De Gesimuleerde Proefrechtszaak Bkmw 2009

Rapportage van een beknopte evaluatie

Colofon

Auteurs
Dr. Kees Le Blansch

Bureau KLB
Postbus 1372501 CC Den Haag
Telefoon: +31 (0)70 302 58 30
Fax: +31 (0)70 302 58 39

E-mail: info@bureauklb.nl
Internet: www.bureauklb.nl

Datum: 23 maart 2010

Copyright Bureau KLB
Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Samenvatting **5**

1. Inleiding **7**
1.1 Achtergrond van de beknopte evaluatie 7
1.2 Doel van de beknopte evaluatie 7
1.3 Verantwoording van de gehanteerde aanpak 8
1.4 Leeswijzer 9

2. De gevolgen van de gesimuleerde proefrechtszaak **11**
2.1 De tijdsbalk 11
2.2 De waardering van de resultaten 11
2.3 De potentie 13
2.4 De overall waardering 15

3. De opzet van de gesimuleerde proefrechtszaak **17**
3.1 Inleiding 17
3.2 De waardering van de opzet 17
3.3 De slaag- en faalfactoren 18
3.4 Een betere opzet? 19

4. Conclusies **23**

Bijlage A: Geraadpleegde personen **25**

Bijlage B: Tijdsbalk **27**

Bijlage C: Gehanteerde scorekaart **29**

Beknopte Evaluatie Gesimuleerde Proefrechtszaak Bkmw 2009

Samenvatting

De gesimuleerde proefrechtszaak

Medio 2009 vond een gesimuleerde proefrechtszaak plaats rondom de toepassing van het ontwerp Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 (Bkmw 2009) in een concrete casus, om zo de werkbaarheid en werkzaamheid van deze ontwerp AMvB aan een kritische toets te onderwerpen.

De beknopte evaluatie

In opdracht van het Ministerie VROM is een beknopte evaluatiestudie verricht naar verloop en opbrengsten van deze gesimuleerde proefrechtszaak. Heeft zij het gewenste resultaat opgeleverd, wat had anders of beter gekund, leent ze zich voor herhaling op andere wetsterreinen?

Deze samenvatting

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn de bij de gesimuleerde proefrechtszaak betrokken partijen geraadpleegd door middel van interviews en via een internetenquête. De onderhavige rapportage bevat een uitgebreide weergave van de resultaten daarvan. In deze samenvatting geven we de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen weer.

De hoofdconclusie

De hoofdconclusie luidt dat het instrument van de gesimuleerde proefrechtszaak in specifieke gevallen en onder bepaalde randvoorwaarden goed is in te zetten als middel om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren en toekomstige misinterpretaties en onbedoelde effecten tegen te gaan. In het onderhavige geval heeft de gesimuleerde proefrechtszaak het inzicht in de werking van het Bkmw 2009 vergroot en tot verbetering ervan geleid. Ook heeft ze tot meer draagvlak voor het Bkmw 2009 geleid, alsook tot veel goodwill voor VROM.

Voorwaarden voor effectieve inzet

Het instrument is inzetbaar in zaken waar de betrokken partijen een gedeeld belang bij goede wetgeving hebben, zoals bijvoorbeeld bij implementatiewetgeving veelal het geval is. Ook is een zeker gedeeld gevoel van urgentie van belang.
Bovendien moet er voldoende tijd zijn om het geheel goed te laten verlopen, d.w.z.: tijd voor (a) het organiseren en (b) het 'uitspelen' van het gesimuleerde proefproces en (c) het verwerken en laten landen van de uitkomsten van het proces en hoe daarmee wordt omgegaan – zulks overigens zonder dat de spanningsboog teveel wordt opgerekt. Ook moet er voldoende menskracht en budget zijn om het vereiste kwalitatieve niveau van input, uitwisseling en opbrengst te kunnen realiseren. Als aan deze eisen niet is voldaan, kunnen beter andere middelen worden ingezet dan een gesimuleerd proefproces.

Belangrijke aandachtspunten

Voorts leren de ervaringen met de gesimuleerde proefrechtszaak Bkmw 2009 dat een aantal zaken in het bijzonder aandacht behoeven. Dat zijn:

- Gerichte keuze en uitwerking van de casus
- Voldoende tijd voor voorbereiding en uitwerking van (de uitspraak in het kader van) het gesimuleerde proefproces
- Goede wijze van inhuren van goede juristen, incl. afspraken over publicaties(s), over wijze van instrueren en over wijze van debriefing
- Strategische inzet van begeleidende communicatie

En niet te vergeten

Tot slot geldt dat het competitieve en spelelement van het gesimuleerde proefproces bijdragen aan eenieders inzet, scherpte en plezier, en daarmee aan de kwaliteit van de opbrengst. Daarnaast stralen de durf en het open vizier van het verantwoordelijke departement positief uit naar de sfeer van de behandeling en de acceptatie van de nieuwe wetgeving.

Kees Le Blansch, Bureau KLB
Den Haag, 23 maart 2010

1. Inleiding

1.1 Achtergrond van de beknopte evaluatie

Ruim anderhalf jaar geleden, kort voor de zomer van 2009, vond op initiatief van het Ministerie VROM en naar een idee van de betrokken projectleider, Martijn Thijssen, een gesimuleerde proefrechtszaak plaats rondom de toepassing van de Kaderrichtlijn Water in een fictieve casus.

Fictief of niet, de inzet van de verschillende partijen (vanuit Rijk, gemeenten, waterschappen, bedrijfsleven en milieubeweging en hun respectievelijke vertegenwoordigers in rechte) was er niet minder om. Op het scherpst van de snede werd een juridische slag geleverd over de toekenning van een lozings- en een bouwvergunning, welke slag werd afgesloten met de uitspraak van een eveneens fictief maar zeer betrokken en deskundig rechtscollege. Deze uitspraak is later nog uitgeschreven en gepubliceerd.

Alle betrokkenen (en toeschouwers) hadden toen al het gevoel mee te werken aan en te kijken naar een novum, een beleidsinnovatie met de nodige potentie. Die potentie heeft zich in die zin gerealiseerd dat in diverse gremia en stadia van besluitvorming aan de gesimuleerde proefrechtszaak en de uitkomst ervan is gerefereerd.

Maar heeft de potentie van deze nieuwe vorm van een kritische toets op beleids- en wetsontwikkeling zich ook verder gerealiseerd? Heeft het invloed gehad, en zo ja, was dat positieve invloed? Is het ergens goed voor geweest? Wáárvoor, en tegen welke prijs, en met welke al dan niet ongewenste neveneffecten? Hebben de baten opgewogen tegen de kosten? Zijn de lusten en lasten op de goede plaatsen terecht gekomen? Leent deze werkvorm zich voor herhaling op andere wetsterreinen?

