

REDACTIONEEL

Wetgeving en wetenschap

F.J. van Ommeren

Inleiding

Dit themanummer gaat over de verhouding tussen wetgeving en wetenschap. De verhouding tussen die twee is ietwat precair. De wetgever heeft behoefte aan onderbouwing van zijn wetsvoorstellen en de wetenschap lijkt bij uitstek geschikt om die onderbouwing aan te leveren, maar dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Wetenschappers verzuchten vaak dat de wetgever ‘selectief shopt’.¹ Hij gebruikt alleen wat in zijn kraam te pas komt en negeert onderzoek dat een andere kant op wijst. Omgekeerd verzucht de wetgever dat wetenschappers steeds maar weer met nieuwe (vervolg)vragen komen aanzetten, terwijl hij behoefte heeft aan houvast en aan duidelijke en ondubbelzinnige antwoorden. De door Snellen al lang geleden geschetste botsing van rationaliteiten is nog steeds zeer actueel.²

Wetenschap en wetgeving verschillen ook nogal van karakter, in dynamiek en in tempo. Kort gezegd gaat het in de wereld van politiek en wetgeving om snelle besluiten en in de wetenschap, in de woorden van oud-Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) Jet Bussemaker, om ‘trage vragen’. De politiek leeft vaak bij de waan van de dag, terwijl de wetenschap doorgaans op de lange termijn is gericht. Dat maakt het moeilijk om elkaar goed te begrijpen, om als het ware dezelfde taal te spreken.

Dat neemt overigens niet weg dat er ook sterke overeenkomsten zijn. Wat de werelden van wetgeving en wetenschap delen, is het toekomstgerichte, het vooruitkijken, het permanente streven idealen te formuleren en die ook te realiseren. Idealerweise delen zij ook passie, verbeeldingskracht, het idee dat de wereld in meer of mindere mate kenbaar, maakbaar of beïnvloedbaar is. Op dit punt verschillen zij bijvoorbeeld sterk van de rechtspraak, die veel meer een terugkijkend en concreterend karakter heeft.

De wetenschapstoets van artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016

Dat wetenschap belangrijk is voor wetgeving en beleid krijgt sinds enige jaren, te weten sinds 1 januari 2018, uitdrukking in de wet. In artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) is bepaald dat (wets)voorstellen, voornemens en toe-

1 Het navolgende is mede gebaseerd op: F.J. van Ommeren, D. Roovers, P. de Jong & B. Coster (red.), *Wetenschap en overheidsbeleid: een spanningsvolle relatie*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2022.

2 I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde* (oratie Tilburg), Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1987.

zeggingen een toelichting bevatten, waarin wordt ingegaan op (a) de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd, (b) de beleidsinstrumenten die worden ingezet, en (c) de financiële gevolgen voor het Rijk en waar mogelijk voor de maatschappelijke sectoren. Er is een methode ontwikkeld om wetenschappers voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van wets- en beleidsvoorstellen kritisch mee te laten kijken naar de onderbouwing van die voorstellen. Deze op dit artikel gebaseerde methode wordt, door (oud-)Tweede Kamerleden Sneller en Duisenberg, wel aangeduid als ‘de 3.1Cw-wetenschapstoets’.³

Op dit wetsartikel is het pilotproject ‘gouden standaard’ van de Tweede Kamer gebaseerd. In de pilot stonden de volgende vragen centraal: Hoe kijk je als wetenschapper, met een artikel 3.1 CW-bril, naar de betreffende beleidsterreinen? Wat valt daarbij op als het gaat om de geformuleerde maatschappelijke opgave, doeltreffendheid en doelmatigheid? Wat kan beter vanuit wetenschappelijk perspectief? Welke aanvullende informatie kan de wetenschap aanleveren?⁴

