

REDACTIONEEL

Komkommertijd of innovatiebroedseizoen?

A.C.M. Meuwese

Eens in de zoveel tijd brengt de redactie van *RegelMaat* een nummer zonder thema uit. Niet alle ontwikkelingen op wetgevingsgebied laten zich immers thematisch groeperen. Tegelijkertijd hangen veel wetgevingsactualiteiten samen. Daarom blijkt regelmatig dat in de ‘themaloze nummers’ toch een rode draad te ontwaren valt. Ook bleek tijdens het maken van het huidige nummer, ‘ex durante’ (zie onder) dus, dat de verder opzichzelfstaande bijdragen een overkoepelend perspectief kennen. Dit laat zich als volgt omschrijven. Van de klimaatcrisis tot woningnood: de wetgever staat voor grote inhoudelijke uitdagingen. Deze nopen echter ook tot procedurele innovaties in het wetgevingsproces. Daarover gaan in essentie alle artikelen in dit nummer. Hoe kan het parlement grip houden op wat er op delegatiebasis gebeurt, of het nu gaat om gedelegeerde regelgeving of om ‘de facto’-delegatie richting digitale beslissystemen? Kan evaluatie van wetgeving eigentijds? Ook in de manier waarop deze en andere vragen worden beantwoord, hebben de drie bijdragen in dit nummer veel gemeen: zij staan bol van de concrete suggesties, maar steeds vanuit een gedegen benadering van fundamentele kwesties in de wetgevingsleer.

In de eerste bijdrage van dit nummer stoffen *Lisanne Groen en Solke Munneke* een van oudsher veelbesproken onderwerp af: de betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving. Dit doen zij naar aanleiding van hun optreden bij de jaarlijkse praktijkmiddag van de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving die op 13 april 2023 gehouden werd. Groen en Munneke zetten allereerst het uitgangspunt van het ‘primaat van de wetgever’ uiteen, waarna zij een aantal recente ontwikkelingen bespreken en de redenen dat de Aanwijzingen voor de regelgeving op het punt van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving niet onverkort gevolgd worden. Vervolgens presenteren zij de resultaten van eigen onderzoek naar betrokkenheid van het Nederlandse parlement in het kader van wetten uit de jaren 2018, 2019 en 2022 die in gedelegeerde regelgeving voorzien. Het blijkt om tussen de 20 en 30 procent van alle gepubliceerde wetten te gaan. Vergelijkbare percentages, dus zo tussen een vijfde en een derde van de wetten die delegatie van regelgeving mogelijk maken, regelen ook een vorm van parlementaire betrokkenheid hierbij. Voor meer interessante statistieken verwijs ik u graag naar het artikel zelf. De auteurs zijn genuanceerd in hun conclusies, maar durven de stelling wel aan dat er geen sprake (meer) is van terughoudendheid met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, waar de Aanwijzingen voor de regelgeving om vragen. Heeft Aanwijzing 2.35 wellicht haar beste tijd gehad? En zouden we niet meer onderscheid moeten maken tussen verschillende vormen van parlemen-

taire betrokkenheid? Dit is een punt waar het onderzoek van Groen en Munneke zich nadrukkelijk op richt en waarvoor zij prikkelende voorstellen doen.

In de tweede bijdrage, getiteld 'Wendbaar wetgeven revisited: de rol van de mede-wetgever als systeembeheerder', gaat *Mariette Lokin* in op de vraag hoe het parlement specifiek kan bijdragen aan wetgeving die rekening houdt met de digitale context van veel uitvoeringsprocessen. Zoals zij schrijft 'landt' veel wetgeving 'in een of andere vorm' in computersystemen of digitale diensten. Dit gegeven staat absoluut op de beleidsradar, gezien de vele initiatieven op het vlak van digitalisering van overheidsbesluitvorming, die Lokin in haar bijdrage op een rij zet. Zij signaleert dat er weliswaar ook volop aandacht voor digitalisering in bredere zin is bij beide Kamers, maar dat 'gerichte aandacht' voor het thema nog 'onvoldoende vorm' heeft gekregen. Praten over digitalisering is niet hetzelfde als digitaliseringsaspecten meenemen in concrete wetgevingsprocedures. Lokin betoogt dat er een 'goed gesprek' in het wetgevingsproces nodig is. Volgens haar is het tijd voor een holistische opvatting van 'systeembeheer'; het 'systeem' behelst daarin niet alleen de technische aspecten van uitvoering, maar ook de rechtsstatelijke. Dit maakt dat de wetgever, en in het bijzonder het parlement, een taak voor zichzelf weggelegd zou moeten zien als systeembeheerder. In de zoektocht naar wat deze parlementaire oppersysteembeheerder (mijn term) exact zou moeten doen, wordt Lokin behoorlijk concreet. Lezers die Lokins eerdere publicaties al kennen, zullen de nieuwheid in haar huidige bijdrage vooral vinden in de focus op de parlementaire fase, waar zij zich eerder vooral richtte op de ambtelijke. Maar lezers voor wie de materie van digitale uitvoering van wetgeving nog wat taai is, kunnen haar bijdrage zeker ook benaderen als overzichtsartikel.

In de derde bijdrage, van de hand van *Martin de Bree, Martin Dees en Martijn Scheltema*, staat de 'ex durante'-evaluatie van wetgeving en beleid centraal. De gedachte achter dit concept is dat evaluatie zo veel mogelijk tijdens ('ex durante') de uitvoering van wetten zou moeten plaatsvinden. Hierbij worden, zodra nieuwe wetgeving wordt uitgevoerd, periodiek data over de effecten ervan verzameld en geanalyseerd. Hier wordt vervolgens over gerapporteerd en naar gehandeld. Doorlopende feedback op nieuwe producten en diensten is in het bedrijfsleven de normaalste zaak van de wereld, zo benadrukken de auteurs. Zou het geen goed idee zijn om ook bij wetgeving 'live' te toetsen of de vooronderstellingen uit het ontwerpproces in de praktijk wel opgaan? Een van de voordelen waar De Bree, Dees en Scheltema op wijzen, is dat zo sneller conclusies kunnen worden getrokken over de effecten van beleid en wetgeving in de uitvoering. Dit past bij het concept van de overheid als 'lerende organisatie', waar in de bijdrage uitgebreid op in wordt gegaan. De auteurs leggen het idee van 'ex-durante-evaluatie' ook naast de nieuwe 'invoeringstoets' en concluderen dat er nog wel een tandje bij gezet mag worden.

Ik schrijf dit redactioneel op het hoogtepunt van de komkommertijd, die vanwege de beslissing van de Tweede Kamer om het controversieel verklaren van wetsvoorstellen over het zomerreces heen te tillen extra leeg aanvoelt. En tegen de tijd dat de lezers dit *RegelMaat*-nummer onder ogen krijgen, is de komkommertijd in wetgevingsland wellicht nog wat verlengd doordat veel wetsvoorstellen dan inderdaad

controversieel verklaard zijn. Laten we daarom hopen dat de voorstanders van komkommertijd (al weet ik niet zeker of komkommertijd iets is waar men voor of tegen kan zijn) het bij het rechte eind hebben, namelijk dat het niet om een periode van stilstand, maar om een uiteindelijk productieve periode van bezinning gaat. Dit nummer van *RegelMaat* levert voor dit perspectief alvast veel mooie ideeën, die wellicht niet van het soort zijn dat terechtkomt in verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden, maar wel geschikt zijn om zich te nestelen in de geesten van onze lezers, om als de tijd rijp is hun weg te vinden naar de wetgevingspraktijk.