelt minister Hirsch Ballin, onder meer (p. 36): “Degenen die een wet moeten uitvoeren en handhaven worden nog te weinig bij de voorbereiding daarvan betrokken. Daardoor wordt hun kennis en ervaring te weinig benut. Dat leidt soms tot tekortkomingen in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten, die door tijdig overleg voorkomen hadden kunnen worden. Het gevolg kan zijn, dat een wet wel snel tot stand komt, maar vervolgens gedurende enige of zelfs langere tijd onvoldoende effect sorteert, omdat de uitvoeringspraktijk nog niet op de nieuwe wet is voorbereid of de gestelde regels onvoldoende handhaafbaar blijken. Dit illustreert, dat het te gemakkelijk opofferen van de zorgvuldigheid aan de snelheid een averechts effect heeft. Het gaat er immers niet om dat een wet snel in het Staatsblad staat, maar dat zij snel de beoogde effecten heeft.”

De nota eindigt met twintig actiepunten (p. 51-52), waarvan:

- Actie 2 (Kwaliteitseisen) stelt dat voornemens tot nieuwe regelgeving o.m. zullen worden getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, als een van de voortaan geldende zes kwaliteitseisen.
- Actie 6 (Samenwerking) aangeeft dat de met uitvoering en handhaving belaste organen tijdig en meer stelselmatig bij de voorbereiding van wetgeving zullen worden betrokken.
- Actie 14 (Wetgevingstoetsing) aangeeft dat bij wetsvoorstellen o.m. in het bijzonder gelet zal gaan worden op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Al met al voldoende indicatie dat er op het vlak van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid al enige tijd iets aan de hand is, dat kabinet en Tweede Kamer dat weten, en dat er actie zal worden ondernomen.

Algemene Rekenkamer, mei 1994⁶

In *Wetgeving: organisatie, proces en produkt*, onderzoekt de Algemene Rekenkamer in 37 wetgevingsafdelingen en 36 wetsvoorstellen wat de beleidsnota *Zicht op wetgeving* heeft opgeleverd. Ook hier zien we duidelijk dat de aandacht voor de problematiek van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid nog in de kinderschoenen staat, het begin van een groeiproces. De nota is voornamelijk gericht op de interne organisatie van de wetgevende functie. De verwijzing naar het belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid geschiedt vooral indirect door regelmatig te spreken over de hierboven genoemde ‘zes kwaliteitseisen’ die minister Hirsch Ballin in *Zicht op wetgeving* heeft geformuleerd, waaronder dus de eis van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Een sterk punt is de volgende zin (p. 18): “Deze eisen zijn een codificatie van wetgevingsnormen zoals die zich in de loop der jaren hebben gevormd. Bijna alle afdelingen gaven aan aandacht te besteden aan deze kwaliteitseisen.”

Hiermee herbevestigt de Algemene Rekenkamer dit punt uit *Zicht op wetgeving* (1991): de kwaliteitseis van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid hoort thuis op het verheven terrein van codificatie van normen voor alle wetgeving, dus rijksbreed. Daardoor is een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet een zaak van vrijblijvend ambtelijk ageren, of van een eigen invulling per departement, maar een normatief onderdeel van een integrale

⁶ Algemene Rekenkamer, *Wetgeving: organisatie, proces en produkt*. Tweede Kamer 1993-1994, 23 710, nrs. 1-2.

wetgevingstoets. Tot haar spijt stelt de AR echter vast dat zij dat op dat moment nog maar weinig voorzieningen heeft aangetroffen voor de toepassing van die zes kwaliteitseisen op het concrete niveau van de voorbereiding van wetgeving. Slechts enkele van de 37 onderzochte wetgevingsafdelingen hebben contact gehad met uitvoerende en handhavende instanties.

Het is daarom geen toeval dat de AR nog een minpunt noteert. In strijd met een van de acties van *Zicht op wetgeving* wordt de toetsingscoördinator sinds 1993 niet langer verzocht de bijzonderheden die betrekking hebben op de afzonderlijke kwaliteitseisen te vermelden. Het directoraat-generaal Wetgeving was van mening dat het niet langer noodzakelijk was om de kwaliteitseisen volledig te concretiseren. Dat is volgens de AR (p. 19) niet in overeenstemming met het actiepunt waarin de concretisering van de kwaliteitseisen ten behoeve van alle deelnemers aan het wetgevingsproces is aangekondigd. In plaats van die te zien als eisen die aan wetgeving dienen te worden gesteld (lees: normen die zich op het niveau van codificatie bevinden en voor alle wetgeving van alle departementen moesten gelden), was het directoraat-generaal Wetgeving van mening dat men die eisen als ‘algemene gezichtspunten’ zou moeten zien. De AR volstaat vervolgens met de constatering dat het directoraat-generaal afstand neemt van het expliciete normatieve karakter dat *Zicht op wetgeving* verschafte aan deze kwaliteitseisen.

Ik acht dit een tekortkoming van de Algemene Rekenkamer. In plaats van deze laconieke vaststelling zou hier een oordeel op zijn plaats zijn geweest. Vanaf dat moment, 1993, is het ministerie van Justitie niet langer leidinggevend in het denken en handelen over zaken van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zij die weten hoe de rijksdienst werkt, beseffen dat wat in 1993 (in strijd met *Zicht op wetgeving*) een nieuw standpunt van het ministerie van Justitie werd, een incubatietijd van enkele jaren heeft gehad. Met andere woorden: vanaf de publicatie van *Zicht op wetgeving* in 1991 is het in die nota vastgelegde codificerende normatieve element van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als een van de zes kwaliteitseisen, eigenlijk niet gedragen binnen het ministerie. En dat is uitgestraald naar andere departementen. Het is mede daardoor dat zich het in Hoofdstuk I besproken project Naleving van Verkeer en Waterstaat heeft kunnen ontwikkelen. Dat project onderzocht de problematiek van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid op een niveau dat het ministerie van Justitie nimmer heeft geëvenaard.

Terzijde past een kanttekening. Het geringe draagvlak binnen Justitie voor een centrale leidinggevende en normerende opstelling in het kader van een algehele wetgevingstoets, in het bijzonder waar het de normatieve toepassing van de zes kwaliteitseisen betreft, kan mede veroorzaakt zijn door het vrijgevochten karakter van de Nederlandse departementen. Van oudsher keren die zich snel tegen processen waarbij één ministerie zeggenschap krijgt over alle andere. Wellicht had Justitie geen zin in allerlei voor- en achterhoedegevechten over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de ook toen al verkokerde rijksdienst.

Hoe dat ook zij, Justitie had het tot de eigen taak en verantwoordelijkheid moeten rekenen om op dit punt de leiding te blijven houden door uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als een normatief aspect van een algehele wetgevingstoets voor alle vormen van regelgeving blijvend te aanvaarden. Door dit niet te doen heeft Justitie in 1993 een gat getrokken, dat de afzonderlijke ministeries na 1996 elk met hun eigen uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen (U&H-toetsen) zijn gaan vullen. Ik vraag me af hoe het proces van versterkte aandacht voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zich rijksbreed zou hebben ontwikkeld als de Algemene Rekenkamer in 1993 op dit punt niet die laconieke reactie zou hebben gegeven, maar juist een hard oordeel zou hebben geveld.

Raad van State, vanaf 1997

Sinds zijn aantreden als vicepresident van de Raad van State op 1 juli 1997 heeft Herman Tjeenk Willink in de Algemene Beschouwingen van het jaarlijkse verslag van de Raad van State een indrukwekkende reeks observaties geschreven over de onuitvoerbaarheid van beleid en de niet-handhaafbaarheid van regelgeving. Het voert te ver om daarvan hier een exposé te geven. Het belang van deze zaak verplicht de belangstellende lezer zelf integraal kennis van deze Algemene Beschouwingen te nemen.

Slechts één element licht ik eruit. De observaties van Tjeenk Willink hebben als rode draad: beleids- en regelmakers betrekken degenen voor wie het beleid en de regels bedoeld zijn niet, onvoldoende of te laat bij het ontwerpen daarvan. Meer in het bijzonder verzuimen ze om de uitvoerders aan de basis van de samenleving een gezaghebbende plaats in de ontwerpfase te geven. Dat vindt naar zijn mening zijn oorzaak in een fundamenteel gebrek aan erkenning van de deskundigheid van die uitvoerders en van de elementaire inhoudelijke inbreng die burgers zelf zouden kunnen bieden. Dit, gevoegd bij geen inzicht in het historisch functioneren van de staat, de afwezigheid van goede analyses en een zwak collectief geheugen, zijn in zijn ogen de belangrijkste oorzaken van de gebreken die het beleid en de regelgeving allengs zijn gaan vertonen.

Algemene Rekenkamer, maart 2003⁷

De Algemene Rekenkamer heeft zich vanaf begin jaren negentig toegelegd op het vraagstuk van beleid en uitvoering. Haar rapport van 2003 gaat over de vraag: ‘wat komt er uiteindelijk terecht van de veelheid aan beleid?’ De AR onderzoekt het antwoord op de volgende terreinen: veiligheid, terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers, inburgering en taalonderwijs allochtonen, voedselveiligheid, jongeren met problemen, kwetsbare leerlingen, reïntegratie arbeidsongeschikten, informatievoorziening in de zorg, infrastructuur, klimaatbeleid, belastingen als beleidsinstrument, vredesoperaties.

De AR constateert dat zij bij voortduring tot dezelfde zorgelijke conclusies komt, maar voegt daar onmiddellijk aan toe dat dit zelden de met de uitvoering belaste medewerkers valt te verwijten. De AR zoekt de oorzaken van – wat zij noemt de *hardnekkige* – uitvoeringsproblemen ergens anders (p. 11):

- “bij een gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens;
- bij een overwaardering van beleidsvorming naast een onderwaardering van de uitvoering;
- bij een veel te geringe aandacht voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie;
- bij het kennelijk onvermogen om lessen van het verleden te leren.”

Terzijde: het tweede (gebrek aan respect voor uitvoerders) en het vierde aspect (geen collectief geheugen) zouden uit de pen van Herman Tjeenk Willink kunnen zijn gekomen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, november 2004

⁷ Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer 2002-2003, 28 831, nrs. 1-2.

Met het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een belangrijke bijdrage geleverd aan de discussie over de uitvoerbaarheid van beleid⁸. De Raad besteedt geen aandacht aan regelgeving. Het rapport analyseert de kwaliteit van de dienstverlening in de sectoren welzijn, volkshuisvesting gezondheidszorg, arbeidsvoorziening en onderwijs. De Raad stelt vast dat de uitvoerbaarheidsproblemen in deze sectoren te herleiden zijn tot, wat hij noemt, *boedelscheiding*. Met boedelscheiding bedoelt de Raad dat bij de zoektocht naar effectieve vormen van sturing een scheiding wordt bepleit van beleid en uitvoering, van doelen en middelen, en van kaderstelling en mandatering zonder dat deze waar nodig afdoende op elkaar worden betrokken.

De Raad onderscheidt een aantal negatieve gevolgen. In de eerste plaats *kennisvernietiging* die onvermijdelijk ontstaat wanneer beleid en uitvoering worden losgekoppeld. Dat probleem lost de overheid op door te sturen op resultaten. Afrekenen op resultaat lost het kennistekort niet op, maar creëert wel perverse effecten⁹. In de tweede plaats doet de *dictatuur van de middelmaat* opgeld; hierbij moet u denken aan het opkrikken van ondermaatse prestaties naar het gemiddelde, waardoor geen aandacht is voor de betere resultaten. De *illusie van de soevereine consument* is een derde gevolg. Kiezen is voor cliënten maar een beperkte optie, terwijl het systeem uitgaat van de rationele consument, die precies weet wat hij wil en dat ook zelfstandig regelt¹⁰. In de vierde plaats *verdwijnt het politiek-normatieve debat*, omdat de aandacht uitgaat naar beheren en beheersen. Ten slotte onderscheidt de Raad een vijfde negatief gevolg: *stapeling van toezicht en verantwoording*. Toezicht en verantwoording worden doelen op zich in plaats van dat ze als middel een bijdrage leveren aan inhoudelijke en doelmatige kwaliteitsverbetering.

De WRR schetst een nieuw perspectief als antwoord op de hierboven genoemde negatieve consequenties van de scheiding van beleid en uitvoering. Dat behelst een systeem van *checks and balances* dat enerzijds recht doet aan het gemengde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening en inspeelt op het aanwezige verbeterings- en vernieuwingspotentieel, maar dat anderzijds ook effectieve correctiemechanismen bevat. De Raad formuleert vijf principes die richtinggevend zijn bij het ontwerpen van het gewenste systeem van checks and balances.