Gezien het nieuwe van de werkvorm, de lessen die uit de ervaringen te trekken zijn en het mogelijk belang voor de wetgevingskwaliteit, achtte VROM het een goed idee om een kleine evaluatie van de gesimuleerde proefrechtszaak te laten verrichten. Het onderhavige rapport geeft daarvan de resultaten weer.

1.2 Doel van de beknopte evaluatie

Een beknopte evaluatiestudie is verricht naar het verloop en de opbrengsten van het gesimuleerde proefproces rondom de toepassing van het ontwerp Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 (Bkmw 2009) in een fictieve casus.

Doel van deze studie was om zicht te krijgen op:
- de verwachtingen van de verschillende partijen en de mate waarin deze zijn bewaarheid;
- de overall opbrengsten die het heeft opgeleverd in product- en procestermen, afgezet tegen de kosten en inspanningen die ermee waren gemoeid;
- de keuzes gemaakt bij opzet, voorbereiding en uitvoering, en de mate waarin en wijze waarop deze hebben bijgedragen aan een efficiënt verloop en een optimaal resultaat;
- de kritische succes- en faalfactoren die uit dit alles zijn af te leiden;

- de mogelijkheid om de aanpak op andere wetsterreinen in te zetten.

1.3 Verantwoording van de gehanteerde aanpak

Om de genoemde doelstelling te realiseren hebben we een aanpak gehanteerd in twee stappen en langs twee sporen.

De eerste stap bestond er – na een eerste startbespreking met de opdrachtgever – uit een vragen- en itemlijst te vervaardigen aan de hand waarvan we de bevraging van de bij de proefrechtszaak betrokken partijen vormgaven. Daarnaast is vanuit de opdrachtgever een tijdsbalk aangeleverd met de verschillende momenten waarop bij de ontwikkeling van het Bkmw 2009 het gesimuleerde proefproces aan de orde was – dit met het oog op het ter toetsing, aanvulling en nadere doordenking ervan voorleggen aan de respondenten. Deze tijdsbalk is opgenomen als bijlage B bij deze rapportage.

De tweede stap bestond uit de volgende twee sporen.

– Met een vijftal centrale spelers zijn face-to-face interviews gehouden waarin met enige diepgang op de ervaringen en waarderingen kon worden ingegaan. Naast van tijdsbalk en itemlijst, is hierbij tevens gebruik gemaakt van een scorekaart waarop de gesprekspartners voor tien stellingen aan de hand van rapportcijfers konden aangeven in hoeverre zij het met het gestelde eens waren. Deze scorekaart is opgenomen als bijlage C bij dit rapport.

– De overige betrokkenen bij de gesimuleerde proefrechtszaak is per e-mail een verzoek voorgelegd om mee te werken aan een internetenquête (welke vervaardigd was als uitwerking van de vragen- en itemlijst, en die overigens ook dezelfde te waarderen stellingen bevatte als bovengenoemde scorekaart).
  De internetenquête is voorgelegd aan 13 betrokkenen. Daarvan hebben uiteindelijk 8 mensen de enquête beantwoord.

Langs de genoemde twee sporen hebben al met al 13 betrokkenen zich uitgesproken over de ervaringen met de gesimuleerde proefrechtszaak. Het gaat hierbij om de volgende typen en aantallen betrokkenen.

Tabel 1. Respons en respondenten

	Aantal benaderd	Aantal geïnterviewd	Respons internetenquête
Departementale beleidsmakers	3	(2 bij start)	2
Departementale juristen	2	2	
Beleidsmakers andere overheden	3	2	
Belangengroepen (bedrijfsleven, milieuorganisaties)	3		3
Vakjuristen (wetenschap, advocatuur)	8	1	3
Totaal	**18**	**5** (+ 2 bij start)	**8**

Een overzicht van geraadpleegde personen is weergegeven in bijlage A bij dit rapport.

Aan de hand van de verkregen internetrespons, de beantwoorde scorekaarten en de kwalitatieve interviewresultaten is een beknopte kwantitatieve en kwalitatieve analyse uitgevoerd. De resultaten daarvan zijn in de volgende hoofdstukken weergegeven.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

- Het volgende hoofdstuk (2) beschrijft en analyseert de effecten van de gesimuleerde proefrechtszaak en vooral de opvattingen van de betrokkenen daarover.
- In het daaropvolgende hoofdstuk (3) gaan we in op de wijze waarop de proefrechtszaak was georganiseerd – qua opzet en randvoorwaarden –, en gaan we na wat de opvattingen zijn over hoezeer dit passend was en/of beter had gekund en gemoeten.
- We sluiten het rapport af (in hoofdstuk 4) met enige conclusies ten aanzien van de antwoorden op de hoofdvragen die aan deze beknopte evaluatie ten grondslag liggen.

De bijlagen bevatten achtereenvolgens een lijst van geraadpleegde personen en bronnen (A), de tijdsbalk van de gebeurtenissen rondom de proefrechtszaak (B) en de gehanteerde scorekaart (C).

2. De gevolgen van de gesimuleerde proefrechtszaak

2.1 De tijdsbalk

De vraag naar de gevolgen van de gesimuleerde proefrechtszaak is om te beginnen een *feitelijke* vraag: in welke gevallen hebben verloop en uitkomst bij de gedachtevorming en besluitvorming een rol gespeeld, in welke mate en met welk gevolg?

Een eerste antwoord op deze feitelijke vraag is gegeven door de opdrachtgever zelf, in de vorm van de tijdsbalk die in bijlage B bij deze rapportage is opgenomen. Daarin is te zien hoe – ingegeven door ervaringen met het luchtkwaliteitdossier en naar aanleiding van herhaaldelijk uitgesproken zorgen van diverse kanten – begin 2009 de ideeën voor een gesimuleerde proefrechtszaak opkomen en vervolgens worden uitgevoerd.
In de periode na april 2009 is te zien hoe in de verdere periode tot begin 2010 de besluitvorming over de Bkmw gestalte krijgt.
De respondenten is gevraagd hoe en op welke momenten in deze procesgang de gesimuleerde proefrechtszaak invloed heeft gehad.