Het wetsartikel komt duidelijk uit de financiële hoek. Het staat niet voor niets in de CW 2016. Tegelijkertijd is zijn potentiële strekking veel ruimer. Positief lijkt dat een verbinding wordt gelegd tussen wetenschap en wetgeving. Maar men kan er ook veel kritischer tegen aankijken. In de openingsbijdrage van dit nummer breekt *Pauline Westerman* er de staf over. Zij betoogt dat veel meer nodig is om wetgeving empirisch te onderbouwen. Als de wetenschappelijke input daadwerkelijk gereduceerd zou worden tot de wetenschapstoets, dan heeft dat allerlei onwenselijke gevolgen voor de rol van de wetgevingsambtenaar, die zich dan naast zijn andere werkzaamheden gedwongen ziet een extra checklijstje af te vinken aan de hand waarvan hij zich dient te verplaatsen in de manier waarop ‘zijn’ wetsvoorstel door wetenschappers beoordeeld zal worden. Dat gaat, zo valt te vrezen, weinig opleveren. Zij zoekt de oplossing – terecht – in een heel andere richting, namelijk in de versterking van de vakbekwaamheid op de ministeries zelf, door ze uit te breiden met (vaste) medewerkers die in staat zijn het vele bestaande onderzoek te duiden en van meet af aan hun licht kunnen laten schijnen over voorgenomen wetgeving en beleid. Dat is wel heel iets anders dan een toets achteraf.

Soorten wetenschappen

Over de verhouding tussen wetgeving en wetenschap valt uiteraard veel meer te zeggen. Het maakt nogal wat verschil om wat voor soort wetenschap het gaat. Enerzijds bestaat behoefte aan empirische onderbouwing van veel veronderstellingen van de wetgever. Dat is logisch: als wetgeving op onjuiste veronderstellingen is gebaseerd, is de kans dat de wet niet doet wat ermee was beoogd aanzienlijk groter. We zitten dan met name in de sfeer van de gedragswetenschappen en de natuurwetenschappen, die voor die onderbouwingen moeten zorgdragen. Maar anderzijds zijn er natuurlijk ook de geesteswetenschappen, die zich richten op cultuur, godsdienst, geschiedenis, filosofie, talen en literatuur.

3 Zie de in voetnoot 1 aangehaalde bundel.

4 Zie www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/kamer-laet-wetsvoorstellen-toetsen-door-wetenschap.

De geesteswetenschappen worden over het algemeen wel als minder nuttig beschouwd, omdat zij niet direct tot kennistoename van de fysieke of sociale leefomgeving zouden leiden noch tot welvaartstoename of winstmaximalisatie, zoals de economische wetenschappen. De bekende Amerikaanse hoogleraar recht en ethiek Martha Nussbaum heeft echter, in een mij zeer aansprekend betoog, de stelling betrokken dat de democratische rechtsstaat juist de geesteswetenschappen nodig heeft.⁵ Enerzijds trekt zij de discussie dus wat breder, een krachtige democratie omvat immers veel meer dan wetgeving; anderzijds is haar benadering smaller, nu zij zich juist richt op de geesteswetenschappen. Met haar pleidooi roeit zij tegen de tijdgeest in, die immers vooral een beroep doet op de onderzoeken van de technici en de empirici. Zij krijgt bijval van een columnist als Maxim Februari, die felle kritiek uit op een lezing van de Minister van OCW, Robbert Dijkgraaf, die wetenschap verengt tot het doen van uitvindingen en daarover een dweperig verhaal houdt, waarin hij er blijk van geeft (nog) niet te begrijpen waar de politisering van het debat over de verslechterde verhouding tussen wetenschap en samenleving vandaan komt.⁶