In de eerste plaats is kennis nodig, kennis die op verschillende plaatsen aanwezig is en moet worden gebundeld. De Raad stelt daarom voor om *kennisallianties te organiseren*. Terecht pleit zij voor een brede benadering voor het vergaren van kennis. In de tweede plaats moet er meer worden geïnvesteerd in *variatie en innovatie*. Ten derde pleit de Raad voor het organiseren van *actieve en betrokken tegenspelers*. Het is belangrijk dat met hen de dialoog wordt aangegaan in plaats van een ritueel van inspraak en medezeggenschap. Verder stelt de Raad voor om te zorgen voor *gepaste openbare verantwoording* als onvermijdelijk aspect van de checks and balances. Dit betekent dat op een transparante manier rekenschap wordt afgelegd over de geleverde diensten en de daarvoor ingezette middelen. Tot slot stelt de Raad voor om meer samenhang te brengen in het *stelsel van toezicht*, waarbij het accent ligt op het integrale interne toezicht op het niveau van de organisatie en een aanvullend extern toezicht

⁸ WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, 2004.

⁹ Perverse effecten zijn: strategisch gedrag dat strijdig is met professioneel gedrag, meer bureaucratie, blokkeren van innovatief gedrag en ambities, aantasting van professionele habitus.

¹⁰ Er verschijnen berichten in de media over het relatief hoge aantal onverzekerden in de zorg, vroeger noemden we zo'n verschijnsel 'typisch Amerikaans'.

gericht op de kwaliteit van de prestaties en de doelmatige en rechtmatige besteding van publieke middelen.

Algemene Rekenkamer, maart 2005¹¹

De AR begint haar rapport over handhaven en gedogen met een verwijzing naar de uitkomsten van de Commissie Michiels.¹² Die onderzocht de relaties tussen handhaafbaarheid, handhaving en naleving en kwam tot de conclusie dat de in ons land bestaande handhavingstekortkomingen verontrustend waren.

De AR is nagegaan welke inspanningen de rijksoverheid en de diverse handhavingsinstanties zich daarna (1998-2004) hebben getroost om de handhaving van wetten en regels systematischer vorm en inhoud te geven, en professioneler uit te voeren. Ondanks verbetering van de handhaving, mede door versterkte professionalisering, is de Algemene Rekenkamer niet onverdeeld positief. Enkele vaststellingen (p. 48 e.v.):

- inzicht in samenhang tussen handhaving, naleving en risicoreductie is nog in het beginstadium;
- expliciete keuzen inzake handhaven en gedogen worden vaak niet gemaakt;
- de verplichte toetsing van wetten en regels aan aspecten van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid (de U&H-toets) is in de praktijk aan beperkingen verbonden, zoals: toetsing vindt te laat in het wetgevingsproces plaats, de uitkomsten geven in politieke besluitvorming vaak niet de doorslag, amendementen worden niet getoetst en normen die niet wettelijk verankerd zijn vallen buiten de toetsing;
- handhavende instanties werken steeds meer als relatief autonome instellingen.

Van de twaalf aanbevelingen die de AR doet noem ik (p. 52-53):

“Aanbeveling 6: Betrek als beleidsmaker altijd handhavers bij het beoordelen van de handhaafbaarheid van nieuwe wetten, regels en normen.”

Aanbeveling 8: Maak expliciet welke handhavingstaken gegeven de capaciteit kunnen worden uitgevoerd.

Aanbeveling 12: Let op handhaafbaarheid van normen.”

Het Overleg van Secretarissen-Generaal, juli 2006¹³

In juli 2006 heeft het college van secretarissen-generaal een aantal initiatieven voor verbetering van het functioneren van de rijksdienst vastgelegd in een korte en krachtige notitie voor het kabinet. De SG's merken onder meer op (p. 5) dat er vaak te weinig tijd en aandacht is voor goede probleemanalyses van maatschappelijke vraagstukken, dat oplossingen meestal worden gezocht in (dichtgetimmerde, soms complexe) wetgeving en dat we met elkaar (politiek en ambtelijk) zaken soms nodeloos complex maken door overorganiseren (zie nogmaals de laatste schakel van het Ketenmodel). De SG's vinden (p. 11) echter scheiding

¹¹ Algemene Rekenkamer, *Handhaven en gedogen*. Tweede Kamer 2004-2005, 30 050, nrs. 1-2.

¹² Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op niveau*. Tjeenk Willink 1998.

¹³ SG-Overleg, *In dienst van het Rijk. Naar een volgende fase van vernieuwing van de Rijksdienst*, ministerie van Algemene Zaken, juli 2006.

van beleid en uitvoering nog steeds een goede zaak. Ministeries moeten zich hoofdzakelijk concentreren op het voorbereiden en invoeren van beleid en op afstand geplaatste organen – zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst, of Rijkswaterstaat – moeten de uitvoering voor hun rekening nemen.

Terzijde: ze gaan eraan voorbij dat deze uitvoerende organen bijna knappen onder de druk van te ambitieuze politieke en beleidsmatige besluitvorming.

Gelukkig nuanceren de SG's hun standpunt met de opvattingen (p. 11 e.v.) dat voorkomen moet worden dat beleidsmakers onvoldoende weten wat er speelt in de uitvoering, wat er leeft bij maatschappelijke organisaties en wat burgers drijft. “Om wederzijds begrip en kennis te vergroten is een ‘confrontatie’ tussen beleid en uitvoering nodig, mits goed georganiseerd en gestuurd. Voorbeelden daarvan zijn betere informatie over de praktijk, uitvoerbaarheidstoetsen, intensieve communicatie met de mensen in het veld en een uitwisseling van personeel. In de loop van de tijd kan de ‘knip’ tussen beleid en uitvoering variëren; bijstelling is soms nodig. De idee dat het (weer) vervlechten van beleid en uitvoering positieve zou zijn, is volgens het SG-Overleg onjuist (vgl. de casus studiefinanciering).”

En dan wordt goed zichtbaar hoe moeilijk de SG's het met deze materie hebben. Vertrekkend dus vanuit het adagium ‘scheiding van beleid is goed, scheiding van beleid moet’, blijkt uit de ingrijpendheid van hun aanbevelingen hoe slecht die scheiding op het functioneren van de overheid uitwerkt:

- Professionals in de uitvoering zouden hun eigen discretionaire ruimte moeten kunnen hebben om naar bevind van zaken te kunnen handelen. Wet- en regelgeving zouden hen in staat moeten stellen maatwerkoplossingen te bieden.
- Beleid wordt op tal van terreinen nog steeds hoger gewaardeerd dan de uitvoering. Beleid moet gaan emanciperen door de uitvoeringspraktijk er directer bij te gaan betrekken. “Regelgeving is soms zo ingewikkeld (gemaakt/geworden) dat de uitvoering hiervan moeilijk is. Daarom moet meer rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid van beleid, ook in het parlement. Het is nodig de uitvoeringsdeskundigen vanaf het begin te betrekken bij het maken van beleid.” Terzijde: het zinsdeel ‘ook in het parlement’ is van cruciale betekenis, zoals ik later zal bespreken.
- Ze bepleiten voorts dat onderdelen die van de beleidskolom worden gescheiden daarmee weer verbonden worden. Dat is moeilijk zeggen ze, omdat dit competenties en energie voor sturingsvraagstukken ten opzichte van uitvoerende organisaties vereisen die vaak binnen ministeries ontbreekt. Om dit probleem op te lossen stellen ze het instellen van liaisonambtenaren voor : beleidsambtenaren plaatsen in uitvoeringsorganisaties en vice versa.
- Goed beleid vereist volgens de SG's ex ante uitvoeringstoetsen. Zonder het met zoveel woorden te zeggen wordt hier herhaald wat elders al is gezegd: de departementale U&H-toetsen werken niet goed.
- Een aanbeveling is ook om de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering vooral met het oog op de samenhang hoog in de organisatie te leggen. Terzijde: alleen al zo'n standpunt bewijst hoe bar en boos de negatieve effecten zijn geweest van het scheiden van beleid en uitvoering. Als de samenhang daartussen inmiddels zo slecht is dat alleen een verankering van verantwoordelijkheid daarvoor in de top van de beleids- en uitvoerende organisaties als waarborg voor die samenhang dient, dan hebben we het over een noodmaatregel en spreken de SG's hier eigenlijk over een totale mislukking van die scheiding van beleid en uitvoering.

- De SG's bepleiten een herwaardering van de functiewaardering om de verhoudingen tussen beleids- en uitvoeringsambtenaren gelijk te trekken.
- Ten slotte adviseren zij om aandacht te schenken aan het verschil in taalgebruik bij beleid en uitvoering. Beide talen sluiten niet goed op elkaar aan.

Dat laatste, de passage over het gebruik van de taal, verleidt mij om te stellen dat de SG's met twee monden spreken. Ze kunnen niet beweren dat scheiding van beleid en uitvoering moet worden bestendigd en tegelijk ingrijpende maatregelen voorstellen om de negatieve effecten van die scheiding te bezweren. Ik begrijp de moeilijke positie waarin zij verkeren. Ze kunnen niet straffeloos ricisodragend gedrag vertonen. Bovendien identificeren zij zich van oudsher méér met hun eigen minister, en diens belang, dan met het collectieve kabinet en diens eenheid van beleid. Maar als er één college is dat in de positie verkeert om duidelijke taal te spreken, dan is het wel dit SG-Overleg. Een oud Chinees gezegde luidt: 'Het begin van wijsheid is het noemen van de dingen bij de juiste naam.'

Nationale Ombudsman, oktober 2006

In een brief van 23 oktober 2006 (kenmerk nr. 2006 1193 U) aan de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer geeft de Nationale Ombudsman aan dat burgers vaak in de knel komen door onbehoorlijk uitgevoerd beleid. De oorzaken die daaraan ten grondslag liggen zijn volgens hem¹⁴:

1. Procedure-denken (beleid en wetgeving) versus proces-denken (uitvoering): wetgeving is het resultaat van een besluitvormingsprocedure en per definitie statisch, terwijl uitvoering van beleid als een proces moet worden gezien waaraan aanpassing en dynamiek inherent is. Bij een proceduretoetsing van uitvoeringstrajecten ontbreekt de verbinding met het procesmatige dat eigen is aan uitvoering. Een éénmalige toetsing om na te gaan of een project kans van slagen heeft is om die reden ontoereikend. Het is nodig om een gemonitord uitvoeringsproces op gang te brengen dat waarborgen voor resultaat creëert.
2. Alleen goed nieuws is welkom: Betrokkenen bij het besluitvormingsproces zijn geneigd slechts naar bevestiging te zoeken, waardoor niet alle relevante informatie bij de besluitvorming betrokken wordt en waardevolle signalen over alternatieven en problemen worden genegeerd. Als vervolgens de keuze voor een bepaald concept gemaakt is, dan worden veel waardevolle signalen die van belang zijn voor de nut- en noodzaaktoetsing en voor de haalbaarheidstoetsing niet meegenomen.
3. Uitvoerders krijgen hun voet niet tussen de deur: vanwege de afstand van uitvoerders tot het departement zijn zij niet altijd in staat om risico's en/of faalfactoren (in een vroeg stadium) bij het ministerie (hoog) op de agenda te krijgen.
4. Dat is een kwestie van uitvoering: beleidsdepartementen hebben de neiging om uitvoerders op te zadelen met problemen (bijvoorbeeld: onvoldoende geëquipeerde en opgeleide uitvoerders en/of te weinig tijd beschikbaar voor het veranderingsproces), over te hevelen naar uitvoerders, waardoor wetgeving niet altijd uitgevoerd kan worden conform de ambities van de wetgever.
5. Beroepseer: zonder blikken of blozen zetten uitvoerenden weer de schouders onder een nieuwe uitdaging, want het wijzen op voorziene uitvoeringsproblemen kan uitgelegd worden als incompetentie, of als onwil. Dit ligt vooral gevoelig wanneer het voortbestaan van een organisatie in de politiek ter discussie staat.

¹⁴ Onderstaande opsomming is ontleend aan het hierna te bespreken rapport van de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer.

6. De uitvoeringsorganisatie bestaat niet: binnen uitvoeringsorganisaties bestaan verschillende geledingen met verschillende belangen. Om deze belangen te achterhalen is een goede communicatie tussen uitvoerders en beleidsmakers van belang.
7. De politieke rationaliteit: een kritische instelling ten aanzien van de haalbaarheid van beleid kan minder sterk zijn als het bijvoorbeeld gaat om maatregelen die genomen worden in het kader van het regeerakkoord. Niet in de laatste plaats vanwege de relatief korte beleidscyclus van een kabinet dat op resultaten wordt afgerekend bij de volgende verkiezingen.
8. Ingrijpende processen binnen de uitvoerende organisatie: een belangrijke factor bij de invoering van nieuw beleid vormt niet alleen de complexiteit van het nieuwe beleidsinitiatief alléén, maar ook de mogelijke samenloop met andere processen die van invloed zijn op het functioneren van een uitvoerende organisatie, zoals herhuisvesting, reorganisatie, invoering ICT-voorzieningen en bezuinigingen (bijvoorbeeld de fusie UWV tijdens de invoering van de Wet Werk en Inkomen).”