De volgende effecten zijn genoemd:

- Naar aanleiding van de argumenten en de uitkomst van de gesimuleerde proefrechtszaak heeft VROM de Memorie van Toelichting bij het Bkmw 2009 (en een klein onderdeel van het Bkmw 2009 zelf) aangepast. Door deze aanpassingen is de wetgeving in de ogen van enkelen 'stukken verbeterd', in de ogen van enkele anderen is zij 'een beetje verbeterd'.
- Bij de andere overheden (op provinciaal en gemeentelijk niveau) heeft de uitkomst van de proefrechtszaak enige bevestiging geleverd van de levende bezwaren. Dit is één van de factoren die leidde tot het verzenden van de brief van de VNG aan de CDL (waarin ook aan de proefrechtszaak werd gerefereerd) die tot opschorting van de behandeling heeft geleid.
- Een aantal mensen noemt een bijeenkomst van het Instituut voor Bouwrecht en de aldaar door juristen geventileerde (harde) opvattingen als zijnde mede het resultaat van (want mede gevoed door) de gesimuleerde proefrechtszaak. Anderen zien dat verband minder of niet (of zien zelfs de tijdsvolgorde andersom).
- Publicaties over of mede gevoed door verloop en uitkomst van de gesimuleerde proefrechtszaak (en de daar weer op volgende bijeenkomst bij het Instituut voor Bouwrecht) hebben een rol gespeeld bij het advies van de Raad van State over de Bkmw.
- Op diverse plaatsen en bij verschillende besluitvormers is het beeld ontstaan en uitgedragen dat VROM er 'alles' aan heeft gedaan om de bezwaarpunten te ondervangen.

Tot zover de gemelde resultaten van de gesimuleerde proefrechtszaak. Hoe waarderen de betrokkenen deze? Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.2 De waardering van de resultaten

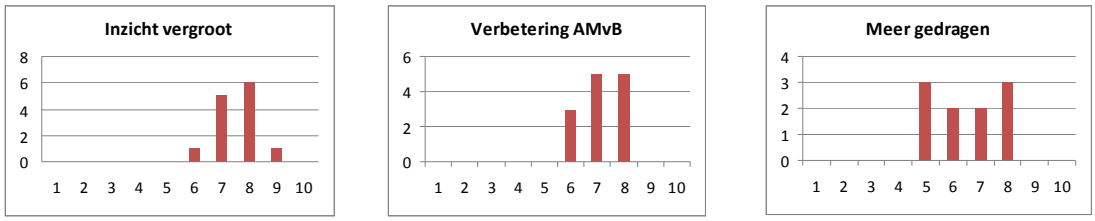
De betrokkenen is gevraagd met een rapportcijfer aan te geven in hoeverre men het eens is met een aantal waarderende stellingen over de resultaten van de gesimuleerde

proefrechtszaak. Onderstaand geven we het gemiddelde rapportcijfer voor de drie in dit opzicht meest relevante stellingen, alsmede de standaarddeviatie (als indicatie van de controversialiteit van de stelling) en het aantal mensen dat de vraag heeft beantwoord (n). Daaronder geven we de frequentieverdeling van de door de respondenten uitgedeelde rapportcijfers in een drietal staafdiagrammen weer.

Tabel 2. Rapportcijfers eerste drie stellingen

De gesimuleerde proefrechtszaak …	Gemiddeld rapportcijfer	Standaard-deviatie	*n*
• … heeft het inzicht in de werking van de AMvB vergroot	7,6	0,8	*13*
• … heeft tot verbetering van de AMvB geleid	7,2	0,8	*13*
• … heeft tot een meer (ook door mijn organisatie) gedragen Bkmw 2009 geleid	6,5	1,3	*10*

Figuur 1. Opvattingen over resultaten van gesimuleerde proefrechtszaak



Duidelijk is zichtbaar dat de waardering voor het inhoudelijk resultaat positief is (gemiddeld een ruime 7) en weinig omstreden (kleine standaarddeviatie). Naast een aantal algemene positieve opmerkingen ('maakt de regelgeving inzichtelijk en helder', 'was realistische test') worden daar in de toelichtingen ook een aantal kanttekeningen bij geplaatst. 'Vooral bevestigingen, geen openbaringen' zegt iemand. Een ander zegt iets soortgelijks, maar voegt daar aan toe dat dat voor hemzelf geldt en waarschijnlijk niet voor alle betrokkenen. 'De inzichten lagen meer op communicatief vlak', zegt iemand. En één iemand merkt op dat een aantal bevestigingen de positie van de AMvB sterker maakte. Daarnaast zijn er naar aanleiding van de proefrechtszaak wel ook veranderingen aangebracht in het BKMW 2009 – die er echter later weer zijn uitgehaald naar aanleiding van het advies van de RvS, aldus deze persoon.

De bijdrage van het proefproces aan het draagvlak wordt iets minder hoog gewaardeerd. Tevens verschillen de meningen hierover iets meer (Sd = 1,27) en zijn er ook meer respondenten (3) die aangeven zich hierover niet te kunnen uitspreken. Deze laatsten zijn vooral de vakjuristen, voor wie geldt dat het draagvlak voor het Bkmw 2009 binnen hun (veelal niet belanghebbende) organisaties grotendeels irrelevant is.
Hoge waarderingen voor draagvlak houden verband met de breed gevoelde waardering voor de durf van VROM om zich open en kwetsbaar op te stellen. Lagere waarderingen worden onder meer gemotiveerd met de beperkte betrokkenheid vanuit de eigen organisatie, de bevestiging die de proefrechtszaak leverde van de zorgen die men zelf al had, of het niet wegnemen van zorgen op een terrein dat niet door de proefrechtszaak werd bestreken (iemand noemt 'de regionale problematiek').

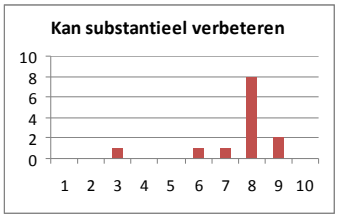
2.3 De potentie

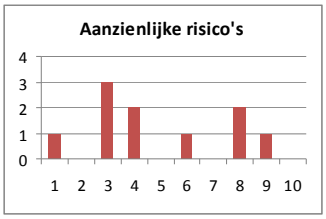
Hoe kijken de betrokkenen, met de ervaring van deze gesimuleerde proefrechtszaak, aan tegen de potentie van het instrument? Kan het leiden tot een substantiële verbetering, kleven er al dan niet grote risico's aan? Onderstaand wederom de gemiddelde rapportcijfers (en de gemiddelde afwijking daarvan) en de frequentieverdelingen.

