



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beelden doen er toe

Voermans, W.J.M.; Schouten H.

Citation

Voermans, W. J. M. (2009). Beelden doen er toe. In *Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid* (pp. 139-146). Nijmegen: Wolf Legal Publishers. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14020>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14020>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Jaarrede Voorzitter 2009

Gepubliceerd in: H. Schouten (red.), *Wetgever en constitutie*; preadviezen en verslag van het symposium gehouden op 23 april 2009 ter gelegenheid van de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid. Wolf Legal Publishers; Nijmegen, p. 139-146

Beelden doen er toe



Wim Voermans

Beste verenigingsgenoten,

Ik neem aan dat zelfs wetgevers zich af en toe douchen, en als u dat dan doet – thuis of waar u dan ook bent – u bekend met het volgende fenomeen. Langs een opening tussen twee gedeelten van het gordijn, of een kier van het doucheraampje, kijkt u naar buiten en daar ziet u – panoramisch – een drukke straat, een open veld of een groot plein vol met mensen. Dat is even schrikken – voor de meesten althans – en gehaast en stuntelig probeer je dan de kier te bedekken of het raampje dicht te trekken. ‘Tjonge jonge, bijna in je aller natuurlijkste staat bekeken door hele horden vreemden.’ Toch zijn dat soort zorgen vergeefs want je kunt

door een kier wel in een breed veld naar buiten kijken, maar je kunt in omgekeerde richting van een afstand heel weinig zien van wat er zich achter een kleine opening in een gordijn of een kierend raampje afspeelt. Mensen kunnen niet met een bochtje waarnemen.

Dat fenomeen van – kom laat ik eens geleerd doen: *geïnverteerde perceptie* – is iets wat niet alleen bij het douchen relevant is. Het speelt ook een belangrijke rol bij wetgeving. De wetgever neemt de wereld op een bepaalde manier waar, maar die perceptie is soms een hele andere dan de wederperceptie van degenen die met die wetgeving te maken krijgen. De wetgever ziet een probleem en maakt wetgeving om dat probleem op te lossen, maar de rechtsgenoten die er mee te maken krijgen zien – nadat de regeling eenmaal is vastgesteld – niet of soms niet meer voor welk probleem die regeling een oplossing probeerde te bieden. En dat leidt tot misver- tegen- of soms zelfs opstand.

Omgekeerde of ongedeelde percepties

Een voorbeeld kan misschien verduidelijken wat ik bedoel. Het gaat over een klassiek vraagstuk: waarom zijn de bananen krom? De EU had tot voor kort regels over de kromming van bananen¹ en komkommers, de omvang van bloembollen, de vorm van fruitsoorten, snijbloemen, waspenen, noem maar op.² Tot aan regels over krenten en rozijnen toe.³ De reden hiervoor is simpel: verschillende soorten en fruit en groenten moeten onder internationale handelsregels voldoen aan bepaalde classificatie-eisen. Die eisen hebben te maken met de kwaliteit van de producten – dat kan je bij groenten en fruit nu eenmaal aflezen aan de kleur, grootte en vorm – en de verpakbaarheid. Paprika's, aardbeien en tomaten kun je niet zomaar in een emmer of doos met een gefixeerd gewicht gooien en dan over de wereld transporteren, want dan komt er aan de ontvangende kant paprikamoes, aardbeienjam of tomatenpuree uit. Daarom gestandaardiseerde stuksverpakking die toch steeds een (ongeveer) gelijk gewicht per eenheid of verpakkingseenheid oplevert. Daarom dus standaardisatie van vorm. 'Simple comme le beau jour' en die regels bestaan ook al heel lang, weet ik nog uit mijn dagen dat ik veel tomaten en aardbeien plukte. Maar hoe kwam de EU er nu aan te pas? Dat gebeurde op aandrang van de lidstaten. Een aantal lidstaten was namelijk erg streng in de leer en stelde nog allerlei extra eisen aan eigenschappen van groenten en fruit, daaronder Nederland. Bij die extra, additionele eisen ging het vaak om het bereiken van hoge(re) kwaliteitsklassen. Op zich niks mis mee, maar die extra eisen werkten niet zozeer als een echte handelsbelemmering maar toch minstens als een hinder- of irritatiefactor voor het grensoverschrijdende goederenverkeer in de EG. Vanwege die extra nationale eisen moest bijvoorbeeld nogal eens aan de grens verkrat worden. Erg duur en de

¹ Verordening (EG) nr. 228/2006 van de Commissie van 9 februari 2006 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2257/94 tot vaststelling van kwaliteitsnormen voor bananen, *PbEG* 10 februari 2006, L 39, 7.

