



VU Research Portal

Het wetgevingsdebat: ieder in zijn eigen paradigma?

van Ommeren, F.J.

published in

RegelMaat

2019

DOI (link to publisher)

[10.5553/RM/0920055X2019034003001](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2019034003001)

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Ommeren, F. J. (2019). Het wetgevingsdebat: ieder in zijn eigen paradigma? *RegelMaat*, 34(3), 171-173.
<https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2019034003001>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

REDACTIONEEL

Het wetgevingsdebat: ieder in zijn eigen paradigma?

F.J. van Ommeren

Het voorjaar is gewoontegetrouw het seizoen waarin de jaarverslagen verschijnen met de wetenswaardigheden over het afgelopen jaar. Ook de Raad van State doet daaraan mee. Traditiegetrouw vraagt het jaarverslag van de Raad van State aandacht voor de betekenis van wetgeving en het belang van de waarden van de democratische rechtsstaat. Dat is dit jaar niet anders. Het is belangrijk dat dat gebeurt, want in een wereld waarin veel accent wordt gelegd op marktgericht denken, doelgericht werken, effectiviteit en efficiëntie, en snelle resultaten is het van belang dat er ook krachten zijn die het accent leggen op democratische waarborgen, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, en een zorgvuldige voorbereiding. Met deze verschillende accenten is het niet gemakkelijk elkaar te verstaan. Zij lijken welhaast een verschillende taal te spreken en van een ander kader uit te gaan.

Toch is het jaarverslag van de Raad van State van dit jaar net wat anders getoet. Het inleidende hoofdstuk van het jaarverslag houdt een warm pleidooi voor een meer normatieve wetgever en onderstreept het belang van de normatieve kracht van wetgeving. Nu is wetgeving altijd wel enigszins normatief van aard, maar de zorg van de Raad van State is dat vooral *anderen* dan de wetgever optreden als normsteller: het openbaar bestuur, de toezichthouders, de belangenbehartigers, de rechter enzovoort. Wij hebben een normerende wetgever nodig, omdat alleen zo een volledige belangenafweging kan worden gemaakt die gericht is op het totale algemene belang. Laten we die belangenafweging over aan anderen, dan is het gevaar levensgroot dat het totaalbeeld uit het oog wordt verloren. De Raad van State acht het essentieel dat de wetgever inziet dat zijn afweging breder moet zijn dan de optelsom van deelbelangen en zich echt moet richten op het volledige algemene belang. Vanuit deze positie laat de Raad van State een krachtig geluid horen tegen het gebruik van allerlei moderne wetgevingsfiguren en daaraan gereleerde instrumenten – variërend van kaderwetgeving, open normen, experimenteerwetgeving en wetgeving op verzoek tot maatschappelijke akkoorden die door middel van wetgeving moeten worden bekrachtigd. De Raad van State doet een oproep aan alle partners, ‘van bewindslieden tot departementsambtenaren en van adviseurs tot wetenschappers’, om een debat te voeren over zowel het wetgevingsproces als de inhoudelijke normering van de wet.

Hoe belangrijk de notie van een volledige belangenafweging ook mag zijn, de Raad van State gaat met dit – klassieke – pleidooi wel tamelijk tegen de tijdsgesest in. Want het huidige tijdsgewricht kenmerkt zich nu juist door een zoektocht naar nieuwe of aangepaste wetgevingsinstrumenten die tegemoetkomen aan het

F.J. van Ommeren

inzicht dat we in een netwerksamenleving leven, waarin kennis en ervaring versplinterd zijn, centrale aansturing vrijwel ondenkbaar is, en overheid en wetgever de ultieme wijsheid niet in pacht hebben. In die zoektocht staan maatwerk, flexibiliteit, experimenteren, oog voor het deelbelang en meer in het algemeen responsiviteit voorop.

Dat laatste doet vooral vragen rijzen naar doeltreffendheid, doelmatigheid en het daarvoor meest geschikte instrument. Een instrumentele benadering is evenwel bepaald niet een theorie-loze benadering. De vragen ‘Wat werkt, en wanneer werkt het effectief?’ zijn beslist een ander soort vragen dan die naar de legitimatie en het normatieve gehalte. Maar ook dat soort vragen dient aan de hand van een deugdelijk theoretisch kader te worden beantwoord. Daaraan is grote behoefte, temeer daar de laatste jaren van kabinetswege sterk wordt ingezet op werkzame wetgeving die toekomstbestendig is.

De eerste in deze aflevering opgenomen bijdrage vraagt om een beleidstheorie voor de ontwikkeling van werkzame wetgeving. De auteurs, *Niemeijer en Van Wijck*, zijn van mening dat het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) hiervoor tekortschiet. Zij vestigen er terecht de aandacht op dat werkzame wetgeving niet automatisch toekomstbestendig is.

Ook de volgende bijdrage vraagt om een theoretisch model voor bepaalde wetgevingsinstrumenten, en wel voor de ordening van innovaties in wetgeving. De schrijvers, *Philipsen en Stamhuis*, richten zich op de wettelijke experimenteerbepalingen en de zogeheten ‘*regulatory sandboxes*’. Ook uit deze bijdrage blijken het instrumentele karakter en de toekomstgerichtheid. De auteurs formuleren een aantal vuistregels waarmee bij de vormgeving van experimenten rekening moet worden gehouden, teneinde tijdig juridische voetangels en klemmen te identificeren en te ontwijken. Waar de auteurs tot uitgangspunt nemen dat met het oog op innovatie het in beginsel nastrevenswaardig is als een ‘juridische bypass’ kan worden aangelegd, wijst de Raad van State erop dat een ‘juridische bypass’ (om maar even in die termen te blijven spreken) de duurzaamheid en rechtszekerheid van wetgeving aantast.

De derde bijdrage in deze aflevering heeft betrekking op het instrument van de G1000, een van de vele instrumenten om de participatie van de burger te versterken. G1000’s komen tot nu toe vooral voor op decentraal niveau. De vraag die *Van Zanten e.a.* aan de orde stellen, is hoe de G1000 op nationaal niveau kan worden ingepast. Zij vergelijken daartoe de G1000 met enige andere participatieinstrumenten en besteden uiteraard aandacht aan de vraag hoe dit instrument zich verhoudt tot ons stelsel van representatieve democratie. Het is belangrijk dit soort vragen aan te snijden, nu er allerwegen naar aanvullingen op ons traditionele systeem wordt gezocht. Tegelijk is juist ook hier het spanningsveld tussen enerzijds de specifieke belangenafweging die de G1000-top maakt en anderzijds de roep om een echt algemene, de deelbelangen overstijgende belangenafweging wel heel groot.

Zo bezien kan het debat waar de Raad van State om vraagt dan ook niet snel genoeg beginnen. Zoals een vergelijking tussen het jaarverslag en de hier opgeno-

Het wetgevingsdebat: ieder in zijn eigen paradigma?

men bijdragen illustreert, lijken er in onze wetgevingscultuur veeleer twee verschillende paradigma's te zijn van waaruit wordt gewerkt en geredeneerd, dan dat er sprake is van een onderlinge gedachte-uitwisseling, laat staan van een synthese. Het contrast kan bijna niet groter. Alleen al daarom is het de moeite waard de oproep van de Raad van State te onderstrepen.