Tabel 3. Rapportcijfers volgende twee stellingen

De gesimuleerde proefrechtszaak …	Gemiddeld rapportcijfer	Standaard-deviatie	*n*
• … kan tot substantiële kwaliteitsverbetering in regelgeving leiden	7,6	1,6	*13*
• Gebruik van het instrument brengt aanzienlijke risico's met zich mee *(n.b.: deze stelling is negatief geformuleerd)*[1]	4,9	2,7	*10*

Figuur 2. Opvattingen over potentie van gesimuleerde proefrechtszaak





Over de potentie om de kwaliteit van regelgeving te verbeteren zijn de betrokkenen over het algemeen (behoorlijk) positief. De standaarddeviatie ligt wel weer iets hoger dan bij de voorgaande punten, maar dit komt hoofdzakelijk op het conto van één rapportcijfer 3 (zoals ook in het histogram te zien is).
In de toelichting op dit lage rapportcijfer meldt de respondent dat met name de hoge kosten die aan deze werkvorm verbonden zijn voor hem afbreuk doen aan de potentie van het instrument. Zou een minder dure werkvorm zijn toegepast (hij suggereert: een workshop), dan zou hij een 10 hebben gegeven.

De stelling over de aan deze werkvorm verbonden risico's is het meest controversieel. Gemiddeld zijn de respondenten het er enigszins mee oneens dat de gesimuleerde proefrechtszaak aanzienlijke risico's met zich meebrengt (een krappe 5), maar de oordelen lopen uiteen van dikke onvoldoendes (weinig tot geen risico's) tot hoge cijfers (inderdaad, aanzienlijke risico's) (zie ook voetnoot 1).

In onderstaande tabel geven we een kort overzicht van de verstrekte toelichtingen.

Tabel 4. Toelichtingen op de risico's die men al dan niet ziet

Geen risico's, want …	**Risico's want ….**
• "de regelgeving wordt inzichtelijk en helder voor hoe het gaat werken"	• "hooguit in de zin dat regelgeving naar aanleiding van verworven inzichten wordt aangepast – of dat een risico is

[1] Aangezien de stelling negatief geformuleerd is, betekent een hoog cijfer dat men wèl aanzienlijke risico's ziet, en een laag cijfer dat men die juist minder of niet ziet.

Geen risico's, want …	**Risico's want ….**
• "ik zou geen risico's kunnen bedenken van een dergelijk instrument" • "alleen als je een echte casus gebruikt zijn er risico's voor de feitelijk betrokkenen, voor het overige zijn er geen risico's" • "ik zie niet in welke risico's verbonden zouden kunnen zijn aan een testfase van regelgeving. Maatschappelijk gezien is er alleen maar te winnen bij vooraf op hun effect geteste wettelijke frames en voorschriften." • "Kijk naar de risico's van niet vooraf testen: beter om eventueel in regelgeving verscholen 'kinderziektes' zo vroeg mogelijk te signaleren en op te lossen. Vergelijk de nieuwe WRO, waar vanwege onduidelijkheden in het overgangsrecht tegenstrijdige bestuursrechtelijke uitspraken zijn gedaan."	hangt af van aan welke kant je staat." • "kan een verkeerd beeld creëren, kan tot juridische haarkloverij op punten van ondergeschikt belang leiden met alle gevolgen van dien, kan tot veel onterechte onrust leiden en daarmee onnodig tot onbeheersbare situaties." • "De uitspraak kan een heleboel mensen en organisaties op het verkeerde been zetten" • "door de openbaarheid was de beer los toen er wezenlijke kritiek kwam – kritiek die overigens later weer werd ingetrokken, maar toen was het te laat" • "het is geen echte rechtszaak maar de uitspraak krijgt toch gezag."

Opvallend aan de gegeven toelichtingen is dat wie wel risico's ziet vooral verwijst naar proceseffecten (beeldvorming, onbeheersbaarheid), terwijl degenen die geen risico's zien dat vooral motiveren vanuit de uiteindelijke opbrengsten.

Voorts valt op dat het vooral de vertegenwoordigers van de andere overheden (VNG, UvW) en de vakjuristen zijn die geen risico's zien. De departementale beleidsmakers zien die juist wel. De departementale juristen zijn verdeeld, de één ziet aanzienlijke risico's, de andere nagenoeg geen.

24 manieren om kritiek te genereren

Eén respondent verwijst naar een artikel over kritiek op wetgeving dat hij heeft geschreven voor een juridisch tijdschrift. In dat artikel beschrijft hij bij wijze van voorbeeld zijn betrokkenheid bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. In dat verband noemt hij 24 manieren die in de loop van het traject zijn toegepast – waaronder de gesimuleerde proefrechtszaak – om kennis en ervaringen van anderen te mobiliseren (waarbij hij aangeeft dat deze lijst niet uitputtend is). Zijn stelling: er is mij veel aan gelegen als wetgevingsjurist in het voorbereidingstraject veel kritiek te genereren.

Genade

Eén respondent meent dat er aanzienlijke risico's hebben gespeeld. "De balans was nu al met al positief, maar er waren ook heel andere scenario's denkbaar geweest. We zijn er genadig vanaf gekomen."

Overigens moeten, voor de goede orde, de genoemde risico's worden afgezet tegen de risico's die men loopt als men de wetgeving zonder deze kritische test zou doorvoeren. Ook dan is er immers de kans op onbedoelde gevolgen en misinterpretaties – tussen juristen en/of andere betrokkenen –, met alle maatschappelijke gevolgen en kosten van reparatiewetgeving waar men dan achteraf mee wordt geconfronteerd.

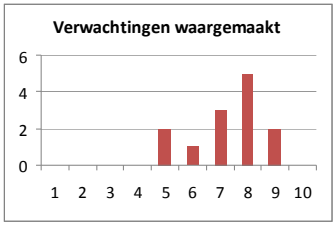
2.4 De overall waardering

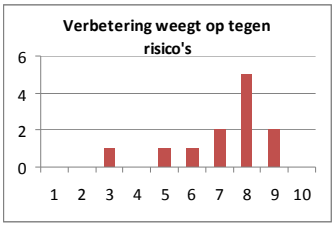
Tot slot is er de vraag naar de overall waardering. Hoe beschouwt men de behaalde resultaten in het licht van wat men ervan verwacht had? En wegen de verbeteringen op tegen de risico's, en de baten tegen de kosten? We geven andermaal de gemiddelde rapportcijfers en standaarddeviaties weer en schetsen de frequentieverdelingen.