Vaste Commissie BZK en Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer, maart 2007

Motie Van Thijn c.s.

Op 28 maart 2007 verscheen *Naar een effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering*. Dat bevat een analyse, opgesteld in opdracht van de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer, van de departementale toetsingsinstrumenten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces in het kader van de motie Van Thijn c.s. (28 831 B). Als bijlagen heeft het rapport commentaren van Herman Tjeenk Willink (vicepresident Raad van State), Saskia Stuiveling (president Algemene Rekenkamer) en de hierboven reeds aangehaalde brief van Alexander Brenninkmeijer (Nationale Ombudsman) van oktober 2006.

Dit rapport draagt in de titel weliswaar de woorden *beleid* en *uitvoering*, maar gaat voor negentig procent over het gebrek aan handhaafbaarheid en effectiviteit van regelgeving. Dat is overigens geen probleem voor het bespreken van dit uitzonderlijk scherp en moedig commentaar op de effectiviteit van een aantal departementale U&H-toetsen.

De Eerste Kamer was zich al een aantal jaren bewust van de betrokken problematiek: “Bij de voorbereiding van wetgeving wordt zeer weinig aandacht besteed aan de problemen van de uitvoering en vrijwel nooit komen de mensen die deze problemen in de praktijk moeten oplossen, zelf in de stukken aan het woord. Er wordt wel eens melding gemaakt van overleg met koepelorganisaties of van commentaar door adviesraden, maar de voorbereiding van wetgeving blijft zich afspelen in een circuit van beleidsmakers, niet van beleidsuitvoerders” (p. 3). Toen de Algemene Rekenkamer in 2004 het eerdergenoemde rapport *Tussen beleid en uitvoering* uitbracht, is de Eerste Kamer een eigen onderzoek begonnen, leidend tot discussies met die Algemene Rekenkamer, en consultaties van andere organen, waaronder de Raad van State en de Nationale Ombudsman. Tijdens een debat over deze materie met de regering werden twee moties ingediend, waarbij die van Van Thijn c.s. verder centraal staat.

De motie Van Thijn c.s. riep de regering op te bevorderen dat direct betrokkenen bij de uitvoering al in een eerste fase bij het wetgevingsproces worden betrokken en dat hun bevindingen en de reactie van de regering daarop in een aparte bijlage aan elke memorie van toelichting worden toegevoegd, opdat het parlement deze bevindingen in zijn afwegingen zou kunnen betrekken.

Terzijde: voor de liefhebbers verwijs ik naar de TK-motie Willems uit 1993, die naar strekking hetzelfde beoogde in de relatie tussen overheid en samenleving. Namelijk in een vroegtijdig stadium burgers bij de ontwikkeling van beleid betrekken opdat dit beleid verstandiger en geloofwaardiger zou worden. De motie Van Thijn is in dat licht alleen maar een verdere aanscherping van het besef bij sommige volksvertegenwoordigers dat beleid van onderop moet starten. In mijn woorden: beleid begint bij de samenleving.

Kritiek Vaste Commissie BZK en Hoge Colleges van Staat

De ontwijkende reactie van de regering op de motie Van Thijn heeft de Eerste Kamer ertoe gebracht om de genoemde Vaste Commissie aan het werk te zetten. Nu volgt een kort exposé van bevindingen van die Commissie. Om zo weinig mogelijk te parafraseren volg ik de letterlijke teksten. Ik beperk me daarbij overigens tot de belangrijkste uitspraken, omdat integrale lezing van deze studie door belanghebbenden en belangstellenden ten eerste wordt aanbevolen.

Pagina 4: “Beleid faalt structureel in de uitvoering, wetten worden niet uitgevoerd of komen in het gunstigste geval op de grote stapel. De schuld ligt niet bij de uitvoerders, maar bij de politici.¹⁵ Politici kunnen niet op hun handen zitten. Zij produceren de ene na de andere goed bedoelde wet en zien toe hoe uitvoerbaarheid van beleid en voorgenomen wetgeving in de ogen van beleidsmakers simpelweg wordt afgedaan als ‘een kwestie van uitvoering’.”

Pagina 7: “Het is gissen of maatschappelijke problemen daadwerkelijk door de overheid en haar beleid worden opgelost. Verantwoordelijke ministers en daarmee ook het parlement lijken blind te moeten varen. Op bijna alle terreinen ontbreekt informatie over de gang van zaken van beleid in de uitvoering. Of beleid wel of niet en waarom dan wel of niet wordt uitgevoerd, daar is weinig tot geen zicht op.”

Pagina 9 – 16: Hier bespreekt de Vaste Commissie de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen van LNV, SZW, VROM, EZ en Justitie. Frappant is daarbij de volgende tekst bij de toets van LNV, die later in diverse andere bewoordingen wordt herhaald. “Stap A3 (-) maakt deel uit van de eerste stap ‘goede probleem- en omgevingsanalyse van het LNV-kwaliteitsplan (-). Echter, de nadere uitwerking geeft niet aan dat het hier gaat om een actieve eigen inbreng van direct betrokkenen, laat staan dat het duidelijkheid verschaft over de wijze waarop de raadpleging van de betrokkenen plaatsvindt. In het algemeen wijst deze stap op de noodzaak van een acceptatie-analyse (hoe groot is de kans dat de doelgroep zich verzet tegen het voorgenomen beleid) en dat de kenmerken van het uitvoerend en handhavend apparaat dienen te worden geïnventariseerd.”

P. 17-19: Het hoofdstuk dat handelt over de conclusie van de Commissie heeft als titel: ‘Conclusie: een papieren werkelijkheid’ en begint als volgt: “Uit de reacties van het ministerie van Justitie op de motie-Van Thijn c.s. blijkt dat verscheidene ministeries zich sinds halverwege de jaren ‘90, met het ministerie van Justitie als eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het wetgevingsproces, inspannen om uiteenlopende, aanvullende instrumenten te ontwikkelen. Deze instrumenten hebben de bedoeling om de departementale opstellers van nieuwe regelgeving (de

¹⁵ Dit gegeven heeft mij jaren geleden al gebracht tot de uitspraak dat de politiek zelf de belangrijkste veroorzaker is van de belangrijkste maatschappelijke problemen.

zogenaamde dossierhouders) door de voorbereidingsfase te coachen en hen op deze wijze zoveel mogelijk in staat te stellen om in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleidsproces te anticiperen op potentiële ongewenste (neven-)effecten van de voorgenomen wet- en regelgeving. Het inventariseren van de mogelijke bananenschillen op het beleids- en wetgevingspad vindt plaats door de voorgenomen wetgeving aan betrokkenen, waaronder uitvoerenden, voor te leggen.”

Verder op p. 17: “Echter, de vier vragen waaruit deze toets bestaat (-) laten zien dat de nadruk overduidelijk ligt op het willen inventariseren van het eerste type effecten die hoofdzakelijk betrekking hebben op een zo goed mogelijke inschatting van bijvoorbeeld de toekomstige handavingsinzet en daaruit volgende kosten voor de overheid. Dit betekent dat de huidige toetsen een expliciet causaal verband missen tussen de inventarisatie van de (neven-) effecten die voortkomen uit de uitvoeringspraktijk en die het gevolg zijn van sturing, waardoor de causale keten tussen uitvoerend handelen en de finale situatie (maatschappelijke procestoestand) niet kan worden overzien. Uitvoerders worden weliswaar geraadpleegd, maar de nadruk ligt daarbij op het inventariseren van de kans van spontane naleving oftewel acceptatie van de wet in wording. De raadpleging levert bijvoorbeeld informatie op over de vraag hoeveel het de overheid gaat kosten, indien er weerstand optreedt. De toetsing van voorgenomen regelgeving door de uitvoerders heeft weinig tot niets te maken met het verbeteren van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de maatschappelijke ‘outcome’ van de wet in wording. De toetsing van de ‘effecten’ van de voorgenomen wetgeving levert geen inzicht in de effectiviteit en het oplossendvermogen van de overheid, maar is gericht op het inventariseren van afbreukrisico door invoerings- en nalevingsproblemen. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het moment waarop uitvoerders, ook uit de handhaving, worden geraadpleegd, namelijk voordat een voorgenomen wet definitief is vastgesteld, maar nadat is besloten wat precies de maatschappelijk ongewenste situatie is en dat die situatie met nieuwe wetgeving als instrument bestreden moet worden. Een dergelijke raadpleging levert vermoedelijk (met zekerheid kan dit niet uit de aangeleverde stukken worden geconcludeerd, aangezien het slechts gaat om blanco ‘checklists’ en protocollen) weinig *kwalitatieve* input (kwantiteit zegt niet alles over kwaliteit). Zonder dergelijke input is het niet mogelijk om de kennis van de uitvoerders van de uniciteit van het beleidsterrein waarbinnen zij actief zijn (of simpelweg, hetgeen alle uitvoerders als ‘algemeen bekend’ beschouwen, maar waarvan achteraf blijkt dat het de onwetende beleidsmaker nooit heeft bereikt) te benutten en daarmee (idealiter) de mogelijkheid (ook slaagkans en niet alleen pakkans!) te vergroten dat maatschappelijke doelen van een wet daadwerkelijk bereikt worden.”

Pagina 19: “Wat precies de wijze en mate van betrokkenheid van de uitvoerders is, blijft om die reden vaag. Dit geldt ook voor de relatie tussen de mogelijke betrokkenheid en de bijdrage aan de uitvoerbaarheid van de voorgenomen wetgeving. De meerwaarde van de raadpleging van de uitvoerenden zoals deze middels de huidige toetsen plaatsvindt, blijft daarom ongewis. Deze constatering komt in grote lijnen overeen met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in het rapport ‘Handhaven en Gedogen’.”

Pagina 20: De Aanbevelingen van hoofdstuk 4 beginnen met: “Uit de raadplegingen van de uitvoerders door de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat (zie 28 831 A, bijlage 2) en uit bijdragen van de Algemene

Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en de Raad van State aan de discussie rond de kloof tussen beleid en uitvoering, blijkt dat het met name politici (leden van het Kabinet én Staten-Generaal) wordt aangerekend dat beleid zich opstapelt in de uitvoering, in veel gevallen niet wordt uitgevoerd en als het wel wordt uitgevoerd er onduidelijkheid bestaat over de vraag of het een verdienste is van het gevoerde beleid dat maatschappelijke problemen zijn opgelost. Volgens de eerder genoemde ‘insiders’ heeft dit te maken met een gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens; een overwaardering van beleidsvorming en een onderwaardering voor de uitvoering; een te geringe aandacht voor evaluatie en verantwoording; en het onvermogen om lessen van het verleden te leren. De ambtelijke U&H-toets zal hier in zijn huidige vorm onvoldoende soelaas tegen bieden. Om op adequate wijze te waken over de kwaliteit van wetgeving en in dat kader het toetsen van de uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving, dient een bredere definitie van uitvoerbaarheid te worden gehanteerd.”

Pagina 22: “Het erkennen van de bovengenoemde knelpunten en overnemen van de gedane suggesties, moet een fundamenteel andere aanpak opleveren. Zo moeten uitvoerders niet langer uitsluitend gevraagd worden om op basis van een zeer voorlopig vormgegeven wet de mogelijke gevolgen van de invoering voor de overheid in beeld te brengen, maar op basis van hun kennis concrete inbrengen te leveren om inhoudelijke en procesmatige struikelblokken weg te nemen gedurende het gehele beleids- en wetgevingsproces (inclusief de verantwoordings- en bijsturingsfase) en daarmee daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan het maken van een betere wet (lees: uitvoerbare, haalbare en behoorlijke wet) of een beter passend alternatief dat wel zichtbaar de gewenste effecten voor de burger oplevert. Daarnaast zijn ook beleidsambtenaren nodig die nieuwsgierig zijn naar de eigen kwaliteit, professionaliteit en rationaliteit van de uitvoering en het belang daarvan weten te waarderen, maar vooral ook politici die in staat zijn om in samenspel met relevante betrokkenen op basis van eenduidige, juiste, tijdige, volledige en goed georganiseerde informatie per geval na te gaan of nieuwe wetgeving wel het gepaste instrument is en dus ook durven te besluiten om naar alternatieven te zoeken.”

Visitatiecommissie Hoekstra, maart 2007¹⁶

Inleiding

Na de Securitel-affaire, waarin het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op 30 april 1996 Nederland veroordeelde wegens nalatigheid in het vertalen van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving, heeft de Visitatiecommissie Grosheide onderzoek gedaan naar de staat van het wetgevende werk op een aantal ministeries. Zij produceerde o.m. het rapport *Regels en risico's* (januari 2000) en *Van wetten weten* (april 2002). Bij besluit van 4 oktober 2005 is vervolgens de *Visitatiecommissie juridische functie en wetgeving* ingesteld, hier korthedshalve aangeduid als de Visitatiecommissie Hoekstra. Deze bracht in maart 2007 rapport uit onder de titel *Met recht verbonden. Verslag van de interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving*.

