

## BOEKBESPREKING

# Hoe ontstaan wetgevingsblunders?\*

M.M. Spiertz

### 1. Inleiding

In het boek *The Blunders of our Governments*<sup>1</sup> betogen de twee vooraanstaande Britse hoogleraren Anthony King (\*1934) en Ivor Crewe (\*1945) dat in het Verenigd Koninkrijk de aandacht te vaak uitgaat naar het persoonlijk falen van individuele politici of partijen, en nauwelijks naar specifieke gedragspatronen en systeemkenmerken waardoor Britse kabinetten een groter risico op blunders lopen dan nodig. Van een 'blunder' is volgens King en Crewe sprake wanneer een kabinet besluit tot een maatregel om bepaalde doelen te bereiken en, grotendeels door eigen fouten, er geheel niet in slaagt de *zelf vastgestelde* doelen te behalen, of deze doelstellingen tegen onevenredig hoge kosten behaalt. King en Crewe hebben niet gekeken naar de politieke wenselijkheid van de doelstellingen. De politieke kleur is volgens de auteurs ook niet van belang, nu uit hun onderzoek is gebleken dat kabinetten, van welke politieke kleur dan ook, in gelijke mate vatbaar zijn voor blunders.

Het boek geeft op niet-politieke, niet-moraliserende wijze allereerst een scherpe, gedetailleerde analyse van dertien blunders van Britse kabinetten in de periode 1979-2010. De meeste betroffen mislukte wetten, de andere casus gaan over mislukte IT-projecten, infrastructurele projecten of financiële en uitvoeringsgerelateerde blunders. Defensiebeleid en buitenlandse zaken vallen buiten de reikwijdte van het boek. In de tweede helft van het boek worden de factoren geanalyseerd die bijdroegen aan het ontstaan van blunders en doen de auteurs suggesties om de kans op blunders te verkleinen. King en Crewe hebben voor hun boek vier jaar onderzoek gedaan, waarbij zij ook onderzoeksassistentie hebben gehad. Zij hebben interviews gehouden met een groot aantal betrokkenen, zoals oud-ministers en ambtenaren, en hadden een schat aan informatie.<sup>2</sup>

Voor de geïnteresseerde wetgevingsjuristen en beleidsmakers wordt in dit artikel een samenvatting gegeven, waarbij is gefocust op de wetgevingsaspecten. In dit artikel worden dus alleen de 'wetgevingsblunders' behandeld. In paragraaf 2 worden er zes uitgelicht. De paragrafen 3 en 4 gaan in op menselijke en systematische factoren die kunnen bijdragen aan het ontstaan van wetgevingsblunders. Bij elke factor wordt ingegaan op mogelijke oplossingen. Paragraaf 3 behandelt *menselijke*

\* De auteur heeft deze bijdrage op persoonlijke titel geschreven. Het artikel is tot stand gekomen in april 2016.

1 Anthony King & Ivor Crewe, *The Blunders of our Governments*, Londen: Oneworld 2014.

2 Volledige bibliografie beschikbaar op <<https://www.oneworld-publications.com/blunders/bibliography>>.

M.M. Spiertz

factoren, zoals gedragspatronen. Deze patronen zijn universeel en kunnen daarom ook relevant zijn voor de Nederlandse context. Ze kunnen zich overal in de maatschappij voordoen, ook buiten de overheidswereld. Paragraaf 4 beschrijft *systematische* kenmerken die specifiek voor Britse kabinetten de kans op wetgevingsblunders vergroten. Ook deze factoren kunnen buiten de Britse context relevant zijn, voor zover andere landen vergelijkbare systeemkenmerken hebben. King en Crewe hopen dan ook dat anderen vervolgonderzoek zullen doen door de Britse ervaringen systematisch te vergelijken met die van andere landen. Een dergelijke vergelijking valt overigens buiten de reikwijdte van deze boekbespreking.

## 2. Zes voorbeelden van wetgevingsblunders

### 2.1 Lokale vlaktaks

Met de Local Government Finance Act verving de regering-Thatcher de Britse variant van de onroerendzaakbelasting door een lokale 'vlaktaks', de *poll tax* geheten. Alle inwoners, ook huurders en huisgenoten, dienden hetzelfde bedrag aan lokale belasting te betalen. Het bedrag was afhankelijk van de hoogte van de lokale overheidsuitgaven. Kerndoel was om 'kwistige uitgavenpatronen van de town hall barons' van de Labour-partij te beteugelen door Labour-stemmers de gevolgen van hun stemgedrag financieel te laten voelen. 'No representation without taxation', luidde het motto van enthousiaste Conservatieve activisten.