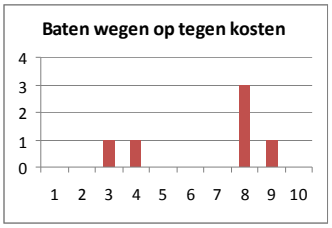
Tabel 5. Rapportcijfers eerste drie stellingen

De gesimuleerde proefrechtszaak …	Gemiddeld rapportcijfer	Standaard-deviatie	*n*
• … heeft waargemaakt wat ik ervan verwachtte	7,3	1,3	*13*
• De als gevolg van deze gesimuleerde proefrechtszaak gerealiseerde kwaliteitsverbetering weegt ruimschoots op tegen de risico's ervan	7,2	1,8	*12*
• In financieel opzicht wegen de baten van deze gesimuleerde proefrechtszaak ruimschoots op tegen de kosten ervan	6,7	2,5	*6*

Figuur 3. Opvattingen over overall resultaat







Over het algemeen zijn de betrokkenen tevreden over de mate waarin de gesimuleerde proefrechtszaak hun verwachtingen heeft waargemaakt. De lagere waarderingen komen uit de departementale hoek, de hogere van de vakjuristen, belangengroepen en de andere overheden.

Over de mate waarin de opbrengsten tegen de risico's opwegen luidt het oordeel gemiddeld eveneens positief, maar hier lopen de meningen meer uiteen. Dit is niet geheel verwonderlijk, gezien de controverse over de risico's die al dan niet aan het instrument verbonden zouden zijn.

Over de kosten/baten-verhouding zeggen relatief veel respondenten (7) geen oordeel te hebben, eenvoudig omdat ze in de hoogte van de kosten geen inzicht hebben. Van degenen die wel een oordeel geven zijn er twee uitgesproken negatief en vier uitgesproken positief.

De positieve overwegingen luiden:

- "het is een kostbare opzet, maar ik denk dat die opweegt tegen de kosten die je anders achteraf krijgt"
- "als we maar één rechtszaak hebben voorkomen is het al terugverdiend; in die zin zijn de kosten gemakkelijk te verantwoorden"
- "belangrijke bate is dat er vermoedelijk wel wat procedures zijn voorkomen, maar vind het moeilijk het financiële voordeel daarvan te begroten"

De lage cijfers worden toegelicht met een verwijzing naar de vermoedelijk lagere kosten van een workshop, of met een enkele verwijzing naar de hoogte van de kosten als zodanig.

3. De opzet van de gesimuleerde proefrechtszaak

3.1 Inleiding

In veel opzichten zijn keuzes gemaakt voor een specifieke inrichting van de gesimuleerde proefrechtszaak. Denk bijvoorbeeld aan:

- Rolverdeling, casting, samenstelling rechtbank
- Keuze specifieke casus
- Script, planning en fasering, financiering, organisatie
- Toelevering ontwerp AMvB, toelichting voor betrokkenen op ontwerp AMvB
- Intern beraad partijen, vervaardiging beroepschriften, vervaardiging verweerschriften, vervaardiging instructie door griffier
- Verloop zitting, verslaglegging uitspraak, publicatie uitspraak

Deze keuzes zijn bijvoorbeeld de kant uitgegaan van: toewerken naar één uitspraak (i.p.v. een inventarisatie van meningen), hoofdrollen voor direct betrokkenen (i.p.v. mensen op meer afstand van de materie), een pressure cooker model (i.p.v. iets meer rust nemen).

Hoe heeft deze opzet gewerkt, hoe is deze gewaardeerd, welke verbeterpunten zijn er uit de ervaringen met deze opzet te destilleren? Daarover gaat dit hoofdstuk.

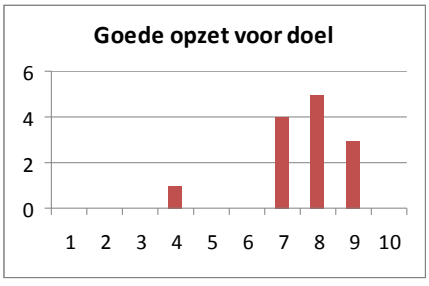
3.2 De waardering van de opzet

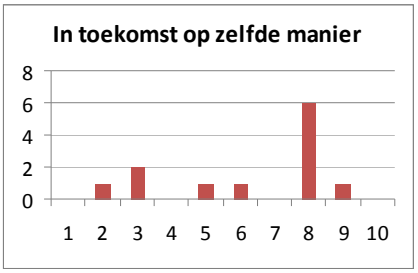
Hoe kijkt men tegen de gehanteerde opzet aan? Twee stellingen zijn hierover voorgelegd, waarvan we zoals te doen gebruikelijk de gemiddelde rapportcijfers, de standaarddeviaties en de frequentieverdelingen weergeven.

Tabel 6. Rapportcijfers volgende twee stellingen

	Gemiddeld rapportcijfer	Standaard-deviatie	*n*
• Dit was een goede opzet om zicht te krijgen op de belangrijkste sterke en zwakke punten van de ontwerp AMvB	7,6	1,3	*13*
• Ik zou het in een vergelijkbaar toekomstig geval op precies eenzelfde manier opzetten	6,3	2,5	*12*

Figuur 4. Opvattingen over de gekozen opzet





Gemiddeld zijn de respondenten (behoorlijk) positief over de gekozen opzet in het licht van de doelstelling van het gesimuleerde proefproces.
Eén respondent is echter uitgesproken negatief (deze geeft een 4). Aan diens verbetersuggesties af te lezen, betreffen zijn of haar bezwaren met name de (ontijdige) publiciteit, de bezetting van de rechtbank en de timing binnen het beleidsproces.

Op de stelling dat men het een volgende keer op eenzelfde manier zou organiseren, reageren de betrokkenen heel verdeeld. Het zijn vooral de mensen die eerder aangaven weinig risico's te zien (met name belangenorganisaties en vakjuristen) die het op eenzelfde manier zouden doen. Degenen die hoger scoren op de stelling dat dit instrument risico's met zich meebrengt, zouden de organisatie een volgende keer ook anders aanpakken. In paragraaf 3.4 gaan we daar verder op in.

3.3 De slaag- en faalfactoren

Welke slaag- en faalfactoren ten aanzien van de gekozen opzet worden (vooral) genoemd? Onderstaande tabel geeft dit weer.