¹⁶ De oplettende lezer heeft kunnen constateren dat bijna alle hier genoemde studies in maart van enig jaar zijn verschenen. Is dat toeval?

Terwijl de Visitatie Grosheide zich toeleegde op het proces van wetgeving, plaatst de Visitatie Hoekstra – door concentratie op de juridische functie – de uitvoering van wetgeving centraal. Zij richt zich vooral op de wijze waarop uitvoeringsorganisaties worden betrokken bij het opstellen van wetgeving en op hetgeen er gebeurt met hun inbreng. Daarmee ligt dit rapport in het verlengde van het zojuist besproken document van de Vaste Commissie uit de Eerste Kamer.

De commissie Hoekstra wijdt het gehele hoofdstuk 4 (p. 37 e.v.) aan de uitvoering van wetgeving en begint met de zin: “Veelvuldig en van verschillende zijde wordt erop gewezen dat wetgeving soms niet of slecht uitvoerbaar is. (-) Een manier om te waarborgen dat bij het ontwerpen van wetgeving aandacht wordt geschonken aan uitvoerbaarheid is het vroegtijdig betrekken van uitvoerende instanties bij het wetgevingsproces.”

Eigenlijk zou ik hier moeten stoppen. Als na alle nota's en rapporten vanaf 1990 in maart 2007 nog steeds zulke zinnen in een onderzoeksrapport staan, waar zijn we dan toch mee bezig? Maar ik reserveer mijn commentaar voor Hoofdstuk III en IV en vervolg met meer bevindingen van de commissie Hoekstra.

Commentaar van de commissie Hoekstra

Belangrijk is dat de commissie Hoekstra de uitvoering door decentrale overheden om (niet nader geduide) praktische redenen buiten beschouwing heeft gelaten. Ik betreur dat en kom daar in Hoofdstuk IV op terug.

Het onderzoek is gebaseerd op zogeheten zelfevaluaties van de ministeries. Overigens was de commissie Hoekstra niet lijdelijk in het overnemen van de aan haar geleverde rapportages. Zij voerde daarnaast zelfstandig gesprekken ter toetsing van hetgeen aan haar was toegeleverd. Ik laat buiten beschouwing in hoeverre deze inmiddels gebruikelijke methode van zelfevaluaties valide resultaten oplevert, maar het voelt goed aan dat de commissie de opvatting van de ministeries, namelijk dat zij uitvoerende instanties tijdig en serieus inschakelen, relativeert (p. 38) met de opmerking: “In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met vertegenwoordigers van uitvoerende en handhavende instanties wordt dit positieve beeld op een aantal punten genuanceerd. Van tijdige betrokkenheid is lang niet altijd sprake. Het komt regelmatig voor dat ontwerp-regelgeving op een laat moment wordt voorgelegd, waardoor er weinig tijd is voor een goede beoordeling en bovendien de ruimte om nog wijzigingen door te voeren gering is. Waar wel de gelegenheid is om tijdig opmerkingen in te brengen blijkt de politieke en ambtelijke leiding van een ministerie daarvoor niet altijd gevoelig te zijn. (-). Het is dan ook niet merkwaardig dat in de gesprekken een aantal keren is opgemerkt dat uitvoerende en handhavende instanties al *in de beleidsfase* betrokken zouden moeten worden omdat in die fase al belangrijke keuzes worden gemaakt. Overigens gebeurt dat soms ook. Gewezen wordt daarbij op het mogelijke nadeel dat het onderwerp in die fase nog onvoldoende is uitgekristalliseerd om een oordeel over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te kunnen geven.”

Ik vraag de geïnteresseerde lezer om de laatste zin goed te bestuderen. Hier zit een van de systeemfouten die ik in Hoofdstuk IV onder de loop zal nemen.

De commissie werkt de relatie tussen beleid en wetgeving als volgt nog verder uit (p. 39): “Een voorstel tot regelgeving vormt de uitdrukking van eerder gemaakte keuzen. De commissie heeft eerder vastgesteld dat aandacht voor de juridische dimensie in de beleidsvormende fase van groot belang is. Zij voegt daaraan toe dat dit evenzeer geldt voor

aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Expertise op deze terreinen dient dus vroeg genoeg te worden ingeschakeld, om te voorkomen dat slecht uitvoerbare of moeilijk handhaafbare regelgeving tot stand komt. De inbreng van uitvoerende en handhavende instanties in deze vroege fase zou kunnen bestaan in het opstellen van verschillende uitvoerings- en handhavingsscenario's, zo mogelijk voorzien van een kostenplaatje. (-) Gelet op het bovenstaande acht de commissie het aangewezen dat – waar dit nog niet geregeld is – het onderwerp uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (inclusief de consultatie van uitvoerende en handhavende instanties) verplicht en expliciet onderdeel gaat uitmaken van de startnotitie.”

Dit heeft de volgende achtergrond. De commissie Grosheide had aanbevolen om voor het begin van elk wetgevingstraject een startnotitie op te stellen. Daarin staat dan het doel, de projectorganisatie, de werkwijze, de tussenproducten, de betrokken instanties, de communicatie, de risicoanalyse et cetera. Zo'n startnotitie zou volgens de commissie Grosheide een geschikt instrument zijn om de binnen- en de buitenwereld met elkaar in contact te brengen. De notitie is een verantwoordingsdocument dat de keuze voor regelgeving onderbouwt. Zij fungeert voorts als een soort plan van aanpak voor het te volgen wetgevingstraject. De commissie Hoekstra borduurt daarop voort met de stelling dat de betrokkenheid van uitvoerende en handhavende instanties in een vroegtijdig stadium via die startnotitie verzekerd zou moeten worden. Ook hierop kom ik in Hoofdstuk IV terug.

Het komt mij overigens voor dat de commissies Grosheide en Hoekstra met deze aanbevelingen (er zij een startnotitie en zet daarin dat je die uitvoerende en handhavende instanties er vroegtijdig bijhaalt) als het ware opnieuw codificerend normatief (maar nu separaat voor elk ministerie) het gat vullen dat Justitie in 1993 heeft getrokken door deze kwaliteitseis toen, ondanks de nota *Zicht op wetgeving*, te laten vallen. Maar het is toch de vraag of vijftien jaar lang deze zaak overlaten aan het goeddunken van de diverse ministeries hiermee kan worden gecompenseerd.

Tot slot nog een opmerking van de commissie Hoekstra. Zij stelt terecht de vraag of meer aandacht voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de startnotitie voldoende is. Het is de commissie opgevallen dat de stem van de justitiabelen zelf, burgers, bedrijven, instellingen, in het proces niet of nauwelijks wordt gehoord. “Daarom worden mogelijk belangrijke signalen misgelopen. Verwacht mag worden dat de doelgroep zelf, ook al heeft deze wellicht haar eigen belangen en ook al spreekt deze niet altijd met één mond, een goed zicht heeft op de mogelijkheden en onmogelijkheden van (nieuwe) regelgeving.” De commissie verbindt daaraan overigens niet de aanbeveling om burgers via de startnotitie vroegtijdig bij het ontwerpen van regelgeving te betrekken.

Slot

Ik laat het hierbij. Dit Hoofdstuk II was bedoeld om drie zaken te onderstrepen.

In de eerste plaats, dat de aandacht voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een groeiproces is geweest dat ongeveer in 1990 is begonnen.

In de tweede plaats, dat het onderwerp deel uitmaakt van de agenda van de meest gezaghebbende organen in ons land. Met opzet ben ik niet ingegaan op vele andere studies, in vakbladen e.d., over dit onderwerp. Niet omdat daarin geen verstandige observaties zouden staan, maar om te voorkomen dat het mengen van studies van de meest vooraanstaande

organen uit ons bestel met meningen van mensen buiten dat bestel, het zicht op de ernst van de materie zou vertroebelen. Van hun meningen hoeft men zich immers niets aan te trekken. Maar van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de WRR, het SG-Overleg, de Vaste Commissie voor BZK en de Hoge Colleges van Staat en van de commissie Hoekstra kan men bezwaarlijk zeggen dat ze allemaal niet goed wijs zijn of toevallig hun dag niet hadden toen ze hun rapporten maakten.

In de derde plaats, dat het om een problematiek gaat die in een herhaling van dezelfde zetten steeds weer opnieuw bij de kop wordt gepakt. Zonder enig uitzicht op een afdoende oplossing. Elke studie bezieet de materie op zichzelf en/of casuïstisch. Geen rapporteur benadert het holistisch en vanuit het historische perspectief. In stukken van 2006 en 2007 leest u dezelfde bevindingen en dezelfde aanbevelingen als in alle documenten die vanaf 1991 zijn geproduceerd.

De combinatie van deze drie punten baart om die reden zorgen. Als vooraanstaande organen uit ons politiek-bestuurlijk-adviserend bestel zichzelf repeterend en in steeds zorgelijker bewoordingen een probleem bespreken dat maar niet wordt opgelost, dan wordt het tijd om de alarmknop in te drukken.

HOOFDSTUK III – DE CONCLUSIE

Inleiding

In Hoofdstuk II rees de vraag “Waar zijn we toch mee bezig?” Als in 2007 nog steeds wordt gerapporteerd dat de kwaliteit van beleid en wetgeving gebaat is bij de vroegtijdige inschakeling van uitvoerders, handhavers en burgers, maar dat dit nog steeds niet, of te laat, of onvoldoende of niet doordacht genoeg plaatsvindt, waarom komt dan geen van die gezaghebbende rapporten met de mededeling dat het eens een keer afgelopen moet zijn? De analyses wijzen er met regelmaat op dat de overheid faalt in haar coreproduct: beleid en regelgeving. De overheid is geen bedrijf, de ambtenaren zijn geen werknemers en de burgers zijn geen klanten, maar als het wel een bedrijf zou zijn, zou het dan jaar na jaar zo kunnen blijven functioneren?

Hoelang gaan we hier nog mee door?

Hoelang nog willen burgers belasting betalen aan een overheid die beleid en wetgeving produceert die averechts werkt? Een woord, averechts, dat minister Hirsch Ballin al in zijn nota *Zicht op wetgeving* in 1991 gebruikte (p. 36). Heeft men enig idee wat dat woord betekent? Als een dokter een zieke behandelt met het oogmerk om hem beter te maken, maar door de feitelijke behandeling juist zieker maakt, dan heet dat averechts. Dat is het tegenovergestelde bereiken van wat men nastreeft.

Zou minister Hirsch Ballin, met dat woord in het achterhoofd, zich aangesproken voelen als hij kennisneemt van de zinnen die ik al eerder citeerde uit het rapport van de Vaste Commissie voor BZK en Hoge Colleges van Staat, luidende (p.7): “Het is gissen of maatschappelijke problemen daadwerkelijk door de overheid en haar beleid worden opgelost.

Verantwoordelijke ministers en daarmee ook het parlement lijken blind te moeten varen. Op bijna alle terreinen ontbreekt informatie over de gang van zaken van beleid in de uitvoering. Of beleid wel of niet en waarom dan wel of niet wordt uitgevoerd, daar is weinig tot geen zicht op.”

Is er een vernietigender oordeel denkbaar? Gaan we hier gewoon mee door? Of komt er eens een minister of een kabinet met de mededeling: “We sluiten de tent, we lopen terug naar het begin om te zien welke verkeerde afslagen er zijn genomen, en beginnen van voren af aan, zoals het hoort?”

Het aspect ‘belasting’ brengt me overigens bij een paar curieuze opmerkingen van de commissie Hoekstra. Op twee plekken stelt zij de Belastingdienst tot voorbeeld:

- p. 39: “De DG Belastingdienst heeft zitting in de Bestuursraad van het Ministerie van Financiën en kan dus zelf op het hoogste ambtelijke niveau bewaken dat aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de fiscale regelgeving aandacht wordt geschonken.”
- p. 40: Sprekend over de signalering door uitvoerende en handhavende instanties van regels die in de praktijk problemen opleveren, zegt de commissie “Meestal gebeurt dat sporadisch en ad hoc, maar soms is deze signalering structureel en gestructureerd. Zo kent men binnen de Belastingdienst een zogenoemde ‘knelpuntenprocedure’, die neerkomt op het jaarlijks inventariseren en oplossen van knelpunten in de

belastingwetgeving. (-) Dit is een uitzondering: het geven van signalen over gebrekkige regelgeving wordt vaak wel geacht te behoren tot de taak van uitvoerende en handhavende instanties (-), maar deze taak is vrijwel nooit expliciet opgelegd.”