In de praktijk bleek de belasting zeer moeilijk te innen. Drie jaar na invoering was bijna 2,5 miljard pond oninbaar. De wet bleek ook politiek catastrofaal: het aantal fiscaal benadeelden (27 miljoen inwoners) overtrof ruimschoots het aantal bevoordeelden (8 miljoen). Verliezers veroorzaakten oproer, terwijl winnaars zich stil hielden. De wet droeg in grote mate bij tot de val van Thatcher en leidde tot rellen in Londen die de wereldpers haalden. Labour kreeg een voorsprong tot 25 procentpunt op de Conservatieven volgens opiniepeilingen in 1990. Net op tijd voor de verkiezingen van 1992 is de wetswijziging grotendeels teruggedraaid. De totale kosten van het invoeren en het terugdraaien van de poll tax zijn geschat op ten minste 3,5 miljard pond.

De wetgever is in duidelijk zichtbare valstrikken getrapt. Vooraf hadden onder meer de minister van Financiën, de pers en lokale overheden gewaarschuwd voor de gevolgen. Dat de wet er toch kwam, valt allereerst te verklaren door 'groepsdenken'. Het wetsvoorstel kwam volledig intern tot stand, onder de verantwoordelijkheid van het zogenaamde 'review team' onder leiding van de minister van Milieu, die ook over lokale overheidsfinanciën ging. Men had zo min mogelijk contact met buitenstaanders en heeft alternatieven niet serieus overwogen. Het ministerie van Financiën werd op afstand gehouden.

Verder trad een culturele disconnectie<sup>3</sup> op. De conceptuele eenvoud van de poll tax was zijn ondergang, omdat het plan veel eenvoudiger was dan de moderne, complexe maatschappij. Geen moment leek men te hebben gezien dat er een diepe kloof kon bestaan tussen de wensen van de eigen partij-activisten en de rest

3 Een synoniem is 'culturele wereldvreemdheid'. De term wordt gedefinieerd in par. 3.1.

van het land. De leden van het review team, afkomstig uit de rijkere middenklasse, gingen ervan uit dat, nu men zelf keurig de belastingen betaalde en kon betalen, anderen simpelweg hetzelfde zouden doen. Aan niet-naleving werd daarom geen serieuze aandacht besteed.

Ook was er een operationele disconnectie,<sup>4</sup> omdat het ministerie van Milieu geen ervaring had met het onderwerp (lokale) belastinginning, dat voorheen onder Financiën viel. Degenen die het beleid werkelijk zouden uitvoeren, waren niet betrokken bij de beleidsvorming, zelfs niet zijdelings. Iedereen die erbij betrokken was, veronderstelde dat iemand anders zou nadenken over de uitvoeringsaspecten. Niemand luidde de noodklok, omdat niemand dat als *eigen* taak zag. Bij geen tegenbericht ging Thatcher ervan uit dat de belasting inbaar was.

Bij het voorkómen van deze wetgevingsblunder hielp ook niet dat de bewindspersonen op het ministerie van Milieu snel wisselden. Tot slot heeft de parlementaire behandeling de wet niet belet. De Labour-partij voerde in het Lagerhuis een 'lauwe' oppositie, gezien de aanleiding van het wetsvoorstel. Binnen de Conservatieve fractie in het Lagerhuis waren er 124 sceptici en tegenstanders, maar onder invloed van de fractiediscipline werd dit aantal gereduceerd tot 51, waarna het wetsvoorstel werd aangenomen.

## 2.2 Vrije keuze van het pensioenfonds

De Social Security Act 1986 gaf werknemers het recht om een ander pensioenfonds te kiezen dan dat van de werkgever of de Staat. De wetgever zag hierin economische en principiële voordelen. Bij de parlementaire behandeling waarschuwde een Lagerhuislid van Labour voor misleidende verkoop van pensioenen. De minister van Sociale Zekerheid erkende de noodzaak van consumentenbescherming, maar die viel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Handel en Industrie, dat met een ander wetsvoorstel de bescherming zou regelen. In werkelijkheid regelde dat andere wetsvoorstel alleen globale consumentenbescherming bij financiële diensten. Het stellen van regels werd vergaand gedelegeerd aan de toezichthouder, die het toezicht op zijn beurt delegerde aan de bedrijven die de pensioenen verkochten. De compliance-functionarissen van deze bedrijven kwamen in een onmogelijke positie tussen de naleving van de regels en de op hen uitgeoefende pressie om de commerciële belangen niet te schaden. De veronderstelde zelfregulering faalde, terwijl de toezichthouders niet optraden. Op basis van misleiding werd meer dan een miljoen mensen een pensioen verkocht ('mis-selling'). Bijna tien jaar is een commissie bezig geweest alle benadeelden op te sporen en voor hen 9 miljard pond aan compensatie terug te vorderen.