Tabel 7. Slaag- en faalfactoren

Slaagfactoren	**Faalfactoren**
1. De kwaliteit van de casus (7 maal genoemd)	1. Kwaliteit en stokpaardjes rechters (4 maal)
2. De kwaliteit van de rechters en advocaten (6 keer)	2. Tijdsdruk (3 maal)
3. De inzet van de betrokken partijen over de volle breedte (5 maal)	3. Te beperkte casus (2 maal)
4. De kwaliteit van de voorbereiding en organisatie (5 maal)	4. Overige factoren, zoals: • tekort aan geld om verder door te kunnen gaan • onduidelijkheid over wat met uitkomst ging gebeuren • complexiteit van thematiek
5. De kwaliteit van uitwerking standpunten, argumentatie en discussie (3 maal)	
6. Het feit dat het leuk was (3 maal)	
7. Overige factoren, zoals • bereidheid van VROM om zich kwetsbaar op te stellen • niet te voorzichtige aanpak • turbulente politiek/bestuurlijke omgeving • publieke belangstelling • bereidheid van partijen om te leren • gevoel van urgentie (luchtkwaliteitdossier) • beschikbaarheid geld (voor kwaliteit)	

Duidelijk is dat volgens de betrokkenen de gesimuleerde proefrechtszaak staat of valt met de kwaliteit van de ingrediënten: de betrokken juristen, de ingebrachte casus, de voorbereiding en organisatie, en ook de uitwerking, inbreng en uitwisseling van standpunten. Het feit dat de kwaliteit van de rechters en van de casus zowel bij slaag- als bij faalfactoren worden genoemd, onderstreept dit alleen maar.
Daarnaast is duidelijk dat actieve inzet van alle betrokkenen en plezier in de procesgang belangrijke rollen spelen bij het welslagen van de gesimuleerde proefrechtszaak.

3.4 Een betere opzet?

Vooral de respondenten die risico's aan het instrument en de gekozen opzet verbonden zien, zijn uitgesproken over in hun voorstellen voor verbeteropties (hetgeen consistent is met de bevinding die we in paragraaf 3.2 beschreven). Hieronder geven we de door alle betrokkenen genoemde (en met sommigen bediscussieerde) verbeterpunten weer – in overigens willekeurig volgorde.

1) *Meer tijd voor voorbereiding en uitvoering*
   Velen geven aan dat de tijdsdruk ten koste is gegaan van de kwaliteit van de casus, de instructies en de totstandkoming van de uitspraak. Minder tijdsdruk zou daarom wenselijk zijn. Een aantal betrokkenen stelt daar tegenover dat een pressure cooker model de zaak juist energiek en spannend maakt en een spanningsboog met zich meebrengt die partijen ook bij de les houdt.

   Strikt genomen valt de tijdsdruk waar men aan refereert uiteen in drie – deels overlappende) delen:
   - Periode 1: de tijd voor het optuigen en organiseren van de gesimuleerde proefrechtszaak. In deze tijd moeten de deelnemers geworven worden, de casus worden gegenereerd (inclusief eventuele aanpalende juridische documenten (denk aan voor de casus relevante plandocumenten), de te testen wetgeving ter beschikking komen inclusief eventuele toelichting, et cetera.
   - Periode 2: de tijd voor het 'uitspelen' van de gesimuleerde proefrechtszaak: partijen moeten de gelegenheid hebben voor het opstellen van bezwaar, repliek, dupliek, voorbereiding van de uitspraak en de zitting zelf.
   - Periode 3: de tijd voor het verwerken van de verkregen inzichten in enerzijds de analyse ervan en het doorwerken daarvan in amenderingen op het wetsontwerp, en anderzijds binnen de organisaties van de betrokken partijen (het duurt even voordat bij eenieder duidelijk is wat de uitkomsten van het proces zijn en hoe daarmee zal worden omgegaan).

2) *Gerichte keuze en uitwerking van casus*
   Mede door de tijdsdruk en het wisselende vermogen van verschillende betrokkenen om snel een casus te genereren, is de keuze voor te behandelen casus nu tamelijk ad hoc gebeurd. Tegelijk is keuze en kwaliteit van de casus een belangrijke succesfactor (zie vorige paragraaf). Alle betrokkenen zijn het erover eens dat hieraan meer aandacht besteed moet worden.

3) *Zorgvuldiger (voorbereide) totstandkoming uitspraak*
   Er zijn verschillende meningen over de wijze waarop de uitspraak het beste tot stand kan komen. Zo is er een aantal mensen dat het statische, en op zeker moment ook onbedoeld gezaghebbende karakter van de uitspraak als onwenselijk beschouwt. Aangezien in hun ogen niet zozeer de uitspraak maar meer de achterliggende overwegingen van belang zijn, ziet men een uitkomst in het alleen uitwisselen van overwegingen en het achterwege laten van de uitspraak als zodanig. Een enkeling vult daarop aan dat niet zozeer consensus binnen de rechtbank moet worden nagestreefd, maar dat juist het debat waardevol is. Tegen dit alles wordt ingebracht dat het juist de rechtszaaksetting is, inclusief het streven om tot één uitspraak te komen, die maakt dat

de betrokkenen op het scherpst van de snee opereren en argumenteren, dat een stevige weging plaatsvindt en dat partijen kunnen winnen en verliezen (en dus ook – mede in het licht van de eigen reputaties – alles in het werk zullen stellen om een voor hen gunstig resultaat te bereiken). Dit alles voegt vervolgens weer toe aan de motivatie en het plezier.

Een andere kwestie betreft de vraag of de uitspraak ter plekke tot stand moet komen of dat dit ook later, schriftelijk kan. Aanverwant is de vraag of de rechtbank niet tevoren al de uitspraak in concept gereed kan hebben die na de openbare behandeling alleen nog waar nodig in de raadskamer geamendeerd hoeft te worden. Beide vragen hebben betrekking op een zorgvuldige(r) en tegelijk ook meer definitieve totstandkoming van de uitspraak, en op de tijd die de rechtbank daarvoor nodig heeft. Vanwege het element van spel en spanningsboog zou de tweede gesuggereerde werkwijze volgens meerderen de voorkeur hebben – maar dit vraagt dan ook voldoende voorbereidingstijd.

4) *Debriefing van procespartijen*
Een ander verbeterpunt dat genoemd is, betreft het zicht dat de gesimuleerde proefrechtszaak kan bieden op de begrijpelijkheid en werkbaarheid van de wetstekst. Om deze opbrengst te maximaliseren, zou naast de uitspraak ook een of meer vormen van evaluatie wenselijk zijn, zoals bijvoorbeeld een uitgebreide debriefing van alle spelers (partijen, advocaten en rechters) over het interpreteren van en werken met de tekst.

5) *Wijze van inhuren en afspraken met juristen*
Sommigen pleiten ervoor deskundigen (rechter, advocaten) allemaal in te huren, te betalen en (daardoor in staat te zijn) hun rechten en plichten contractueel vast te leggen. Hierdoor wordt risicobeheersing mogelijk. Dat dit geld kost is in deze redenering vanzelfsprekend, hier staat echter hoge en gecontroleerde kwaliteit tegenover.
Anderen pleiten er juist omwille van de kosten voor, om meer met om-niet werkende belanghebbenden of voor niet-commerciële tarieven werkende wetenschappers te werken.
Tussen deze twee standpunten bestaat een stevige spanning, dat moge duidelijk zijn (zie ook de succes- en faalfactoren).