Het curieuze van deze observaties is dat uitgerekend de Belastingdienst sinds 2006 in de wellicht ergste crisis van haar bestaan verkeert. De uitvoering van de huur- en zorgtoeslag, alsook haar betrokkenheid bij onder meer de Walvis-operatie (Wet Administratieve Lastenverlichting en Vereenvoudiging In Sociale verzekeringen) is op een fiasco uitgelopen. Kabinet en parlement (zelf de veroorzakers van die problemen) hebben welhaast draconische maatregelen moeten nemen om de Belastingdienst overeind te houden. Op geen enkele manier is het directoraat-generaal in staat geweest weerstand te bieden tegen dit/deze, door de politiek in regeerakkoord en coalitievorming doorgedrukte niet-uitvoerbare beleid/regelgeving.

Voor de goede orde schets ik kort het oorzakelijk complex van de crisis rond de huur- en zorgtoeslag. Omdat een heffingskorting niet het geschikte instrument kon zijn voor het nieuwe politieke doel (mitigering van negatieve aspecten van het zorgstelsel), werd in het Hoofdlijnenakkoord 2003 het idee van een subsidie-, c.q. toeslagstelsel geboren, uit te voeren door een aan de Belastingdienst gelieerde organisatie. Men wist dat dit een stelselwijziging, een paradigmawisseling (van heffen naar uitkeren) inhield, maar men kwam er te laat achter dat het oplossen van tekortkomingen uit het ene (fiscale) stelsel via een ander (subsidie)stelsel, ook een fundamenteel andere manier van denken en handelen vereiste. Terwijl de Belastingdienst toch al bezig was met een grootschalige reorganisatie (van hiërarchische sturing naar projectmatige zelfsturing) zijn de vernieuwingen doorgevoerd op basis van het conceptuele kader van de bestaande cultuur, structuur en bevelslijnen van deze dienst: meer van hetzelfde, een kopiëren van de kenmerken van het bestaande op het nieuwe systeem. Dat liep spaak omdat deze te ambitieuze politieke doelen niet door een diepgaande uitvoerbaarheidstoets op hun merites gecheckt – en gestopt – werden. De vraag is echter: als die check wel was gebeurd, zou de politiek dan die doelen hebben gestopt of neerwaarts hebben bijgesteld?

Er is meer. In augustus 2007 werd duidelijk dat diverse ministeries in de voorafgaande jaren de Europese regels inzake aanbestedingen hadden overtreden. Voor vele honderden miljoenen. Ook de Belastingdienst had zich daaraan schuldig gemaakt. Ik ga hier niet schamperen met zinnen als ‘een burger die een paar tientjes in zijn aangifte verkeerd noteert krijgt meteen een tik, en een ondernemer die zijn OB-kwartaalafdracht een dag te laat indient heeft meteen een forse boete aan zijn broek’ want dan zou ik tekortschieten in het beoordelen van deze problematiek. De kwestie is namelijk dat de directeur-generaal, overheidsmanager van het jaar 2002, noch haar ambtelijke dienst, beschikken over bevoegdheden en middelen om de onwerkbaarheid van politieke wensen te detecteren en – zoals een mijnopruimingsdienst dat doet – op tijd onschadelijk te maken.

Met dit onderwerp, de rol van de politiek in het vraagstuk van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, wil ik dit Hoofdstuk III vervolgen.

Het steeds dubieuzere primaat van de politiek

In Hoofdstuk II vermeldde ik dat de vicepresident van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman hebben gereageerd op het concept van de notitie van de Vaste Commissie BZK en Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer. Die reacties zijn als bijlagen in het stuk van de Vaste Commissie opgenomen.

Herman Tjeenk Willink deelt in vele opzichten de analyse van de Vaste Commissie, maar plaatst aan het slot een belangrijke kanttekening. Elke verbetering van de betrokkenheid van uitvoerders, handhavers of burgers, aan de hand van welke checklist dan ook, vindt naar zijn mening zijn begrenzing in de politieke besluitvorming van de Tweede Kamer. In zijn woorden (p. 36): “Dat brengt me op de politieke werkelijkheid. In eerste en laatste instantie moeten de Staten-Generaal zichzelf kritisch afvragen of onuitvoerbare wetgeving ooit zal worden tegengehouden als de politieke werkelijkheid van regeerakkoord en coalitiebelang die wetgeving toch noodzakelijk maken. Als het eerlijke antwoord daarop is: zelden, dan heeft het niet veel zin (nog) meer informatie van uitvoerders te krijgen maar moet eerst het onafhankelijker functioneren van het parlement zelf aan de orde komen. Als de wetgever de nu al bestaande signalen over de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen, zoals die komen van individuele uitvoerders en hun organisaties, permanente of tijdelijke advieslichamen en in laatste instantie ook van de Raad van State, echter serieus neemt, dan is een extra checklist niet nodig en komt de extra informatie ‘van zelf’. Voor mij zit de kern van het probleem in deze laatste, politieke werkelijkheid.”

Tjeenk Willink wordt gezien als de geestelijke vader van het begrip: ‘het primaat van de politiek’. Daaronder verstaat hij niet dat de politiek alles voor het zeggen heeft, maar dat politici aanspreekbaar zijn op problemen die op de overheid afkomen, deze problemen definiëren en bepalen wat de overheid daaraan kan doen en wie daarbij zou kunnen worden ingeschakeld. In wezen zegt hij: de politiek krijgt haar finale beslissingsbevoegdheid niet vanzelf, zij moet die verdienen door haar werk te doen. En dat is: op een gezaghebbende manier samenlevingsproblemen oplossen.

In de loop der jaren is Tjeenk Willink echter steeds kritischer geworden over de vraag of de politiek dat wel weet waar te maken. In bovenstaand citaat komt die kritiek gebald tot uiting. Zij is moeilijk anders te interpreteren dan als een oordeel dat het parlement niet meer bij machte is zijn recht op de finale beslissingsbevoegdheid te legitimeren.

Het bijzondere van deze kwestie is dat het vraagstuk van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zo onschuldig rond 1990 begonnen, nu in 2007 de legitimatievraag van het parlementair functioneren heeft opgeleverd. Immers, niet alleen Tjeenk Willink komt tot deze vraag. Ook het Overleg van SG's en de commissie Hoekstra gaan erop in.¹⁷ De SG's volstaan, zoals eerder vermeld, met de zin: “Daarom moet meer rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid van beleid, ook in het parlement.” Het venijn zit in de laatste vier woorden. Maar de voorzitter van de commissie Hoekstra stelt het zelfs al uitvoerig in het Voorwoord aan de orde: “Wat de opdrachten aan de ministeries betreft: beslissingen om tot wetgeving over te gaan zijn in beginsel steeds politieke beleidsmatige beslissingen. Anders dan bijvoorbeeld de Raad van Economische Adviseurs van de Tweede Kamer lijkt te denken, zijn het niet de wetgevingsambtenaren (de ‘bureaucraten’) die de productie van regelgeving opdrijven. Het zijn verlangens en eisen uit de samenleving, die in politieke processen worden gearticuleerd. Het regeerakkoord en de regeringsverklaring geven voor de belangrijkste onderdelen van regeringsbeleid aan, of nieuwe wetgeving nodig wordt gevonden, en meer dan dat, welke de strekking van de wetsvoorstellen zal zijn. Zij kunnen weliswaar criteria van behoorlijke wetgeving hanteren, nut en noodzaak van een wettelijke regeling toetsen, de

¹⁷ Ook de Algemene Rekenkamer snijdt het onderwerp aan in haar rapport *Handhaven en gedogen* van maart 2004, p. 52 en 53. Zij vraagt daarbij vooral aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van amendementen die de Tweede Kamer doorvoert.

uitvoeringsgevolgen op een rij zetten, maar hun ruimte is, gegeven de politieke opdracht, beperkt. Nu dit zo is, zou het de kwaliteit van wetgeving zeer bevorderen, indien politieke besluiten om tot wetgeving over te gaan van tevoren op hun juridische merites, op nut en noodzaak, op hun uitvoeringsgevolgen worden getoetst. (-) Zoals de Visitatiecommissie in het algemeen voor voornemens tot wetgeving een startnotitie aanbeveelt, zou dat ook, mutatis mutandis, kunnen/moeten gebeuren met voornemens in regeerakkoord en regeringsverklaring.”

Met dit citaat, en zeker met de laatste zin ben ik het eens. Als dat enkele jaren geleden al zou zijn toegepast, was de lijdensweg die de Belastingdienst nu aflegt waarschijnlijk voorkomen. Maar hoe smeedt men in een paar weken een regeerakkoord als ambitieuze politieke wensen eerst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten worden getoetst? Het antwoord – waarvoor ik een paar jaar geleden een prijs ontving – is eenvoudig: schaf het regeerakkoord af. Het is niet langer een baken voor een zinvolle koers van het politieke schip, maar een mijnenveld waar dat schip op kapot vaart en zijn opvarenden, de burgers, meesleept naar de diepte.

In plaats van een in achterkamers, vaak ook door politiek niet ter verantwoording te roepen personen mee-ontworpen, regeerakkoord onder partijdwang te aanvaarden, hoort de Tweede Kamer zelf een samenlevingswens op te stellen, in dialogoog met de samenleving. Op basis daarvan moet het kabinet een uitvoeringsprogramma ontwerpen dat jaarlijks daadwerkelijk (en niet op de huidige VBTB-manier van de ‘woensdag-gehaktdag’ in mei van elk jaar) wordt gecontroleerd. Dit onderwerp – behorende tot de essentie van duaal besturen – kan ik hier overigens verder niet bespreken. Ik verwijs daarvoor kortheidshalve naar mijn voorstudie Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus?, die als bijlage is opgenomen bij het eindrapport van de Nationale Conventie in oktober 2006.

Om het belang van deze materie te onderstrepen, citeer ik verder nog (p. 2): “De commissie heeft kunnen constateren dat politiek en parlement de juridische kwaliteit van hun wetgevende arbeid niet altijd de hoogste prioriteit toekennen. Inhoudelijke verlangens worden doorgezet, ongeacht de juridische consequenties, in eisen aan de verantwoordelijke bewindspersoon, en later in amendementen die niet op hun juridische en uitvoeringstechnische gevolgen zijn getoetst. Dit resulteert niet zelden in regelgeving die gevoelig is voor geschillen, juridisch moeilijk toepasbaar en financieel kostbaar om uit te voeren.”

Blijft over de vraag: zal de Tweede Kamer deze citaten van Tjeenk Willink, van het SG-Overleg en van de commissie Hoekstra lezen, en zo ja, in staat zijn die op zichzelf van toepassing te verklaren? Die vraag moet op voorhand ontkennend worden beantwoord. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat de Tweede Kamer ineens het licht gaat zien. Ik noem twee voorbeelden.

Ten eerste de ervaringen met *Terug naar Start*. In oktober 2002 ontvingen Froukje Idema (ambtenaar LNV) en ik op het jaarcongres van XPIN (Interdepartementaal Expertisebureau voor Innovatieve Beleidsvorming) een door het consultancybureau BMC beschikbaar gestelde prijs van € 30.000. We kregen die prijs door een combinatie van ons beider opvattingen over de manier waarop de Tweede Kamer de samenleving bij politieke besluitvorming zou moeten betrekken. De kern van mijn aandeel daarin was gelegen in de opvatting dat het systeemdenken van politici en met name de kwaal van het meebesturen door de Tweede Kamer, het beste kan worden bestreden door afschaffing van het regeerakkoord. De prijs

mochten we niet in onze zak steken maar moesten we besteden aan het ontwerpen van nieuwe methoden waarmee het parlement de samenleving bij de politiek zou kunnen betrekken. Met onze voorkeur voor interactie werden, in overleg en samenwerking met de voorzitter van de Tweede Kamer, alle Kamerleden benaderd om met de opzet en uitwerking van dergelijke nieuwe methoden mee te doen. Met zeer veel moeite kregen we zo'n tien Kamerleden mee. Maar terwijl we bezig waren met het creatieve werk, inmiddels ondersteund door tientallen mensen uit de praktijk, haakten de Kamerleden een voor een af. Het was zoals het verhaal van de tien kleine negertjes. Toen er nog maar twee over waren hebben we de stekker uit het project getrokken en van het overgebleven geld een boekje geschreven over onze ervaringen: *Terug naar Start. Een experiment met en voor de politiek* (BMC/XPIN, 2003). Het leuke van dit boekje is dat het gaat over een totaal mislukt project. Dat zie je niet vaak op papier staan.