Achteraf bevestigde een betrokkene bij het wetsvoorstel de culturele disconnectie: men was er zonder nadenken van uitgegaan dat pensioenverkopers zich aan de regels zouden houden. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel werd vrijwel alleen gesproken met voorstanders. De groep die de regels voorbereidde, bestond uit ambtenaren en vertegenwoordigers van de verzekeringsbranche. Hoewel de mogelijkheid van misleidende verkoop van pensioenen geregeld ter sprake kwam,

4 Deze term duidt een kloof aan tussen beleidsmakers en uitvoerders en wordt gedefinieerd in par. 3.4.

M.M. Spiertz

leek niemand belangstelling te hebben in de aanpak daarvan. Als consumentenbescherming een probleem was, was dat van iemand anders, namelijk van het ministerie van Handel en Industrie. Het ministerie van Sociale Zekerheid wenste afstand te houden, omdat de minister van Handel en Industrie veel hoger op de ministeriële ladder stond en bekendstond als een bullebak. De beide ministers achtten elkaar niet hoog. In een dergelijke wij-zij-sfeer kon groepsdenken floreren en nam geen van beide ministeries de verantwoordelijkheid. Er was sprake van departementale verkokering en tunnelvisie.

### *2.3 Inning van kinderalimentatie door de overheid*

De Child Support Act 1991 verplichtte 'afwezige' vaders om de moeder financieel te ondersteunen voor het onderhoud van hun kinderen. Met 'afwezige' vaders werd bedoeld op vaders die waren gescheiden of al veel eerder uit beeld verdwenen. De onderhoudsbijdragen zouden een besparing opleveren op de bijstandsuitkeringen van alleenstaande moeders. De regering presenteerde het wetsvoorstel onder het motto 'Children Come First', maar de oppositie hield het op 'The Treasury Comes First'.

Het innen van het geld bij de afwezige ouder zou voortaan in alle gevallen plaatsvinden door het Child Support Agency, ook wanneer ouders onderling een regeling hadden afgesproken. De alleenstaande moeders werden verplicht de afwezige vader aan te melden bij het agentschap. Zij werkten hier niet graag aan mee uit vrees voor vergelding of geweld. De wet gaf ambtenaren nagenoeg geen ruimte om rekening te houden met betalingsonmacht van de afwezige vader. Vele afwezige vaders weigerden betaling, vaak ook uit onbegrip voor de betalingsverplichting.

De wet bleek onmogelijk uitvoerbaar. Er was minder dan een jaar beschikbaar voor de oprichting van het Child Support Agency, het werven van 5.000 medewerkers en het opzetten van de IT-systemen. Het agentschap stond spoedig bekend als het 'Complete Shambles Agency'. Na vijf jaar was er een achterstand van 570.000 zaken en bestond 1 miljard pond aan achterstallige vorderingen, waarvan de meeste oninbaar. Slechts één op de zeven afwezige vaders betaalde de onderhoudsbijdrage volledig. Twee miljoen kinderen ontvingen hun onderhoudsbijdrage niet. De inningskosten bedroegen 70 pond per elke geïnde 100 pond (bij de belastingdienst was dit 1,4 per 100 pond). Na tien jaar werd de wet ingetrokken en het agentschap opgeheven.

De wet berustte op verkeerde aannames over het Britse gezinsleven. Zo had de wetgever niet verwacht dat zoveel mensen zulke gecompliceerde levens leidden, waarbij vaders vaak meerdere kinderen bij meerdere moeders hadden en moeders vaak meerdere kinderen bij meerdere vaders. De massale wanbetaling verraste het ministerie volkomen. Er leek niemand buiten het ministerie te zijn geconsulteerd over het realiteitsgehalte van het wetsvoorstel. Deze casus is een duidelijk voorbeeld van culturele disconnectie. Ook bestond een operationele disconnectie, doordat de betrokkenen zelf onvoldoende kennis over de uitvoering hadden en ook geen enkel beroep deden op de ervaring van de ambtenaren van de Liable Relatives Unit die jarenlang de oude alimentatiewetgeving hadden uitgevoerd.

Maar de grootste rol speelde groepsdenken. Een minister verklaarde: ‘The major defect in the whole process was that everyone involved in it was in favour of it.’

#### 2.4 *Individuele studietegoeden*

De Learning and Skills Act 2000 regelde dat burgers een individueel studietegoed (‘individual learning account’) met een starttegoed van 150 pond kregen, bedoeld om zelfgekozen cursussen te volgen. De wet was vooral bedoeld om personen zonder startkwalificatie te stimuleren zich bij te scholen.