6) *Afspraken over publicatie(s)*
In de huidige opzet waren alleen procesafspraken gemaakt over publicaties ('niet publiceren zonder dat aan elkaar te laten weten') en was tevoren niet voorzien in uitwerking van de uitspraak. Dat laatste wordt door alle betrokkenen als verbeterpunt gezien.
Over de ruimte voor publicaties lopen de meningen uiteen. Sommige partijen pleiten voor afspraken over geheimhouding, timing, publicatierechten et cetera, waar anderen menen dat dit niet nodig is en menen dat dit weer anderen (bijvoorbeeld wetenschappers) juist ook kan motiveren tot actieve deelname.
Een algemeen verbeterpunt dat is genoemd betreft de tijdigheid van de beschikbaarheid van de uitspraak, wat ervoor pleit dit niet over te laten aan het

liefdewerk en oud papier van de rechters.

7) *Instructie van procespartijen*
Normaliter wordt er rondom het inwerkingtreden van nieuwe wetgeving het nodige gepubliceerd (wetenschappelijke artikelen en annotaties), waardoor juristen die ermee aan de slag moeten zich snel op de kern ervan kunnen inwerken. Dergelijke publicaties waren nu maar zeer ten dele beschikbaar. Daarom is door het ministerie VROM kort een toelichting verzorgd. In de daaropvolgende periode zijn nog vele vragen informeel beantwoord, met name door de casusschrijver vanuit Rijkswaterstaat. Volgens sommigen zou dit beter verzorgd en afgestemd moeten worden. Een enkele andere betrokkene meent dat juist in het geheel geen toelichting gegeven moet worden, zodat uit de interpretaties duidelijk wordt hoe juristen de wettekst lezen. In dat laatste geval is wel meer tijd voor de voorbereiding nodig.

8) Strategische begeleidende communicatie
Een belangrijk deel van de doorwerking van de proefrechtszaak en de uitspraak is het gevolg geweest van de wijze waarop diverse betrokkenen daarover in woord en geschrift hebben bericht. Diverse betrokkenen hebben als verbeterpunt genoemd dat VROM hier van meet af aan meer de regie op had kunnen en moeten voeren. Daardoor had er een eenduidiger signaal afgegeven geworden, dat minder het toevallige gevolg was van wie hier wel of niet iets over zei of schreef.

Terzijde is in dit verband opgemerkt dat VROM meer had kunnen kapitaliseren op de goodwill die ze met gesimuleerde proefrechtszaak heeft gekweekt. Alle partijen hebben waargenomen en gewaardeerd dat VROM met dit middel de nek heeft uitgestoken. Dit had zich ook meer, en bij meer gelegenheden (bijvoorbeeld bij de Kamerbehandeling) kunnen vertalen in draagvlak voor het wetsvoorstel.

4. Conclusies

Op grond van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is gerapporteerd, beantwoorden we in dit slothoofdstuk op hoofdlijnen de evaluatievragen zoals die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd.

- *De verwachtingen van de verschillende partijen en de mate waarin deze zijn bewaarheid*

We kunnen constateren dat de betrokkenen het er mee en over eens zijn dat de gesimuleerde proefrechtszaak het inzicht in de werking van het Bkmw 2009 heeft vergroot en tot verbetering van het Bkmw heeft geleid. Ook is men – zij het minder eensgezind – van mening dat de proefrechtszaak tot meer draagvlak voor het Bkmw 2009 heeft geleid. Daarnaast heeft de proefrechtszaak veel goodwill voor VROM opgeleverd, die hiermee immers de nek heeft durven uitsteken.
Over het algemeen heeft de gesimuleerde proefrechtszaak de verwachtingen dan ook ruimschoots waargemaakt, zij het dat dit niet voor alle betrokkenen over de gehele linie geldt; met name voor de departementale beleidsmakers geldt dit minder.

- *De overall opbrengsten die het heeft opgeleverd in product- en procestermen, afgezet tegen de kosten en inspanningen die ermee waren gemoeid*

Bijna alle betrokkenen zijn van mening dat een gesimuleerde proefrechtszaak tot substantiële kwaliteitsverbetering van regelgeving kan leiden. Een deel van hen (ongeveer de helft) meent echter dat inzet van dit instrument aanzienlijke risico's met zich meebrengt. De andere helft ziet die risico's nauwelijks of niet. Duidelijk is dat degene die risico's zien, die voornamelijk zien in de sfeer van de beeldvorming en de hanteerbaarheid van het proces. Degenen die geen risico's zien, verwijzen daarentegen vooral naar de inhoudelijke kant – die er in hun ogen alleen maar op vooruit kan gaan.
Overigens moeten, voor de goede orde, de genoemde risico's worden afgezet tegen de risico's die men loopt als men de wetgeving zonder deze kritische test zou doorvoeren. Ook dan is er immers de kans op onbedoelde gevolgen en misinterpretaties – tussen juristen en/of andere betrokkenen –, met alle maatschappelijke gevolgen en kosten van reparatiewetgeving waar men dan achteraf mee wordt geconfronteerd.

In het onderhavige geval oordelen de betrokkenen gemiddeld positief over de mate waarin de gerealiseerde kwaliteitsverbetering opweegt tegen de risico's, al kijkt niet iedereen daar even positief tegenaan.
Qua kosten/baten-verhouding staken de stemmen ietwat. Veel betrokkenen hebben geen inzicht in de gemaakte kosten, en kunnen deze ook moeilijk afzetten tegen baten (bijvoorbeeld in de vorm van uitgespaarde toekomstige proceskosten).

- *De keuzes gemaakt bij opzet, voorbereiding en uitvoering, en de mate waarin en wijze waarop deze hebben bijgedragen aan een efficiënt verloop en een optimaal resultaat*

De gehanteerde opzet - qua rolverdeling, casus, organisatie en procesgang – wordt door bijna iedereen als (heel) geschikt beoordeeld om zicht te krijgen op de belangrijkste sterke en zwakke punten van de ontwerp AMvB.
Niettemin zegt bijna de helft van de respondenten, en met name degenen die aanzienlijke risico's zeggen waar te nemen, het in de toekomst in een vergelijkbaar geval anders te zullen doen. De verbeterpunten betreffen:
- meer tijd voor voorbereiding en uitvoering
- gerichte keuze en uitwerking van de casus
- zorgvuldiger (voorbereide) totstandkoming van de uitspraak
- debriefing van procespartijen
- wijze van inhuren en afspraken met de juristen
- afspraken over publicatie
- instructie van de procespartijen
- strategische begeleidende communicatie

- *De kritische succes- en faalfactoren die uit dit alles zijn af te leiden*

Volgens de betrokkenen staat of valt een gesimuleerde proefrechtszaak met de kwaliteit van de ingrediënten: de betrokken juristen, de ingebrachte casus, de voorbereiding en organisatie, en ook de uitwerking, inbreng en uitwisseling van standpunten. Daarnaast is duidelijk dat actieve inzet van alle betrokkenen en plezier in de procesgang belangrijke rollen spelen bij het welslagen van een gesimuleerde proefrechtszaak.