Ten tweede. Tijdens mijn lidmaatschap van de genoemde Nationale Conventie heb ik met ruim veertig personen gesproken over de relatie tussen parlement en regering. Van diverse gesprekspartners uit de sfeer van parlement, regering en ministeries, kreeg ik te horen – ongevraagd, onafhankelijk van elkaar en tot mijn niet geringe verbazing – dat zij de toen functionerende Tweede Kamer aanmerkten als de slechtste sinds WO-II. Er is na 2006 in staatkundig en politiek opzicht niets veranderd. Dus er is geen reden om aan te nemen dat de Tweede Kamer van 2007 ineens van een hogere kwaliteit zou zijn. Dat wordt ook bewezen door de *démarche* van het kabinet om na zijn aantreden in het voorjaar van 2007 eerst honderd dagen dialoog met de samenleving te voeren: een zaak en taak die tot de corebusiness van het parlement behoort. Maar dat parlement, links en rechts door het kabinet gepasseerd, kwam niet verder dan het verwijt dat het kabinet deed wat het parlement zelf al vele jaren ten onrechte nalaat.

Tjeenk Willink, de commissie Hoekstra, de Algemene Rekenkamer en het SG-Overleg lijken het gebrek aan politiek vakmanschap te zien als feiten waar men zich maar gewoon bij heeft neer te leggen. Als een gegeven dat de ratio overstijgt en tot zwijgen maant. Als een fataliteit die legitimeert dat ambtenaren sisyfusarbeid moeten verrichten. Als een mechanisme dat weliswaar problemen, kosten en administratieve lasten creëert, maar dat gezien moet worden als een niet voor discussie vatbare onafwendbaarheid. Zij zwijgen over mogelijke maatregelen ter bestrijding van die politieke armoede en wijzen de kwestie terug naar de politiek zelf. Is dat berusting? Of wijze terughoudendheid om een terrein te betreden dat buiten het begrippenkader van de parlementaire democratie ligt? Waar dat terrein vooralsnog niet begaanbaar lijkt, moeten we kennelijk wachten op twee ontwikkelingen. In de eerste plaats of dit einde van de politieke levenscyclus laat zien dat het parlement opnieuw bezet kan worden door topkwaliteit, een taak voor de politieke partijen. In de tweede plaats of dat parlement niet langer met het gezicht naar de regering blijft staan, maar zich conform zijn constitutionele opdracht als volksvertegenwoordiging eindelijk weer met het gezicht naar de samenleving keert. Een taak voor de voorzitter van de Tweede Kamer en het Presidium, inclusief een stevige aanpassing van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Voor het waarom en hoe hiervan verwijs ik korthedshalve naar mijn eerder aangehaalde voorstudie voor het eindrapport van de Nationale Conventie.

Zolang deze twee zaken niet plaatsvinden moeten we gebruikmaken van een terugvaloptie. Daarover handelt Hoofdstuk IV – De Remedie.

HOOFDSTUK IV – DE REMEDIE

Inleiding

De terugvaloptie ligt besloten in de techniek van het ontwerpen van beleid en regelgeving en is om die reden een kwestie van ambtelijke deskundigheid en verantwoordelijkheid. En dat is goed. Als het erop aankomt zijn het de ambtenaren die het land bijeenhouden. Let wel, de terugvaloptie is een vorm van symptoombestrijding zolang de werkelijke oorzaak van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsproblematiek, namelijk het gebrek aan politiek vakmanschap, niet is opgelost. En omdat er geen staatsrechtelijke instrumenten bestaan om politiek vakmanschap in het parlement te garanderen, zullen we het moeten doen met deze vorm van symptoombestrijding.

De rapporten over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid schieten tekort

Met respect voor de wijsheid en kundigheid van de opstellers van de in Hoofdstuk II besproken rapporten meen ik dat ze tekortschieten. De grondoorzaak daarvan is overigens eenvoudig. De schrijvers bevinden zich qua carrière allemaal aan de beleids- en regelontwerpende zijde van het overheidsspectrum. Voor zover mij bekend heeft geen van hen een loopbaan van tientallen jaren in de uitvoering en de handhaving gehad. Noch houden zij zich al een carrièrelang systematisch met deze materie bezig. Wat zij daarvan weten en vinden, is hen zijdelings toegekomen. En beslaat slechts een partieel aspect van hun bezigheden.

Daarom missen zij een vitaal besef van en inzicht in de essentie van de problematiek. De bedoelingen zijn weliswaar goed en oprecht, maar de analyses vertrekken alle vanuit het centrum van de macht en gaan niet ver genoeg. Er is geen enkele analyse die vertrekt vanuit de burger, de handhaver of de uitvoerder zelf. Tijdens het wordingsproces van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) heb ik in 2004-2005 een aantal malen aan politieke en ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten gevraagd of zij, als ze daartoe door het kabinet zouden zijn uitgenodigd, zo'n zelfde Wmo gemaakt zouden hebben in antwoord op de problematiek die volgens het kabinet moest worden opgelost. De reactie was steeds hetzelfde: 'in geen honderd jaar zouden wij zelf zoiets ontworpen hebben.' Als je de mensen die het echte werk moeten doen vraagt om zelf aan te geven wat ze daarvoor nodig hebben, krijg je een andere analyse dan wanneer je vertrekt vanuit het gezichtspunt van de besluitvormer.¹⁸ Het is om die reden dat ik in Hoofdstuk II te kennen gaf het te betreuren dat de commissie Hoekstra om praktische redenen de decentrale overheden buiten haar onderzoek heeft gelaten. Juist dáár ligt een grote bron van kennis en wijsheid over wat er werkelijk aan de hand is met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

¹⁸ Het is om die reden ook dat ik mij als lid van de Nationale Conventie in 2006 verzette – vergeefs overigens – tegen een wijziging die de Conventie doorvoerde in wat uiteindelijk de tweede aanbeveling werd. Eerst had de Conventie geoordeeld dat adviesorganen van de regering voor minstens tweederde deel uit uitvoerders zouden moeten bestaan. In de eindversie werd dat gewijzigd in éénderde. Ook dit wijst op een gebrek aan inzicht in de essentie van deze problematiek. Tweederde of éénderde uitvoerders in een adviesorgaan is een verschil van zwart of wit, dag of nacht, goed of fout.

Door het door mij beweerde vitale gebrek aan inzicht in de besproken rapporten falen de aanbevelingen van de analyses en keert het thema van de niet-uitvoerbaarheid en niet-handhaafbaarheid steeds weer terug op de agenda. Niemand kan er een finaal punt aan breien. En daarom ook voegt elk volgend rapport meer zorgelijkheid over dat verschijnsel toe, totdat nu zelfs in 2007 personen van onweerlegbaar gezag, balancerend op de rand van politieke correctheid, het gebrek aan politiek vakmanschap van het parlement aan de basis van de problematiek situeren.

Niet alleen missen de in Hoofdstuk II besproken rapporten een vitaal inzicht in de essentie van de uitvoerbaarheidsproblematiek, ook methodologisch schieten ze tekort. Ze beschrijven de problematiek met vaardige pen, maar dat is geen methodische benadering van het onderwerp.

Ik hoop met het navolgende deze stellige en boude uitspraken te kunnen legitimeren. Zo niet, dan verwacht ik dat anderen met betere feiten en argumenten de mijne falsifiëren.

Tekortkoming 1: geen aandacht voor het Ketenmodel van het project Naleving

De enige methodische benadering van de problematiek van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is, voor zover mij bekend, gedaan door het in Hoofdstuk I uitvoerig beschreven *project Naleving* van Verkeer en Waterstaat in 1991-1992. In dat project, dat – anders dan de in Hoofdstuk II besproken rapporten – nadrukkelijk vertrok vanuit het gezichtspunt van uitvoerders en handhavers:

- a. zijn de schakels beleid-regelgeving-uitvoering-handhaving-organisatie zorgvuldig van elkaar onderscheiden;
- b. zijn de samenstellende bestanddelen van elke schakel op zichzelf geïdentificeerd;
- c. is de voorwaardelijkheid tussen de vijf schakels beschreven;
- d. en is de causaliteit van de elkaar aanjagende problemen per schakel (verticaal), en tussen de schakels (horizontaal) geanalyseerd.

Voor een goed begrip hiervan wijs ik terug naar Hoofdstuk I.

Geen van de besproken rapporten geeft aan dat men dit project en zijn uitkomsten kent. Alleen insiders, waarschijnlijk al met pensioen, weten dat de in de context van enkele rapporten genoemde *Tafel van Elf* een verbasterd derivaat is van de *Checklist* van het project Naleving.

Het voorbijgaan aan het project Naleving is een gemiste kans om in de beginjaren negentig deze materie methodologisch verder uit te bouwen. Dit is een ernstige omissie, gevoegd bij het feit dat Justitie zijn krachtens de nota *Zicht op wetgeving* (1991) opgedragen taak, namelijk leidinggeven in de gehele rijksdienst aan het toetsen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als codificerend normatief element voor alle wetgeving, al in 1993 heeft neergelegd.

Ik ben geen centralist. Maar deze materie, waarvan nu duidelijk is geworden dat haar ernst zelfs de parlementaire democratie ter discussie stelt, had toen al door Justitie herkend en erkend kunnen en moeten worden als van de hoogste importantie. Een zaak die terecht in de nota *Zicht op wetgeving* een leidinggevende en normatieve taak aan Justitie oplegde. Een taak die Justitie al na twee jaar afwees. Ogenschijnlijk omdat het directoraat-generaal Wetgeving

het voor de kwaliteitseisen, waaronder die van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, voldoende vond om ze als ‘algemene gezichtspunten’ te zien, in plaats van als gecodificeerde normen. In mijn beleving van de ontwikkelingen in die tijd was het werkelijke motief echter dat Justitie de strijd met de afzonderlijke vakdepartementen niet aandurfde en geen zin had om in een gevecht met en tussen onpeilbaar diepe kokers ten onder te gaan.

Zij die de materie van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ten gronde willen bestuderen, zullen de draad in deze historische context moeten oppakken. Dus in de combinatie van a) verzaking van een taak bij Justitie, b) de bijzondere aanpak door het project Naleving, en c) het vullen van het door Justitie getrokken gat, door de afzonderlijke departementen met hun eigen versies van U&H-toetsen, nadat de door het project Naleving ontworpen *Checklist voor resultaatgericht beleid* in de vorm van een eerste U&H-toets in de *Aanwijzingen voor de regelgeving van de minister-president* was opgenomen. Dat geen van de besproken rapporten zelfs maar een poging doet om een collectief geheugen op te bouwen over het complex van factoren waaruit deze problematiek begin jaren negentig is ontstaan, zie ik als de belangrijkste tekortkoming van die studies.

Voor degenen die zich uitgedaagd voelen lijkt het me overigens van belang om ook de nota *Gedogen in Nederland*¹⁹ van het ministerie van Justitie uit 1996 aandachtig te bestuderen. Persoonlijk interpreteer ik die nota als een rookgordijn dat Justitie moest optrekken om de negatieve effecten, door de verzaking van zijn opdracht uit *Zicht op wetgeving* (1991), te maskeren. Om welke reden dan ook vond men het al in 1993 niet langer nodig om rijksbreed leiding te geven aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als normatief aspect voor alle wetgeving. Snel stapelde zich tussen 1991 en 1996 een aantal handhavingsproblemen op als gevolg waarvan de bestuurspraktijk even snel moest overstappen op gedoogbeleid. Om dit kwalijke proces te legitimeren ontwierp Justitie in 1996 een beleidsnota die in het teken stond van de aanvaardbaarheid van gedoogbeleid. Daarbij maakten de opstellers van de nota dankbaar gebruik van het in het strafrecht bekende opportuniteitsbeginsel: het Openbaar Ministerie kan besluiten tot vervolging van strafbaar gedrag, maar is daartoe niet verplicht. Vandaar was het een kleine stap om gedogen als een betrekkelijk normale zaak aan te merken. Strikt genomen legitimeerde deze nota *Gedogen in Nederland* de inmiddels uit de hand gelopen gedoogpraktijk met een – uit de nood geboren, maar door Justitie als een der ouders zelf verwekte – formalisering daarvan.

Ik vraag me af wat er, behalve dan een gebrek aan politiek vakmanschap in de Tweede Kamer, in een democratische rechtsstaat erger is dan dit? Een ministerie van Justitie dat zich in 1991 tot taak rekent om voor de gehele rijksdienst de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid als normatieve maatstaf voor alle wetgeving te hanteren, dat in 1993 daarvan afziet, dat de gedoogpraktijk zienderogen ziet groeien en vervolgens in 1996 vaststelt dat daarmee eigenlijk weinig aan de hand is, omdat men nu eenmaal bij het opstellen van wetten niet alle situaties kan voorzien.