² Zie Verordening (EEG) nr. 3336/92 van de Raad van 16 november 1992 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 234/68 houdende de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector levende planten en produkten van de bloementeel, *PbEG* L 336, 1.

³ Krenten en rozijnen kunnen slechts in de handel gebracht indien voldaan is aan artikel 1 van verordening (EG) 1666/99.

facto een handelsbelemmering. Enfin, mede vanwege die nationale koppen op WTO- en andere handelsafspraken over internationale handel in groenten en fruit zetten, stelden de EG-ministers, eigenlijk op eigen aandrang, de bananenkrommingsverordening vast. Zoals die verordening zijn er tientallen⁴ waarin kwaliteitseisen aan landbouw- en veeteeltproducten worden gesteld. Dat alles valt trouwens in het niets als we het vergelijken met de volumes van dat soort kwaliteitsregelingen die we in Nederland kennen (zeker als we daar de verordeningen van de productschappen bij rekenen). Alles is relatief.

Maar daarmee nog geen rustig bezit. Die inmiddels ingetrokken bananenkrommingsverordening is, zoals we de afgelopen jaren hebben gemerkt, trok veel bekijks uit onverwachte hoek. Van heel veel kanten kwam die verordening onder vuur komen te liggen als het bij uitstek bewijs van Europa's doorgedraaide regel- en bemoeizucht. Eurokritische politici, maar ook anderen, gooiden die verordening graag op de hoop van het vele onnodige in Europa. Daar kan je van vinden wat je vindt (misschien leidt de EU soms inderdaad aan 'mission creep' of misschien moet je juist ongevoelig blijven voor dit soort stemmingmakerij); ik weet het niet, maar ik neem wel waar dat dit beeld van bemoeizucht, geboren uit zo'n moeilijk uit te leggen verordening, langzamerhand een feit werd en er uiteindelijk toe heeft geleid dat die verordening midden vorig jaar is ingetrokken. Juist om die reden. Daar kon geen tegencampagne van de EU iets aan doen.⁵ Enfin, goed voor de Nederlandse markt, want nu kunnen we als vanouds bultige Oostblokkomkommers declasseren.

Dit veilige ver-weg-voorbeeld laat, denk ik, goed zien wat er kan gebeuren als de wetgever er niet meer, of onvoldoende in slaagt, voor het voetlicht te brengen wat voor een soort probleem een regeling eigenlijk oplost. Ook in Nederland hebben we de laatste jaren veel met dat bijtje gehakt. Ontstaat eenmaal een bepaald beeld (of een idee fixe) van een wetgevingscomplex, of regels, dan kan daardoor een eigen dynamiek ontstaan. De feiten kunnen daardoor volledig overschaduwde raken. De geest raakt uit de fles.

Zelf opgeroepen beelden: wie kaatst moet....

Ik geef weer een enkel voorbeeld. In 2003 stelt de nieuw aangekomen staatssecretaris van Gennip een 'Meldpunt strijdige regels' open. Het kabinet Balkenende II heeft zich voor die kabinetsperiode ten doel gesteld de regeldruk te verminderen. In de publieke discussie die het plan begeleidt worden tegenstrijdige regels als een van de grote problemen genoemd waar ondernemingen bij hun bedrijfsvoering tegen aan lopen. Let wel, dat is op dat moment niet veel meer dan een vermoeden, want of er werkelijk veel tegenstrijdige regels zijn staat niet vast. Het is een klacht die bij het bedrijfsleven en anderen echter wel als bestaand probleem wordt ervaren en zo in het debat wordt gebracht. Tussen mei en oktober van 2003 krijgen ondernemers de kans om – naar hun oordeel – tegenstrijdige regels (ik laat de definitie even voor wat ze is) te melden. Er komen 800 meldingen binnen. De staatssecretaris communiceert dat najaar met enige gretigheid over die omvang, zonder dat

⁴ Er zijn zo'n 40 verordeningen die bepalen aan welke voorwaarden groenten en fruit van 'klasse 1' moeten voldoen.