Ambtelijk was geadviseerd om te werken met een lijst van geaccrediteerde opleidingsorganisaties. Ministers verwierpen dit idee omdat de barrières voor toetreding tot de opleidingsmarkt zo laag mogelijk moesten zijn. Het systeem moest simpel, flexibel en snel zijn. Zo waren er evenmin mechanismen om te controleren of daadwerkelijk een cursus was aangeboden en om te controleren of de opleidingsorganisatie wel bestond. Wie stelde opleidingsaanbieder te zijn, kreeg zelfs vrije toegang tot de individuele studiegelden.

Resultaat was dat een kwart van alle rekeningen werd leeggeroofd. Veel cursisten en opleidingsorganisaties bleken niet te bestaan. Fraude was echter niet te detecteren met het registratiesysteem. Tienduizenden fraudeklachten werden ingediend. Naar schatting is voor ten minste 97 miljoen pond gefraudeerd. De doelgroep van de wet, de laagst opgeleiden, werd onvoldoende bereikt. In proefprojecten was dit reeds signaleerd.

Bij de totstandkoming van de wet speelde ministerieel activisme een rol. De minister stond erom bekend zo veel mogelijk resultaten te willen bereiken. Een ambtenaar met een spilfunctie verklaarde achteraf dat het ministerie zó veel werk deed, dat de kwaliteit daaronder leed, en dat in de toenmalige ‘can-do delivery culture’ voor ambtenaren geen andere keuze resteerde dan verder te werken en hun twijfels in te slikken. In deze casus moest een Labour-verkiezingsbelofte worden ingelost. Om de wet nog voor de volgende verkiezingen in werking te laten treden, was haastwerk nodig.

Ook was sprake van een culturele disconnectie: men dacht dat de opleidingsorganisaties en potentiële cursisten zich zouden gedragen als eerlijke, respectabele docenten en studenten. Aan fraude werd niet gedacht. Verder geloofden ministers in de vrije marktwerking. Toen de aantallen opleidingsorganisaties en cursisten veel groter waren dan gedacht, zag men dat als succes. Waar men alarmbellen had moeten horen, hoorde men carillonmuziek. Omdat de wet een ‘zodanig groot succes was geweest dat de snelle groei alle verwachtingen had overtroffen’, werd de toepassing van de wet opgeschort.

#### 2.5 *Belastingtoeslagen*

Met de Tax Credits Act 2002 werden belastingtoeslagen (‘tax credits’) geïntroduceerd, bedoeld om personen met lage inkomens te ondersteunen en om een overstap van bijstand naar werk te stimuleren. Het aanvragen van een belastingtoeslag was echter zo complex dat dit bijna de vaardigheden van een accountant vergde. Twee miljoen mensen die er recht op hadden, zagen ervan af. Van degenen die wel een belastingtoeslag hadden aangevraagd, ontvingen miljoenen mensen miljarden ponden aan te hoge bedragen. Dit kwam doordat het recht op de

M.M. Spiertz

belastingtoeslag afhing van een schatting van de inkomsten die de aanvrager aan het begin van het jaar moest opgeven. Tijdens het jaar moesten allerlei wijzigingen in persoonlijke omstandigheden worden doorgegeven, maar dit gebeurde vaak niet. Wanneer de Belastingdienst aan het eind van het jaar de werkelijke inkomsten controleerde, kwam aan het licht dat er te veel was uitgekeerd.

Een ambtenaar gaf achteraf toe dat de betrokken ministers en ambtenaren van Financiën weinig tot niets wisten over (het gedragsprofiel van) personen met lage inkomens, aangezien het betalen van uitkeringen nieuw voor dit ministerie was. Velen die het plan uitwerkten, waren 'een beetje wereldvreemd'. Ook werd nauwelijks gesproken met de Belastingdienst, die de wet moest gaan uitvoeren. Naast deze culturele en operationele disconnecties droeg groepsdenken sterk bij aan de desastreuze lancering van de belastingtoeslagen. Gordon Brown werkte in zijn tijd als minister van Financiën bijna exclusief met een groep door hem geselecteerde, loyale adviseurs die hij vertrouwde. Belastingtoeslagen waren het product van die groep, terwijl zowel het ministerie van Sociale Zekerheid als de minister-president langs de zijlijn waren gezet. Premier Blair was geen fan van belastingtoeslagen. Volgens het dagboek van zijn voorlichter Alastair Campbell beklagde Blair zich als volgt: 'They basically lied to me about it, to get it through me.' Tijdens de presentatie van de nieuwe begroting in het Lagerhuis kondigde Brown miljardenuitgaven aan voor belastingtoeslagen. Blair fluisterde tegen zijn buurman: 'He told me there was no money.' Deze casus was een duidelijk voorbeeld van een departementale belangenstrijd, die door Brown werd gewonnen. Blair had geen andere keuze dan instemmen, omdat hij anders Brown uit zijn positie moest zien te krijgen, wat Blair om politieke redenen niet kon doen. Daarvan was Brown zich bewust.