Ik realiseer me dat ik met deze interpretatie de nota *Gedogen in Nederland* in een kwalijk daglicht plaats. De nota zegt immers voortdurend dat het de bedoeling is grenzen aan gedogen te stellen. Maar wie het stuk goed leest, komt tot de conclusie dat het met toverformules als ‘evenwichtige rechtshandhaving’, ‘prioriteitsstelling’, ‘capaciteitsgebrek’, ‘afweging van belangen’, ‘overwegingen van doelmatigheid’, ‘overmachts- of noodsituatie’, ‘mechanische

¹⁹ Tweede Kamer 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2. Deze nota wordt in enkele stukken aangehaald onder de titel *Grenzen aan gedogen*.

wetshandhaving kan leiden tot schending van rechtsbeginselen', 'evenredigheid tussen doel en middel', 'handhaving kan verschillen per beleidsterrein en per norm' et cetera, niet alleen het gedoogbeleid sanctioneert, maar vooral zijn ontstaansgeschiedenis achter een façade verbergt. Terwijl de inzet was het stellen van grenzen aan gedogen en gedogen slechts in uitzonderingsgevallen toestaan, bevat Hoofdstuk 9, met de titel 'Grenzen aan gedogen', een zodanige reeks uitzonderingsgevallen dat daaronder de gehele bestuurspraktijk van de decentrale overheden valt.

Ik laat me graag overtuigen dat ik het verkeerd zie. Maar tien jaar na dato ken ik geen feiten of argumenten die mijn kijk op deze zaak hebben kunnen veranderen of nuanceren. In januari 1997 heb ik gemeend het ministerie van Justitie over deze zienswijze te moeten informeren, adviserend om de nota *Gedogen in Nederland* te toetsen aan de inzichten van de bestuurspraktijk van de decentrale overheden. Het korte antwoord in maart 1997 had het karakter van: 'dat vinden wij niet nodig.'

Tekortkoming 2: geen besef van de voorwaardelijkheid tussen de schakels

Alle rapporten die daarna over deze materie zijn verschenen, klutsen de vijf schakels (beleid-regelgeving-uitvoering-handhaving-organisatie) door elkaar. Zij zijn niet expliciet over de samenstellende bestanddelen per schakel, noch over de te respecteren voorwaardelijkheid tussen die schakels. Bij de commissie Hoekstra komt het wel heel eventjes aan de orde.²⁰ Zij stelt terecht (p. 16) dat aan het creëren van wetgeving een belangrijke voorvraag voorafgaat, namelijk of er geen andere instrumenten bestaan om een kennelijk probleem op te lossen. Dit brengt de commissie tot het standpunt dat het van groot belang is dat wetgevingseenheden in een vroeg stadium worden betrokken bij het proces van *beleidsvorming* dat aan wetgevend denken en handelen voorafgaat. Op p. 38 herhaalt de commissie dit punt, onder verwijzing naar gesprekken die zij voerde met uitvoerende en handhavende instanties. Van hen hoorde zij nog eens dat het van grote importantie is dat men al in de beleidsfase bij de zaken betrokken zou moeten worden en dat dit lang niet altijd plaatsvindt.

Tekortkoming 3: geen besef van 'genetische overerving'

De opvattingen van de commissie Hoekstra zijn volkomen juist. Wat hier echter ontbreekt, is een verdergaande analyse van het waarom van dergelijke observaties. Hoe komt het dat uitvoerders en handhavers stellen dat betrokkenheid bij de ontwerpfase van wetgeving een te laat station is en dat inschakeling reeds moet plaatsvinden bij de voorvragen, bij vragen van beleidsmatige aard? Dat komt door een moeilijk te beschrijven proces van wat ik zou willen noemen 'genetische overerving': alles wat in de context van de beleidsvraag niet helemaal goed zit, of soms zelfs helemaal niet goed zit, vindt men in versterkte mate terug in de daarna volgende schakels van regelgeving, uitvoering, handhaving en organiseerbaarheid. Er speelt zich in de opeenvolgende schakels zoiets af als 'overerving van tekortkomingen'. Daarbij gaat het niet alleen om de overerving als zodanig, maar met name ook over het versterkende karakter daarvan. Eén fout in de ontwerpfase van het beleid vindt men als twee fouten terug in de ontwerpfase van de daarna volgende schakel regelgeving. Als vier fouten in de schakel

²⁰ In het rapport van de Algemene Rekenkamer van mei 1994 wordt het indirect ook even geduid op p. 30.

uitvoering. Als acht in de schakel handhaving en als zestien in de schakel organisatie. Uitvoerders en handhavers begrijpen dat van nature. Beleidsmakers niet.

In die schakel organisatie komt dus alle ellende in versterkte mate samen. Als men dat begrijpt, dan begrijpt men ook de juistheid van de volgende aanbeveling uit het rapport *Handhaven en gedogen* van de Algemene Rekenkamer uit 2004 (p. 52):

“Aanbeveling 8: Maak expliciet welke handhavingstaken gegeven de capaciteit kunnen worden uitgevoerd. Als de capaciteit van de handhavende instantie(s) ontoereikend is om te voldoen aan de taken die de politiek vaststelt, moeten zij en het verantwoordelijke departement dit expliciet maken en aangeven welke keuze(s) ze binnen de bestaande capaciteit maken.”

Te hoge politieke aspiraties lopen altijd stuk op het gebrek aan middelen bij de uitvoering. Onder middelen zijn onder meer te verstaan: balans tussen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, cultuur van de organisatie, kwantiteit en kwaliteit van het personeel, werkvormen, budget, tijd, apparatuur. Met andere woorden: wat men in de eerste schakel beleidsmatig als politiek gewenst formuleert, hoort men door te rekenen op zijn instrumentele consequenties in de laatste schakel om de organiseerbaarheid van de ambitie – al dan niet via herallocatie van middelen – realiseerbaar te maken. Op zichzelf is dat een bekend gegeven. Wat ontbreekt, is voldoende inzicht in het onzichtbare proces van versterkte ‘verellendiging’ dat zich tussen de vijf schakels voltrekt wanneer er in schakel 1, de beleidsontwikkeling, iets fout zit. Het is dat proces dat onder meer leidt tot wat ik eerder uit de Visitatiecommissie Hoekstra citeerde: “Dit resulteert niet zelden in regelgeving die gevoelig is voor geschillen, juridisch moeilijk toepasbaar en financieel kostbaar om uit te voeren.”

Voor een verklaring van dat multipliereffect moeten we een uitstapje maken naar het terrein van de cybernetica. Overigens ultrakort. Om een beoogd resultaat te bereiken moet een beleidsvoerder durven op pad te gaan, in staat te zijn een afwijking van de voorgenomen koers te herkennen, en die afwijking ongedaan te maken. Dat heet negatieve feedback, het universele, voor alle mensen en voor alle tijden geldende doelvindingsmechanisme. Als men echter een fout op dat traject niet herkent en ongedaan maakt, ontstaat bij een volgende beslissing een versterking van de reeds plaatsgehad hebbende afwijking. Dat heet positieve feedback. Dan raak je als het ware steeds verder van huis. Dat is het multipliereffect, en dat is het ergste wat een beleidsmaker kan overkomen.

Een beleidsmaker die niet in een proces van positieve feedback wil geraken, moet drie dingen weten: vanuit welke ongewenste situatie vertrekt hij? Dat vereist een gedeelde perceptie van een ongewenste situatie, waarbij ‘gedeeld’ betekent dat iedereen die erbij betrokken moet worden er ook daadwerkelijk bij betrokken is. Ten tweede een gedeelde perceptie van de gewenste situatie. Ten derde een gedeelde perceptie van het traject tussen de ongewenste en de gewenste situatie. Hoe deze drie hoekstenen voor resultaatgericht beleid en wetgeving vorm en inhoud moeten krijgen, kan ik hier niet extensief behandelen. Daarvoor verwijs ik naar de 'methode Klinkers'.

Tekortkoming 4: men weet niet wat ‘tijdigheid’ inhoudt

In de besproken rapporten is het gebrek aan tijdige betrokkenheid van uitvoerders, handhavers en burgers, de kern van de kritiek. Niemand echter formuleert het precieze tijdstip van de

vereiste tijdigheid. Ook met de alom onderschreven opvatting ‘zo vroeg mogelijk in het proces van beleidsontwikkeling’ is tijdigheid niet duidelijk geïndiceerd.

De startnotitie als opvolger van de U&H-toets

De commissie Hoekstra zoekt het antwoord in het fenomeen ‘startnotitie’, een product van het advies van haar voorganger, de Visitatiecommissie Grosheide. Zoals al opgemerkt, is een startnotitie een document ter verantwoording van de keuze om door middel van regelgeving een probleem aan te pakken. Daarnaast fungeert zij als een plan van aanpak voor het wetgevingstraject zelf. Waar de commissie Grosheide de startnotitie plaatst aan de voorkant van wetgeving, ziet de commissie Hoekstra het belang van een dergelijk document vooral om antwoord te geven op de voorvraag, namelijk waarom wetgeving? En daarmee plaatst zij de startnotitie in een ietwat vroegere fase, namelijk in die van de beleidsontwikkeling. Het is vanzelfsprekend dat de commissie Hoekstra daaraan de conclusie verbindt dat zij die over een eventueel wetgevend traject moeten gaan nadenken, dan al bij zo’n beleidsmatig georiënteerde startnotitie betrokken moeten worden.

Hoewel ik dat graag onderschrijf, is ook hiermee nog niet duidelijk op welk moment die betrokkenheid precies moet plaatsvinden. Om daarover helderheid te geven, ga ik kort in op een tweetal startnotities. Voordat ik dat doe, zijn twee observaties van belang.

Ten eerste. In de nota *Handhaven en gedogen* van maart 2004 zegt de Algemene Rekenkamer het volgende (p. 33) “Sinds 1996 zijn uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen verplicht voor nieuwe wetten en algemene maatregelen van bestuur die gevolgen hebben voor de handhaving. Eind 2002 is geëvalueerd²¹ hoe de departementen gebruik hebben gemaakt van de ‘U&H-toets’ die het Ministerie van Justitie hiervoor heeft ontwikkeld.²² Uit de evaluatie blijkt dat departementen nauwelijks van de U&H-toets gebruikmaken, omdat ze te weinig bruikbaar en onvoldoende sturend zou zijn. Departementen hebben ten dele een eigen instrumentarium ontwikkeld.” Ik heb al eerder aangegeven dat deze ontwikkeling het gevolg is van het besluit van Justitie in 1993 om af te zien van haar taak om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid rijksbreed voor alle wetgeving als norm toe te passen. Elders op deze website kunt u aan de hand van een paar voorbeelden van U&H-toetsen zien hoe die van elkaar verschillen.

Ten tweede. Ik zie de komst van startnotities als een natuurlijke reactie op de heterogeniteit, c.q. onbruikbaarheid van de U&H-toetsen. Echter, omdat niemand tussen 1996 (het begin van die toetsen) en 2002 (de evaluatie van hun betrekkelijke onbruikbaarheid) en 2004 (het oordeel daarover van de Algemene Rekenkamer) die zaak eens ten gronde bestudeerd heeft om, via een gecodificeerde norm, een *level playing field* voor die toetsen te ontwikkelen, wordt hun heterogeniteit, én betrekkelijke onbruikbaarheid, doorgetrokken naar hun opvolgers, de startnotities. Tegen die achtergrond moet men begrijpen wat de commissie Hoekstra bedoelt als die zegt (p. 15): “Het is niet zo dat alle ministeries hetzelfde model voor een startnotitie gebruiken.”

²¹ De AR verwijst hier naar I.E.M. de Vries, *Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- en Handhavingstoets*, Amsterdam: Dijk 12 beleidsonderzoek, 2003.

²² Wellicht ten overvloede nogmaals: die U&H-toets (opgenomen in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*) is een bewerking van de *Checklist voor resultaatgericht beleid* van het project Naleving. Als de betrokkenen van dat project die toets hadden mogen ontwerpen, had hij er anders uitgezien.

Twee startnotities nader bekeken

U ziet meteen wat de commissie bedoelt als u even doorklikt naar de twee hier nader te bespreken startnotities. Ik beperk me daarbij tot het plaatsen van kanttekeningen bij het begin van beide stukken.

De notitie over onderwijs begint met een Aanleiding en vervolgt dan met een Doel. De notitie over gevaarlijke stoffen begint meteen met een Doel. De Aanleiding heeft het karakter van een duiding dat er iets aan de hand is. In mijn terminologie is dat een *probleemvermoeden*, een indicatie dat er volgens een minister iets problematisch speelt waar misschien aandacht aan geschonken zou moeten worden. De startnotitie over gevaarlijke stoffen valt meteen met de deur in huis en stelt een doel, zonder aan te geven dat er iets loos is.

We hebben hier te maken met enkele systeemfouten. Voor de goede orde: een systeemfout is iets wat zo ernstig is, dat de daaruit volgende tekortkomingen niet meer in volgende fasen van het proces worden gecompenseerd.