Dat het voor wetgeving wel veel verschil maakt met welk soort wetenschap we van doen hebben, wordt in deze aflevering voor het voetlicht gebracht door *Georgina Kuipers*. Haar bijdrage staat in de sleutel van vertrouwen, omdat een zekere mate van vertrouwen tussen burger en overheid essentieel is voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Zij acht het van groot belang dat wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers kennismaken van de relatie tussen wetenschap en wetgeving, de verschillen van inzicht van verscheidene wetenschapsdisciplines en de mogelijke gevolgen die dit alles heeft voor de wijze waarop wetgeving tot stand komt. Dat zal het vertrouwen van burgers in hun overheid ten goede komen, doordat zij beter kunnen doorzien hoe wetgeving en beleid worden ontworpen en uitgevoerd en hoe verschillende belangen worden gewogen. Zij bepleit dan ook dat in de ambtelijke voorbereiding van wetgeving hieraan meer aandacht wordt besteed, zoals in startnotities, en vooral ook in de uitwerking van keuzemogelijkheden en verschillende beleidsroutes gedurende het proces van een wetsvoorstel in wording. Met het oog daarop stelt zij bovendien voor dat in de memorie van toelichting van een wetsvoorstel meer uitdrukkelijk wordt vermeld op welk soort (wetenschappelijk) onderzoek het wetsvoorstel mede is gebaseerd, zodat de daarop gebaseerde beleidskeuzes beter navolgbaar zijn en men door dit inzicht eerder kan signaleren wanneer regels zouden kunnen gaan knellen.

5 M. Nussbaum, *Niet voor de winst*, Amsterdam: Ambo/Anthos 2010. Zij huldigt dit standpunt, omdat de geesteswetenschappen bijdragen aan de ontwikkeling van de deugd van empathie, die op haar beurt weer vereist is voor de realisatie van een rechtsstatelijke cultuur, zie F.J. van Ommeren, 'Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur', *NJB* 2022/2697, p. 3136 e.v.

6 *NRC Handelsblad* 22 maart 2022.

F.J. van Ommeren

Te veel wetgeving en de beperking daarvan

Dat een teveel aan complexe wettelijke regels knellend kan zijn, is al zo dikwijls aangetoond dat het een cliché is. Over de oplossingen daarvoor bestaat echter veel minder eensgezindheid. Is het wel een oplosbaar probleem? En hoe komt het dat het zo hardnekkig is? In een korte en bondige, maar informatierijke bijdrage zoeken *Job Harms e.a.* de oorzaak en de oplossing van dit probleem mede in de menselijke natuur zelf, die ook beleidsmakers en wetgevingsjuristen niet vreemd is. Zij betogen dat de complexiteit van wetgeving en de stapeling van beleid mede veroorzaakt worden door de zogeheten *subtraction bias*: mensen zijn bij het oplossen van problemen veel meer geneigd om nieuwe elementen toe te voegen dan om bestaande elementen te verwijderen, zelfs wanneer dat laatste aantoonbaar effectiever is. Inzicht in deze dominante menselijke neiging achten zij van groot belang voor het schrappen en versimpelen van wetgeving en beleid.

Bekwaamheid en overheidsgezag

Als deze bijdragen iets laten zien, dan is het wel hoezeer wetgeving en wetenschap met elkaar verknoot zijn. Het springt in het oog dat Westerman en Kuipers in hun bijdragen bepleiten dat in een veel vroeger stadium dan veelal gebruikelijk – namelijk van meet af aan – door wetgevers, wetgevingsjuristen in het bijzonder, intensief wordt samengewerkt met deskundigen uit andere (wetenschappelijke) disciplines. In de bijdrage van Harms en e.a. lijkt dit in wezen voorondersteld. Deze gemeenschappelijke noemer sluit zeer goed aan bij de recente constatering van de Raad voor het Openbaar Bestuur dat voor het herwinnen van het gezag van de overheid structureel geïnvesteerd zal moeten worden in de bekwaamheid van het openbaar bestuur, en dat daarvoor veel meer energie en menskracht moeten worden gestoken in inhoudelijke kennis en expertises, ervaringsdeskundigheid en langetermijndenken, ook op de ministeries.⁷ Kennis en wetenschap kunnen niet langer – onder het motto ‘indien nodig huren we die wel in’ – in zulke grote mate buiten de deur worden gehouden.

7 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*, Den Haag 2022.