Wanneer ambtenaren aan Brown een 'nee' moesten verkopen, riskeerden zij hun carrière. Een betrokkene verklaarde achteraf dat Brown wenste dat ambtenaren en collega-ministers het eens waren, of zich stil hielden: 'There was a certain lack of incentive to tell the truth.'

### *2.6 Terugvordering van crimineel verworven vermogen*

De Proceeds of Crime Act 2002 was bedoeld om crimineel verworven vermogen terug te vorderen. De wet regelde dat terugvordering kon geschieden bij gerechtelijk bevel. Er werd een speciaal agentschap opgezet voor deze taak, het Assets Recovery Agency. Het agentschap kon echter niet op eigen initiatief in actie komen, maar was afhankelijk van doorverwijzingen van zaken door andere overheidsorganisaties, zoals de politie, de fiscus en lokale autoriteiten.

In de praktijk verwezen veel organisaties, zoals de fiscus, niet door, omdat ze het agentschap niet kenden. Van de 707 zaken die wel werden doorverwezen, resulteerden slechts 52 in succesvolle terugvordering. Van de hoeveelheid geld die volgens de gerechtelijke bevelen moest worden teruggevorderd, werd minder dan de helft daadwerkelijk teruggevorderd. De uitgaven van het agentschap bedroegen 65 miljoen, terwijl 23 miljoen is teruggevorderd.

Zaken sleepten gemiddeld vier jaar voort, waardoor de verwachte opbrengsten zeer langzaam binnenstroomden. Advocaten pasten verdragingsstactieken toe, door bijvoorbeeld niet te komen opdagen op hoorzittingen of door geen mede-

werking te verlenen aan de terugvorderingsprocedure. Ook brachten criminelen hun vermogens onder in complexe holdingstructuren, waardoor specialistische accountantsvaardigheden nodig waren om deze aan het licht te brengen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in het Lagerhuis bestonden zorgen inzake mensenrechten. Met amendementen werden deze zorgen weggenomen, maar hierdoor werd het wetsvoorstel erg ingewikkeld. Een betrokkene verklaarde achteraf: 'A very simple idea once worked through parliament, became a multi-headed monster.'

Maar de echte bron van de problemen bleek tijdens een hoorzitting in het Lagerhuis met het hoofd van het agentschap. Op de vraag of bij de voorbereiding van het wetsvoorstel de uitvoeringsaspecten misschien buiten beschouwing waren gelaten, antwoordde zij: 'I think it's difficult for me to give you a categoric answer on that. (...) I am sure it is possible.' Een andere betrokken ambtenaar bevestigde achteraf dat het ministerie het belangrijker vond dat de wet kon worden afgekonddig dan dat de wet in de praktijk zou werken.

### 3. Menselijke factoren die bijdragen aan het ontstaan van wetgevingsblunders

#### 3.1 Culturele disconnectie

Van 'cultural disconnection' is sprake als politici en ambtenaren uitgaan van volkomen onjuiste aannames en onbewust van eigen waarden, attitudes en levenswijzen op anderen projecteren. Een substantieel deel van de blunders had 'culturele wereldvreemdheid' als hoofdoorzaak.

De beste oplossing voor culturele disconnectie is erop bedacht te zijn dat anderen waarschijnlijk *niet* op dezelfde wijze leven als men zelf leeft. Verder kan worden gedacht aan het experimenteren met invulformulieren door de doelgroep, of het anderszins proefdraaien of simuleren van wetgeving. Ook het actief consulteren van burgers die zich aan de andere kant van de 'culturele kloof' bevinden, is een standaardmethode, evenals het benutten van ervaringen van degenen die met hen in contact staan.

#### 3.2 Groepsdenken

Groepsdenken was vaak een bijkomende oorzaak van blunders. Het doet zich met name voor wanneer de leden de druk voelen om de cohesie binnen de groep te bewaren of anderszins daartoe geneigd zijn. Het kan zich ook voordoen wanneer een groep zich bedreigd voelt door externe personen of groepen of dergelijke externen beschouwt als vijandig of vreemd. Wanneer een meerderheid van de groepsleden afwijkende standpunten niet verdraagt en subtiel manieren vindt om deze stemmen tot zwijgen te brengen, kunnen individuele groepsleden aan zelfcensuur doen. Verborgene meningsverschillen komen mogelijk niet aan de oppervlakte, terwijl de groep denkt dat er unanimitieit is bereikt. Waarschuwingssignalen worden mogelijk niet herkend. Een andere variant van groepsdenken doet zich voor wanneer er daadwerkelijk geen afwijkende standpunten binnen de groep bestaan, omdat iedereen het met elkaar eens is. Dit kan net zo schadelijk

M.M. Spiertz

zijn voor de besluitvorming, omdat hierdoor mogelijk het realiteitsgehalte van een plan onvoldoende wordt beproefd.