Enkele systeemfouten

Men mag een beleidsstuk nooit met een doel beginnen. Toch gebeurt dat in de overgrote meerderheid van beleidsmatige notities. In de jaren zeventig is dat erin geslopen naar aanleiding van het werk van de Interdepartementale Commissie Beleidsanalyse (COBA), en sindsdien getuigt het in de administratie van goed denkwerk als men maar meteen begint met het formuleren van een doel, een visie of een missie. Het eerste, en enige, waarmee een beleid moet aanvangen, is met het formuleren van een of twee zinnen waaruit blijkt dat er iets aan de hand is, of, als er niet wordt ingegrepen, in de toekomst aan de hand zal zijn. Een zin zoals die indertijd werd uitgesproken door minister Melkert: ‘Volgens mij is er armoede in Nederland’. Dat is een probleemvermoeden. En dat is sterk genoeg geformuleerd om in actie te komen. Maar welke actie?

Na het onder woorden brengen van een probleemvermoeden moet men ophouden met schrijven. Elke zin daarna is een zin te veel. Waarom? Omdat meteen na de punt achter de laatste zin van het probleemvermoeden het moment is aangebroken om uitvoerders, handhavers en burgers erbij te betrekken. Dat is de enige actie die na een indicatie van een probleem mag plaatsvinden.

Ik ben begin jaren zeventig begonnen met het in kaart brengen van de wetenschappelijke en praktische principes die men moet hanteren zodra interactieve beleidsvorming nodig is. Gaandeweg heb ik geleerd dat het exacte moment van de te organiseren betrokkenheid op dat punt ligt: meteen nadat een gezagsdrager een uitspraak doet waarvan duidelijk is dat er iets loos is wat niet genegeerd mag worden.

Dus als de vraag rijst wat is ‘tijdigheid van betrokkenheid’ of wat is een ‘inschakelen in een zo vroeg mogelijk stadium’? dan is hier het antwoord: meteen na de formulering van het probleemvermoeden. Als die betrokkenheid en inschakeling later gebeuren, is dat een systeemfout met negatieve effecten die later in het proces niet meer kunnen worden gerepareerd. Elke stap die beleidsmakers alvast zetten na het probleemvermoeden snijdt de pas af voor een fundamentele inbreng van uitvoerders, handhavers en burgers. Zij hebben namelijk allemaal een ander referentiekader en dus een andere kijk op dat probleem. Samen tot een gedeelde perceptie van de ongewenste situatie komen is een axioma van beleidstechniek waaraan niet getornd mag worden. Anders wordt blijvende schade toegebracht aan het beleids- en daarna wetgevende proces.

Zoals eerder aangekondigd, kom ik daarom terug op een van de citaten uit de rapportage van de commissie Hoekstra: “Het is dan ook niet merkwaardig dat in de gesprekken een aantal keren is opgemerkt dat uitvoerende en handhavende instanties al *in de beleidsfase* betrokken zouden moeten worden omdat in die fase al belangrijke keuzes worden gemaakt. Overigens gebeurt dat soms ook. Gewezen wordt daarbij op het mogelijke nadeel dat het onderwerp in die fase nog onvoldoende is uitgekristalliseerd om een oordeel over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te kunnen geven.” De eerste zinnen zijn goed. Een systeemfout zit echter in de laatste zin, namelijk de veronderstelling dat het een nadeel zou zijn om uitvoerders bij de beleidsfase te betrekken terwijl er nog geen uitgekristalliseerde visie op tafel ligt. Niets is schadelijker voor het creëren van uitvoerbaar beleid dan uitvoerders c.s. pas erbij te betrekken nadat de beleidsmakers al een visie hebben uitgekristalliseerd.

Beleidsmakers zijn verslaafd aan het maken van een uitgekristalliseerde visie op het door henzelf geformuleerde probleemvermoeden. Loslaten of voorwaarts gaan in onzekerheid kunnen ze niet. Zij willen niet en zij kunnen niet een wellicht onaf, aarzelend, tastend en zoekend probleemvermoeden in de kring van uitvoerders, handhavers en burgers leggen en ze dan vragen: “Hoe kijken jullie tegen dat probleem aan? Welke nuances zien jullie daarin? Waar zit volgens jullie de pijn en de rottigheid? Waar komt volgens jullie dat probleem vandaan?” Nee, beleidsmakers denken – overigens oprecht en met de beste bedoelingen – dat het geen pas geeft uitvoerders, handhavers en burgers te benaderen met een probleemvermoeden dat niet reeds in een aantal pagina’s van allerlei kanten (de kanten van de beleidsmakers) is belicht en van oplossingsrichtingen is voorzien. Beleidsmakers beseffen niet wat voor een hartgrondige hekel uitvoerders, handhavers en burgers daaraan hebben, en als reactie daarop meestal hun schouders ophalen: ‘het is toch allemaal al bekokstofd; als ze het zo goed weten, waarom vragen ze het dan nog eens aan ons’?

Met het schrijven van een uitgekristalliseerde visie na het uiten van een probleemvermoeden schieten beleidsmakers in hun eigen been. Ook de twee hier getoonde startnotities gaan op dat punt in de fout. De ene over schadelijke stoffen noemt überhaupt geen probleem, maar vertelt wel dat er een doel moet worden bereikt en hoe. De andere over onderwijs heeft een uitstekend geformuleerd probleemvermoeden, maar gaat daarna in de fout door te vertellen wat daaraan gedaan moet worden en hoe. Dat hoort te gebeuren in samenspraak met hen die het aangaat. Alleen dan krijg je een gedeelde perceptie van de gewenste en van de ongewenste situatie, alsook van het traject van noodzakelijke beleidsmaatregelen of regels daartussen.

Voor de goede orde wijs ik op een soort doelformulering die dubbelop fout is. Niet alleen doordat het doel als zodanig wordt geformuleerd, zonder een voorafgaande gedeelde probleemanalyse, maar ook door haar formulering zelf, de woordkeuze. Om er twee willekeurige te noemen:

- “Binnen vijf jaar is het aantal sterfgevallen als gevolg van medische missers in ziekenhuizen met de helft afgenomen.”
- “De werkloosheid in de regio is in 2010 gelijk aan die van het landelijk gemiddelde.”

De fout die u hier ziet luidt: er wordt een probleem geformuleerd in de vorm van een oplossing van dat probleem. En dat mag niet. Als er iets loos is met sterfgevallen als gevolg van medische missers in ziekenhuizen mag een bewindspersoon alleen stellen: ‘Er bereiken mij signalen dat er toch wel erg veel mensen in ziekenhuizen overlijden door medische missers. Dat gaan we onderzoeken en beginnen met alle mensen bijeen te halen die daarover iets verstandigs te melden hebben.’ Pas na ommekomst van:

- een gedegen Omgevingsanalyse, die erin voorziet dat alle relevante uitvoerders, handhavers en betrokken burgers worden ingeschakeld om hun eigen opvattingen over dat probleemvermoeden te geven;
- een voortreffelijke Consultatieronde, die daadwerkelijk alle betrokkenen er via een persoonsgerichte benadering bij betreft;
- een perfecte Bloemlezing die de oogst van die Consultatieronde vastlegt, als gevolg waarvan de menselijke maat zichtbaar wordt en het draagvlak voor ingrijpende besluiten ontstaat;
- een diepgaande Probleem- en oorzakenanalyse, die het oorzakelijk complex van het door allen gedeelde probleem blootlegt;
- een validatie door Expert meetings, die de meest aangewezen oplossingsrichtingen (politiek-bestuurlijke interventiepunten) indiceert;

is het moment aangebroken om visie, streefbeelden, doelen en acties te formuleren. En of een van de doelen dan nog luidt zoals de bewindspersoon oorspronkelijk formuleerde, is nog maar de vraag.

Ik noem hier elementen uit de [standaarden](#) van Uitvoerbaar Beleid Maken van de 'methode Klinkers'. Korthedshalve verwijs ik daarnaar. Wil men dit soort standaarden niet leren, dan houdt de kwaliteit van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daar op.

De sprong van beleid naar wetgeving

Graag zou ik nog tientallen aspecten nader willen toelichten. Een aantal van mijn stellingen heb ik kunnen onderbouwen. Andere niet. Het zij zo. Deze notitie is inmiddels lang genoeg.

In dit laatste hoofdstuk heb ik willen uitleggen dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ook onder omstandigheden van symptoombestrijding bevorderd kunnen worden als men bereid is te leren welke wetenschappelijke en praktische principes daaraan ten grondslag liggen. Ten principale, het moet nogmaals worden gezegd, ligt de oorzaak van deze problematiek in ondoordachte politieke besluitvorming. Binnen onze parlementaire democratie valt daar echter niets aan te doen, tenzij de Tweede Kamer eindelijk met het gezicht naar de samenleving, en dus ook naar de uitvoerders en handhavers gaat staan. Zolang dat niet gebeurt, en zolang men doorgaat met regeerakkoorden en hoofdlijnenakkoorden, is verbetering van de beleidstechniek het enige antwoord.

Die verbetering heeft overigens het karakter van een aanzienlijke vereenvoudiging. U&H-toetsen, alsook startnotities, hebben hun tijd gehad. Bovendien werken ze niet. Ze zitten verkeerd in elkaar. Anders zou deze problematiek niet nog steeds bestaan en erger worden. Schaf ze af.

Ga terug naar wat minister Hirsch Ballin in 1991 beoogde: geen wetgeving zonder een daaraan voorafgaande uniforme toets. Leg die toets niet tussen de beleidsfase en de wetgevende fase, maar aan de voorkant van de beleidsfase. Verlang dat die toets alleen maar een probleemvermoeden van enkele zinnen formuleert, waarna onmiddellijk de inschakeling van uitvoerders, handhavers en burgers moet plaatsvinden conform de eisen die ik in dertig jaar heb kunnen formuleren in de 'methode Klinkers'. Dan krijgt u een knap stukje beleid. Een deel daarvan kan wellicht een regelgevend karakter krijgen. De vraag is dan: hoe formuleert u iets van beleidshuize in regelhuize? Welnu, dat gaat als volgt.

Kijk eerst eens naar het onderstaande plaatje. Dat is mijn kijk op wetgevingstechniek, startend bij de door de commissie Hoekstra onderstreepte voorfase, die van het beleid.

[plaatje]

Er is geen ruimte om de herkomst van de zeven punten aan de linkerkant toe te lichten. Dat is ook niet nodig. Wat die linkerkant voorstelt is dat als u beleid ontwerpt op de manier zoals dat hoort, inclusief de juiste inschakeling van uitvoerders, handhavers en burgers, u bij punt 3b een uitstekende formulering krijgt van de politieke doelstelling van dat stuk beleid. Uitstekend betekent dus ook: uitvoerbaar, handhaafbaar en van draagvlak voorzien.

Soms, niet altijd, is het nodig om een deel van dat beleid om te zetten in termen van regels. Dat moet u op twee manieren doen. Datgene wat onder 3b is geformuleerd als de door de politiek gewenste (en volgens uitvoerders ook uitvoerbare) situatie wordt door regelmakers en handhavers (die hoe dan ook reeds in de eerste fase hebben meegedaan en nu een tweede beurt krijgen) geanalyseerd op die onderwerpen die in wetgeving moeten worden omgezet. Dat plukken ze uit 3b en plakken het op de enige plek waar dat mag komen te staan: de considerans. Dat is het kostbaarste stukje van de regelgeving: de overweging en redengeving om tot wetgeving over te gaan. De punten 3b en considerans zijn namelijk identiek: ze vormen beide het hart en de ziel; punt 3b het hart en de ziel van beleid, de considerans van de regeling. Beide belichamen *waarde*. Punt 3b en de considerans geven aan welke waarde de politiek wenst te beschermen. In het huis van het beleid volgt die bescherming door concrete doelen en acties. In het huis van de regeling volgt het beschermen van die waarde door het formuleren van *normen*. En die staan in de artikelen van de regeling.

De Eerste Kamer opnieuw aan zet?

Hiermee is de cirkel rond. Immers, met het op mijn manier verwoorden van de noodzaak tot het codificeren van de normatieve elementen die aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van alle beleid en wetgeving ten grondslag dienen te liggen, ben ik weer terug bij het vertrekpunt, de nota *Zicht op wetgeving* van minister Hirsch Ballin uit 1991. De Eerste Kamer beoordeelt de kwaliteit van de productie van de Tweede Kamer en is daarmee de enige ‘visitatiecommissie’ met een Grondwettelijke basis. Van alle besproken instanties is de Vaste Commissie voor BZK en de Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer het constitutionele lichaam dat het dichtst bij de minister staat. Als haar hierboven extensief besproken rapport naar aanleiding van de motie Van Thijn niet een eendagsvlieg is, zou het wellicht in de rede liggen dat zij de minister vraagt in de Eerste Kamer zijn visie te geven over wat ik in deze studie naar voren heb gebracht. Als in de marge van een dergelijk gesprek een pleidooi voor de oprichting van een *Academie voor de Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid* zou worden gehouden, zou dat niet misplaatst zijn.