⁵ Zie het document 'Get your facts right'
http://ec.europa.eu/dgs/communication/facts/gyfs_en.pdf

nog precies vast staat hoe die klachten in elkaar zitten. Dat wordt uiteindelijk onderzocht en wat blijkt een jaar later: de overgrote meerderheid van de gemelde knelpunten (99%) ontstaat bij de toepassing van verschillende regels door verschillende instanties, die op hetzelfde object of subject betrekking hebben, vaak op verschillende momenten in de tijd.⁶ Nog erg genoeg, maar toch minder erg dan hele reeksen ondoordachte, tegenstrijdige regelgeving.⁷

Iets dergelijks gebeurt, wat later, ook bij het fenomeen 'nationale koppen'. Veel van de administratieve lasten waar het bedrijfsleven tengevolge van regelingen tegenaan zou lopen, zo was de gedachte in 2006 en 2007, zouden daarmee te maken hebben dat Nederland koppen – dat wil zeggen extra nationaal beleid – zou stapelen op regelingen waarin EU richtlijnen worden omgezet of verordeningen worden ingekaderd. Ook hier eerst communicatie van de overheid dat dat fenomeen inderdaad een probleem vormt en daarna pas een onderzoek. Asser en Europa instituut mochten het dit keer uitzoeken.⁸ Ook hier weer een meldpunt. Ook hier een dikke honderd (119) meldingen, en ook hier slechts in een handvol gevallen een *echte* nationale kop. En dan meestal nog van de soort waar veel voor te zeggen valt, van de soort die het die bedrijfsleven zelf ook graag wil. Het *Davidson Review*⁹ in het Verenigd Koninkrijk komt in 2006 tot een zelfde slotsom: ook daar blijkt het veel bekritiseerde 'goldplating' (zo heten Britse nationale koppen) eigenlijk weinig voor te komen, net als een paar andere regelingsfantomen, zoals 'double banking' (een dubbel EU en nationaal regime voor hetzelfde onderwerp), and 'regulatory creep' (het aanbouwen van regelgeving en daarmee ook andere dingen regelen dan besloten lag in de oorspronkelijke missie van de regeling).

Alles is relatief

Is dat nou erg? Zo op het eerste gezicht niet natuurlijk. Het is toch niet minder dan een reuze opsteker dat het meevalt met nationale koppen en tegenstrijdige regelgeving. Alleen een enkeling, die voor de onmogelijke opgave staat ook deze kabinetsperiode weer 25% lasten te verminderen (bovenop de lastenreductie die de vorige periode al werd ingeboekt) zal er een traantje om laten. Verder niemand toch?

Ik zou daar toch een kanttekening bij willen plaatsen. In zekere zin is het wel een probleem vooral als we een extern perspectief aannemen. Veel studies van de laatste jaren tonen aan dat het gezag van wetgeving belangrijk is en ook kwetsbaar. De wet als symbool van belangrijke afspraken gemaakt door of onder een mandaat van een volksvertegenwoordiging, legitimeert zich via de procedure, maar ook door het feit dat uit deze vorm van deliberatie gemiddeld genomen verstandige uitkomsten voortkomen. Geestdriftig naar buiten brengen dat veel van die uitkomsten vaak niet verstandig zijn, dan

⁶ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 17 januari 2005, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 515, nr. 49 en (het complete verslag 24 036, nr. 293).

⁷ Die ene procent zat 'm dan ook nog in een tegenstrijdigheid van een Nederlandse regel met een Europese regel.