- *De mogelijkheid om de aanpak op andere wetsterreinen in te zetten.*

De conclusie uit dit alles is, dat het instrument van de gesimuleerde proefrechtszaak in specifieke gevallen en onder bepaalde randvoorwaarden goed is in te zetten als middel om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren en om toekomstige misinterpretaties en onbedoelde effecten tegen te gaan. Het moet in die specifieke gevallen wel gaan om zaken waar een gedeeld belang bij goede wetgeving is. Meerdere respondenten noemen in het bijzonder implementatiewetgeving als zeer geschikt om op deze wijze vooraf op kwaliteit te toetsen.

Bijlage A: Geraadpleegde personen

Geïnterviewde personen

-	Jitske Brommet	Rijkswaterstaat
-	Robert de Graaff	ORG-ID
-	Andy Krijgsman	Unie van Waterschappen (UvW)
-	Peter Leenders	Gemeente Rotterdam / VNG
-	Marleen van Rijswick	Universiteit Utrecht
-	Martijn Thijssen	Ministerie VROM
-	Hans Woldendorp	Ministerie VROM

Respondenten internetenquête

-	Phon van den Biessen	Van den Biesen Boesveld Advocaten
-	Jan van den Broek	VNO-NCW
-	Henk Brons	VEMW
-	Jan van Dijk	(v/h) Stichting Reinwater
-	Annelies Freriks	Universiteit Utrecht
-	Pedro Heinen	De Kempenaer advocaten

Bijlage B: Tijdsbalk

- Februari 07: eerste gedachten over mke's => niet alleen getallen maar ook brede omschrijvingen van de gewenste kwaliteit
- Feb. 07 => eerste bijeenkomsten brede projectgroep
- Maart 07 => grond- en oppervlaktewater uit elkaar??
- April 07 => sturingsvarianten => maximaal sturend, maximaal instruerend, minimaal sturend, minimaal instruerend
- Mei 07 => Scheveningen => koppeling aan plannen, richtwaarden
- Juni 07 => uitgangspunten notitie met projectgroep
- 26 juni 07 => dirBowa => overheveling naar Waterwet, met koppeling achteraf????
- 11 juli 07 => Nee, heeft geen zin! Let op; goed regelen anders brede koppeling via de achterdeur
- Oktober 07 => GEP niet in Bkmw maar in plannen => PMV 'uitgeschakeld'
- November 07 – januari 08 => RAO-rondje
- Februari 08 => Workshop Utrecht, 1e aankondiging gesimuleerde rechtszaak, de 'waterlichaamplaatjes' zijn geboren
- April 08 => gesimuleerde rechtszaak
- Begin mei 08 => brief van VNG tijdens meivakantie. Boodschap; niet in MR brengen.
- Medio mei 08 => Stranding in CDL, mede door brief VNG
- Augustus 08 => na circa 6 maanden discussie een breed akkoord over geen achteruitgang, 'plaatjes met smiley's'
- Augustus 08 => dirbowa-dg special
- September 08 => CDL 2e maal raak
-
- Oktober 08 => Ministerraad akkoord
- 6 november 08 => publicatie voor inspraak
- Medio december 08 => 35 Kamervragen die pas eind januari beantwoord worden
- Einde januari 09 => Technische briefing
- Februari 09 => 1e ao. Geen belangrijke wijzigingen. Internationale vergelijking is dominant
- April 09 => adviesaanvraag Rvs
- Eind augustus 09 => art 22 overleg met Rvs
- Begin september => advies Rvs
- 15 oktober => 2e ao. Vooraf ingeschat dat advies Rvs dominant zou zijn. Bleek echter internationale vergelijking en nutriënten te zijn. Koppejan & Nepperus houden nadrukkelijk de mogelijkheid open om een Wet te vragen. Ao leidt tot motie Nepperus vd Staay waarin Nederland wordt gevraagd meer in de pas te lopen met het buitenland.
- 20 november 09 => ministerraad akkoord
- Begin december 09 => Bkmw wordt voor de nahang naar de Kamer gestuurd. Daarin ook reactie op motie Nepperus/vd Staay
- Begin januari 10 => 25 Kamervragen, binnen 3 dagen beantwoord, net voor het ao van
- 27 januari 10 => ao. Kamer steunt het Bkmw volledig. Dat na een eerste termijn waarin de kritiek toch nog stevig was

Bijlage C: Gehanteerde scorekaart

BUREAU KLB
ONDERZOEK
ADVIES
PROCES

Scorekaart bij beknopte evaluatie gesimuleerde proefrechtszaak Bkmw 2009

Kunt u – zo mogelijk voorafgaand aan het interview – rapportcijfers geven voor de mate waarin u het eens bent met onderstaande stellingen?

De gesimuleerde proefrechtszaak	Rapportcijfer	Weet niet / geen mening
1. … heeft het inzicht in de werking van de AMvB vergroot		
2. … heeft tot verbetering van de AMvB geleid		
3. … heeft tot een meer (ook door mijn organisatie) gedragen Bkmw 2009 geleid		
4. … heeft waargemaakt wat ik ervan verwachtte		
5. … is een instrument dat tot substantiële kwaliteitsverbetering in regelgeving kan leiden		
6. … is een instrument waarvan het gebruik aanzienlijke risico's met zich meebrengt		
7. De gehanteerde opzet was goed toegesneden op het doel zicht te krijgen op de belangrijkste sterke en zwakke punten van de ontwerp AMvB		
8. Ik zou het in een vergelijkbaar toekomstig geval op precies eenzelfde manier opzetten		
9. De als gevolg van deze gesimuleerde proefrechtszaak gerealiseerde kwaliteitsverbetering weegt ruimschoots op tegen de risico's ervan		
10. In financieel opzicht wegen de baten van deze gesimuleerde proefrechtszaak ruimschoots op tegen de kosten ervan		