De beste remedie tegen groepsdenken is bewustwording. Volgens een geïnterviewde oud-minister moet er altijd een luis in de pels zijn. In groepsdiscussies wordt dan ten minste één persoon aangewezen om de andere kant van de zaak te bepleiten en om mogelijke gebreken van een plan op te sporen. Een andere suggestie is om eerst een vergadering te houden waarin een voorlopige consensus wordt bereikt en vervolgens een tweede vergadering om alle resterende twijfels te uiten en opnieuw de hele kwestie te overdenken alvorens de definitieve keuze te maken. Deze methode helpt om een vals gevoel van unanimititeit te doorbreken. Andere methodes zijn: (1) het zich terugtrekken uit een vergadering door de politiek verantwoordelijke om vrije meningsuiting te stimuleren (de methode Kennedy), (2) het toewijzen van een opdracht aan twee groepen ambtenaren die met elkaar in competitie gaan (de methode Roosevelt) en (3) het betrekken van outsiders.

### 3.3 *Vooroordelen en gebrek aan pragmatisme*

Onder vooroordelen wordt verstaan: ideologische overtuigingen of theorieën waaraan iemand zodanig gehecht is dat hij ze niet heroverweegt naar aanleiding van nieuwe ervaringen of nieuw bewijsmateriaal. Deze theorieën kunnen invloedrijk zijn omdat ze vaak niet als zodanig worden aangeduid en daardoor ook niet worden geparereerd. Sterke vooroordelen beletten een zorgvuldige, onpartijdige benadering tot probleemoplossing. Ook komen beleidsmakers niet tot een plan B. De beste remedie is pragmatisme: een zorgvuldige, koele benadering tot probleemoplossing, waarbij het verwachte succes van een plan vooraf wordt beoordeeld op basis van de praktische toepasbaarheid. De structurele aanpak zou moeten bestaan uit (1) vaststelling en prioritering van de doelstellingen, (2) een afweging tegenover andere doelstellingen, (3) het bedenken van instrumenten om het doel te bereiken, (4) het adresseren van de voor- en nadelen van elk instrument, en (5) het kiezen voor een bepaalde richting.

### 3.4 *Operationele disconnectie*

Van een 'operational disconnection' is sprake als beleidsmakers onvoldoende rekening houden met de uitvoering. Een zeer prominent kenmerk van de onderzochte blunders is de scheiding tussen (de mensen die) beleid maken en (de mensen die) het beleid uitvoeren.

Een voor de hand liggende aanbeveling is om altijd vooraf te spreken met de mensen die het beleid zullen moeten uitvoeren. Voorkomen moet worden dat een besluit over het principe wordt genomen zonder dat is nagedacht over de uitvoering. Haalbaarheidsoverwegingen zouden vanaf het eerste begin deel moeten uitmaken van het besluitvormingsproces.

Een concrete methode om operationele disconnecties te voorkomen is 'mapping backwards'. Deze techniek die uit het leger afkomstig is, houdt in dat wordt teruggedacht wanneer men (met een wet) van startpunt A naar einddoel Z wil komen. De vraag is daarbij: stel dat Z is bereikt, wat kan er dan allemaal verkeerd zijn gegaan onderweg van Z naar Y en verder terug tot A? Hierdoor wordt men geat-



tendeerd op mogelijke valstrikken (maar ook op voorheen onopgemerkte kansen). Bij de gebruikelijke manier van denken bestaat het risico dat alleen wordt nagedacht over A tot en met M en dat de belangrijke fase van N tot Z onvoldoende aandacht krijgt, omdat men voor de fase N tot Z geen tijd of belangstelling meer heeft. Kortom, het is nodig om te brainstormen over wat er op basis van de wet van Murphy allemaal verkeerd kan gaan.

### 3.5 *Symbolwetgeving*

Volgens King en Crewe komt het in het Verenigd Koninkrijk zelden voor dat wetten worden aangenomen die weinig meer behelzen dan verklaringen van goede intenties. Een zeldzaam voorbeeld van symbolwetgeving is de Fiscal Responsibility Act 2010, die onder meer bepaalde dat het financieringstekort, als percentage van het bruto binnenlands product, in vier jaar tijd moest worden gehalveerd. In het Britse systeem kan een parlement zijn opvolger niet op een dergelijke wijze binden. Na de eerstvolgende verkiezingen werd de wet in 2011 ingetrokken onder de regering-Cameron.