⁸ P.J. Slot, W.J.M. Voermans, S.F. Blockmans, M.K. Bulterman, M. van der Harst, S.A.L. Josaputra, B. Platell, A. Cuyvers, S.H. Romein, M. Park, H. Park (2007), *Nationale koppen op EG-regelgeving*, Leiden/Den Haag.

⁹ Davidson Review (2006), *Implementation of EC Legislation*, Final report.

wel een vorm van eenzijdige afweging in zich dragen, doet het gezag van de wet per saldo geen goed. Sterker, het opgeroepen beeld kan een eigenstandige factor gaan worden. Dat verklaart bijvoorbeeld tot op bepaalde hoogte dat, na al het werk van het kabinet Balkenende III om de administratieve lasten te verminderen, het bedrijfsleven in 2008 alleen maar lijkt te zijn wakker gekust en geen werkelijke lastenvermindering ervaart.¹⁰ Bedrijven klagen er nog harder over dan voordien. Misschien op zijn beurt weer een verklaring waarom er zo een brede weerzin tegen het fenomeen 'regeltjes' is ontstaan. Begrijp me goed, ik zeg niet dat dat goed of verkeerd is, ik probeer alleen te begrijpen hoe beelden over wetgeving ontstaan en of ze consequenties hebben. Vooral ook als die beelden over wetgeving tussen de makers en adressaten uiteen gaan lopen is dat mogelijk problematisch.

Ik snap dat dit een wat onorthodoxe benadering is, dat juristen en wetgevers niet vaak in die categorieën denken, maar beelden over wetgeving doen er wel degelijk toe.

Het onderzoek van Murphy, Tyler en Curtis

Dat blijkt ook uit interessant onderzoek dat werd gedaan door Kristina Murphy, Tom Tyler and Amy Curtis, (rechts)psychologen afkomstig uit Australië en de Verenigde Staten. Hun bevindingen werden onlangs gepubliceerd in het tijdschrift *Regulation and Governance*.¹¹ Aan de hand van een aantal experimenten probeerden ze vast te stellen wat het meest bijdraagt aan langdurige, vrijwillige naleving van regels: procedurele legitimiteit (de juiste procedure, medewerking van een volksvertegenwoordiging) of de perceptie van inhoudelijk legitimiteit d.w.z. (ervaren) rechtvaardigheid van de uitkomst (het idee dat een wet een goede, verstandige of faire oplossing biedt die overeenstemt met je eigen ervaring van goed of fair). Vooral die laatste categorie – opvattingen over inhoudelijke legitimiteit van een regel - blijkt gevoelig voor percepties. Wat stellen Murphy, Tyler en Curtis nu vast? Nou, ten eerste dat procedurele legitimiteit minder belangrijk is voor vrijwillige naleving dan we tot nu toe dachten, en, ten tweede, dat inhoudelijke legitimiteit (inhoudelijke overtuigingskracht van een wet) evenzeer van belang is voor de kansen op naleving. Allemaal niet nieuw, maar nu komt het, ze stellen ten derde vast dat wanneer een regel niet inhoudelijk legitimeert of overtuigt dat een extra wissel trekt op de deliberatie en procedure. 1-0 voor Jim Polak, zou ik denken, want het is niet meer of minder dan een rechtspsychologisch quod erat demonstrandum voor het primaat van de wetgever. En er zijn nog meer lessen uit te trekken.

Zo moet overtuigingskracht van behoorlijke wetgevingsprocedures (*Legitimation durch Verfahren*) niet moet worden overtrokken en kan er bij het wichelen van de nalevingskansen ook niet te veel op worden vertrouwd. Uitrui van argumenten en compromissen tussen de actoren die wetgeving maken, hebben grotendeels interne bewijskracht tussen de wetgevingsactoren, waarvan de kracht afneemt naar mate men verder van dat proces afstaat. Procedure overtuigt niet direct extern, het levert eerder machtsargumenten ('we volgden de juiste goede procedure') dan inhoudelijke. De wetgever

¹⁰ Rapport van de Algemene Rekenkamer, Reductie administratieve lasten voor het bedrijfsleven, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 605, nrs. 1-2.

¹¹ Kristina Murphy, Tom Tyler and Amy Curtis (2009), Nurturing regulatory compliance: Is procedural justice effective when people question the legitimacy of the law? *Regulation and Governance* 3, p. 1-26.

moet zich realiseren dat wil een regeling kunnen overtuigen, de zaak na de procedure zelf nog niet is afgedaan. De wetgever dient inhoudelijke nazorg te plegen. Die zou er god aan doen uit te leggen aan de rechtsgenoten, uitvoerders en handhavers welk probleem de regeling probeert te bezweren en waarom. En dat niet één keer in een toelichting of zo, maar met enige regelmaat ook na de vaststelling. Je kunt daarvoor bijvoorbeeld websites van de regering gebruiken, zoals dat nu wel eens gebeurt. Maar je moet het dan wel goed doen. Lees deze bijvoorbeeld eens:

Ministerie van Economische Zaken

Wijziging Waarborgwet (palladium) (31578) 1 augustus 2007 |
webpagina

Goedkeuring van de op 9 januari 2001 te Genève
tot stand gekomen wijzigingen van het op
15 november 1972 te Wenen tot stand gekomen
Verdrag inzake het onderzoek en de stempeling van edelmetalen
werken, met bijlagen (Trb. 2004, 192 en Trb. 2005, 156), alsmede
wijziging van de Waarborgwet 1986 om het waarborgen van het
edelmetaal palladium mogelijk te maken

Met dit wetsvoorstel wordt mede namens de minister van
Buitenlandse Zaken de goedkeuring voorgesteld van de op 9 januari
2001 te Genève tot stand gekomen wijzigingen van het op 15
november 1972 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het
onderzoek en de stempeling van edelmetalen werken, met bijlagen
(Trb. 2004, 192 en Trb. 2005, 156) (hierna: de «verdragswijziging»).

Goedkeuring van de verdragswijziging brengt met zich mee dat
Nederlandse wetgeving aan het verdrag moet worden aangepast.
Daarom bevat het wetsvoorstel ook enige wijzigingen van de
Waarborgwet 1986. De wijzigingen in de bijlagen bij het verdrag
hebben niet tot gevolg dat Nederlandse wetgeving aanpassing
behoeft.
(....)

De verdragswijziging ziet met name op het onder de verdragssfeer
brengen van het edelmetaal palladium. De voorgestelde wijzigingen
van de Waarborgwet 1986 hebben betrekking op de nodige
aanpassingen van de wet aan de verdragswijziging.’

Geen normaal mens, natuurlijk, die weet waarover dit gaat. Zelfs als je weet wat palladium is. De websites van de departementen staan vol met dit soort ondoorgrondelijke ‘incrowd’ boodschappen over aangenomen of aanstaande wetgeving.¹² Dat kan toch beter. Wat je bijvoorbeeld zou kunnen doen – en dat gebeurt hier en daar al – is dat je voor wetgevingscomplexen, zoals inkomstenbelastingwetgeving, Arbowetgeving, etc.,

¹² Meestal onder het, tegenwoordig geüniformeerde, kopje ‘wetgevingskalender’.

wetgevingswiki's inricht die niet alleen de regelingen zelf bevatten, maar ook uitleg geven over doel, strekking en systeem van de regel en wellicht nog het een en ander over de totstandkomingsgeschiedenis. Inhoudelijke publieksvoorlichting over een wetgevingscomplex. Dat soort voorlichtingswiki's onderhoudt je natuurlijk met enige regelmaat (discussies, jurisprudentie, etc.), wellicht wil je zelfs wat commentaar toelaten. Het lijkt – en is – zo verschrikkelijk simpel, draagt bewezen bij aan het draagvlak, maar het is er nog niet.