## 4. Systematische factoren die bijdragen aan het ontstaan van wetgevingsblunders

### 4.1 *Departementale verkokering en zwakke positie van de minister-president*

King en Crewe vergelijken Britse ministeries met soevereine staten, omdat ze elk hun geschiedenis, cultuur, agenda en belangen hebben en afwisselend met elkaar samenwerken, concurreren of langs elkaar heen werken. Bij bijna alle blunders speelde departementale verkokering een rol en vonden slechts sporadisch interventies plaats door de minister-president. Volgens King en Crewe is verkokering onvermijdelijk in elke grote bureaucratische organisatie.

King en Crewe merken op dat de positie van de Britse minister-president relatief zwak is, mede doordat zijn organisatie klein en onderbemand is. Zo werd premier Blair zelden voldoende gebriefd om de beleidsvoorstellen van minister van Financiën Brown te kunnen pareren.

Een manier om blunders te voorkomen is om de positie van de minister-president te versterken door uitbreiding van zijn 'Number 10 Policy Unit', die uit slechts 7 à 8 fte's bestaat. Deze personen worden grotendeels in beslag genomen door kortetermijnvraagstukken. Een kenmerk van veel besluitvormingsprocessen die uitmondde in blunders was dat 'de juiste mensen' vaak niet aan tafel zaten en dat noch de minister-president noch zijn staf voldoende kennis en invloed had om dergelijke voorstellen kritisch te beoordelen. King en Crewe adviseren enkele ambtelijke 'speurhonden' toe te voegen aan de Policy Unit. Indien zij ruime ervaring hebben binnen de departementen en in staat zijn om de minister-president te briefen of anderen dat te laten doen, fungeren zij als 'early-warning system' om de minister-president te attenderen op potentiële blunders.

M.M. Spiertz

#### 4.2 *Wisseling van bewindspersonen en ambtenaren*

In de periode van 1979-2010 wisselden de ministers die verantwoordelijk waren voor Binnenlandse Zaken, voor onderwijs en voor pensioenen elke twee jaar. Snelle wisseling van bewindspersonen is een recept voor operationele disconnectie, doordat nieuwe bewindspersonen niet altijd voldoende ingewerkt zijn om hun ideeën daadwerkelijk in praktijk te brengen. Maar weinigen zijn volgens King en Crewe echt in staat om een complex dossier snel te beheersen, of bereid om kortetermijndenken te minderen ten gunste van een langetermijnvisie. King en Crewe vermoeden dat ook een te snelle wisseling van ambtenaren bijdroeg aan het ontstaan van blunders, maar kunnen op basis hun onderzoek niet specificeren in welke mate dit het geval was.

De geïnterviewde (oud-)ministers en ambtenaren zijn unaniem negatief over een te snelle wisseling van bewindspersonen. Een minister merkte op:

[Ministers are] assumed to have made their mark within a year or two (...) they are going to want to do something quickly. The last thing they are going to want to do is to focus on maintaining a programme that is going to take 10 years to produce results when they will not be there to get the benefit of the praise. That, I think, is an insidious culture.'

#### 4.3 *Ministerieel activisme en een gebrek aan beraadslaging*

King en Crewe merken op dat ministers die hun ambities snel willen verwezenlijken, meer kans lopen in duidelijk zichtbare valstrikken te lopen, dan degenen die hun tijd nemen. Premier Harold Macmillan had op de deur van de vergaderzaal van het kabinet het volgende bordje bevestigd: 'Quiet calm deliberation disentangles every knot.' Of dit altijd klopt valt te bezien, maar wie te weinig tijd neemt voor beraadslaging kan knopen die hij wil ontwarren verder aantrekken. Beraadslaging is daarom het devies van King en Crewe: zorgvuldig afwegen, niet overhaast handelen, en advies inwinnen.

Volgens King en Crewe ontbeert het Britse systeem zogenaamde 'veto-players': personen en instituties die een plan kunnen blokkeren. In het Britse systeem wordt het nemen van goede beslissingen in gelijke mate bespoedigd als het nemen van de verkeerde. Het betrekken van belanghebbenden, inclusief oppositiepartijen, bij de aanpak van netelige kwesties spreidt de politieke risico's. Wanneer met hun standpunten rekening wordt gehouden, wordt de kans vergroot dat een volgende regering de wetgeving niet terugdraait. King en Crewe noemen hierbij Nederland als voorbeeld, samen met de Noord-Europese landen:

'The best-governed countries in Europe are probably the Nordic countries and the Netherlands, and they all practise deliberation, not across the entire range of political issues, of course, but as a core part of their repertoire for dealing with difficult long-term issues – in the case of the Netherlands, for example, how to keep out the waters of the North Sea.'

Overigens plaatsen King en Crewe de kanttekening dat er geen systematische vergelijking met andere landen heeft plaatsgevonden. Zij hopen dat anderen deze taak op zich nemen.

#### 4.4 *Gebrek aan afrekenbaarheid*

King en Crewe constateren dat een relatie tussen het succes of falen *op lange termijn* enerzijds, en de persoonlijke triomf of schande van een bewindspersoon anderzijds, vrijwel niet bestaat. De meeste auteurs van blunders komen er geheel ongedeerd uit. Dit komt doordat het aan de schandpaal nagelen van één minister wordt gezien als het schandmerken van het hele kabinet. Naarmate een blunder meer geestelijke vaders heeft, is het bovendien waarschijnlijker dat aan afkeuring wordt ontkomen. Ook zijn de verantwoordelijken bijna altijd vertrokken op het moment dat de blunder uitkomt, zeker wanneer de blunder niet ineens duidelijk wordt, maar in de vorm van een serie kleinere gebeurtenissen.

Consequentie van het tekort aan afrekenbaarheid is dat het kortetermijndenken wordt bevorderd. King en Crewe spreken van ‘moral hazard’, omdat ministers bij gebrek aan effectieve afrekenbaarheid bewust gevaarlijke risico’s kunnen nemen, in de wetenschap dat wanneer het misloopt, zij bijna zeker op een andere plek werken en anderen de rekening gepresenteerd krijgen.

Een oplossing hebben King en Crewe niet, al zou het mogelijk helpen als het National Audit Office en het Lagerhuis het succes van kabinetsdoelstellingen na vijf, tien of twintig jaar openbaar zouden onderzoeken. Verder doen zij de suggestie om elke paar jaar een prijs uit te reiken aan een voormalige minister wiens wet nog steeds van kracht is en waarbij die wet algemeen als succesvol beoordeeld is. Dit is een positieve prikkel om ook naar de lange termijn te kijken, nu we leven in een tijd van prijzen, onderscheidingen en medailles.

#### 4.5 *Positie van het parlement*

King en Crewe constateren dat het parlement weinig invloed had op de meeste wetten die leidden tot blunders. Door de betreffende wetsvoorstellen niet te verwerven, was het Lagerhuis medeverantwoordelijk. King en Crewe noemen het Britse parlement een voornamelijk passief en responsief instituut, dat zelden initiatieven neemt en waarbij de partijpolitieke strijd belangrijker is dan zorgvuldige overwegingen.

Inspiratie valt volgens King en Crewe te halen uit het commissiestelsel van de *Bundestag*. Deze commissies zien zichzelf als wetgevers en zien het als hun taak om de wetgeving te verbeteren, niet om deze automatisch goed te keuren of obstructie te plegen. De commissies verzamelen kennis door bijvoorbeeld hoorzittingen te houden. De stijl is niet gericht op confrontatie.

Een andere suggestie van King en Crewe is dat een parlementaire commissie, eventueel op verzoek van de regering, een wetgevingsvraagstuk uitzoekt en tot voorstellen komt, met behulp van ambtelijke ondersteuning, publieke consultaties en hoorzittingen. Ook kan ‘pre-legislative scrutiny’ vaker worden toegepast, een methode waarbij parlementaire commissies conceptversies van wetsvoorstel-

M.M. Spiertz

len kritisch onderzoeken, al dan niet met behulp van hoorzittingen, nog voordat de regering zich er onherroepelijk aan heeft gecommitteerd.

## 5. Conclusie

King en Crewe zijn erin geslaagd om complexe casusposities glashelder te analyseren. Ook bevat het boek nuttige lessen voor ambtenaren en politici. Vernieuwende aanbevelingen worden niet geschuwd, zoals ten aanzien van groepsdenken. Een belangrijk deel van de aanbevelingen is overigens niet nieuw, zoals het systematisch betrekken van uitvoerders en outsiders. De waarde van het boek zit vooral in bewustwording, zodat men alert is op het ontstaan van een potentiële wetgevingsblunder. Tegen diverse aanbevelingen valt in te brengen dat het nemen van risico's onvermijdelijk is bij het tonen van ambitie, omdat er anders nooit iets verandert. Het beter luisteren naar afwijkende stemmen en het testen van plannen op werkbaarheid hoeft echter niet noodzakelijk ambitie in de weg te staan. Het is verleidelijk om op deze plek het boek van King en Crewe aan wetgevingsjuristen, beleidsmedewerkers en bewindspersonen aan te prijzen als verplicht boek voor op het nachtkastje, maar dit zou getuigen van een culturele en operationele disconnectie.