Het onderzoek van *Murphy, Tyler en Curtis* laat, volgens mij, ook goed zien waarom het rookverbod in de horeca in Nederland, in tegenstellingen tot verboden in sommige eveneens rookminnende buitenlandse landen, zoveel problemen ondervindt. Dat rookverbod is, als we het in termen van Murphy, Tyler en Curtis vatten, een schoolvoorbeeld van een hoge interne, procedurele legitimiteit, gekoppeld aan lage (externe) inhoudelijke legitimiteit. Vooral onder kleine horecaondernemers zonder personeel – een groep die toch al betrekkelijk ver af staat van actoren in het wetgevingsproces – kent de regeling weinig inhoudelijke legitimiteit. Dat heeft vooral ook te maken met de inhoudelijke motivering van de regeling: die beoogt niet-rokers te beschermen tegen onvrijwillig meeroken, maar geeft eigenlijk – in de kern – geen inhoudelijk argument waarom daarom ondernemers zonder personeel er ook aan moeten voldoen. Ook de betrekkelijk goede inhoudelijke uitleg van het rookverbod op de website van VWS geeft daarvoor geen argument.

‘De horeca, sport- en kunst/cultuursector is sinds 1 juli 2008 rookvrij. Werknemers in deze sectoren hebben vanaf 1 juli dezelfde bescherming als andere werknemers. De maatregel geldt voor alle horecagelegenheden, ook voor horecazaken zonder personeel.’

Kruis dit met het beeld van de regelzuchtige wetgever die naar eigen bekentenis nogal eens te veel doet, en zelfs tegenstrijdige regels in de wereld zet, dan is dat geen recept dat vanzelf gaat bijdragen aan langdurige, vrijwillige naleving van het horeca-rookverbod.

Wat moeten we daar nou allemaal mee? De wetgever en de beelden die door wetgeving worden opgeroepen? Eerst en vooral denk ik dat de wetgever zich moet realiseren dat het beeld van de werkelijkheid dat deze zelf heeft, niet noodzakelijk het uiteindelijke beeld van de regeling hoeft te zijn. Beeldvorming speelt een rol en daar hebben niet alleen ministers en kamerleden in het publieke debat mee te maken, dat raakt ook wetgeving. Maar hoe houdt je daar nu rekening met de dynamiek beeldvorming. Hoe doe je dat?

Ik permitteer me, langs de duim, zeven tips:

1. Door te begrijpen dat beeldvorming bestaat, en dat het een rol speelt;
2. Door te begrijpen dat het beeld dat de wetgever van een probleem heeft, vaak een intern perspectief reflecteert, dat niet als vanzelf gedeeld wordt door anderen die op grotere afstand van dat proces staan;

3. Door aandacht te besteden aan gedeelde en betwiste probleempercepties vooraleer tot regelgeving wordt besloten en – als er verschil van inzicht is – die verschillende percepties ook te documenteren en te behandelen (dit om tunnelvisie te voorkomen);
4. Door te begrijpen dat procedurele legitimiteit maar gedeeltelijk bijdraagt aan draagvlak en vrijwillige naleving van regels;
5. Door te zien er een wereld is te winnen door – na de vaststelling van een regeling – werk te maken van het duidelijk communiceren van motief, doel en beoogde werking van een regeling, de argumenten te geven die tot vaststelling hebben geleid, en de manier waarop die regeling tot stand is gebracht;
6. Door te snappen dat beelden die je zelf in het leven hebt geroepen (lastenveroorzakende regeltjes, tegenstrijdige regelgeving, nationale koppen) middenlange termijngevolgen kunnen hebben voor het gezag van regels en de regelgever (zeker als de zelf opgeroepen beelden niet geschraagd worden door de feiten);
7. Door actief uitleg te geven in geval er vragen rijzen over regelgeving, of misverstanden over blijken te bestaan.

Beste Verenigingsgenoten,

Ik spreek u vandaag een laatste keer als voorzitter toe: het waren mooie jaren voor een mooie vereniging. Die vereniging staat er, voor zover ik kan overzien, goed bij. Ik laat u in de bekwame handen van een nieuw bestuur. Het was een werkelijke vreugde met het uitgaande dagelijkse bestuur en algemeen bestuur te werken. Veel dank in het bijzonder aan Marjolein, Olaf en Leontine. Er gloort een mooie toekomst voor onze vereniging die ik nu – volgens de methode van de geïnverteerde perceptie – vanaf de andere kant van de tafel zal blijven volgen. Dank voor uw vertrouwen en de prettige samenwerking.