

Aan de Koningin

Onderdeel  
Contactpersoon  
Registratienummer  
Datum  
Onderwerp

Directie Wetgeving  
mr. M.Tj. Bouwes  
556482508/6  
23 september 2008

Nader rapport inzake het advies van de Raad van State inzake de kabinetsreactie op de nota integraal wetgevingsbeleid "Vertrouwen in wetgeving"

Bijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 mei 2008, no. 5543805/08/8, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermelde nota rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 juli 2008, no. W03.08.017/II, bied ik U hierbij aan.

### 1. Inleiding

De Raad merkt terecht op dat de nota in een traditie staat van beleid gericht op de verbetering van de kwaliteit van wetgeving. Blijvende aandacht is nodig om ervoor te zorgen dat wetten en regels duidelijk zijn, efficiënt, rechten niet meer worden beperkt dan nodig en dat bevoegdheden van overheidsorganen op in een democratisch proces tot stand gekomen wetten berusten. Aldus ontstaat een rechtsorde waarin mensen vertrouwen kunnen stellen. De nota benadrukt het belang van aandacht voor het bestuurlijke en politieke proces dat tot wetgeving leidt en de noodzaak van afstemming met uitvoeringsorganen bij de voorbereiding van wetgeving. De nota spreekt daarom van een integraal wetgevingsbeleid dat niet slechts kwaliteitscriteria formuleert, maar ook de wisselwerking tussen wetgever, rechtstoepasser en uitvoerder als essentiële voorwaarde voor goede wetgeving formuleert. Daarbij gaat het ook om de vraag of beleid, dus overheidsinterventie, werkelijk nodig is, en, zo ja, dat degenen die door deze interventie worden geraakt (het bedrijfsleven en burgers, maar ook uitvoerders en handhavers) bij de ontwikkeling van het beleid worden betrokken. De Raad onderschrijft de vaststelling in de nota dat wat geldt voor het nationale wetgevingsbeleid, evenzeer geldt voor het Europese beleid. De verwevenheid van nationale en Europese rechtsorde heeft derhalve ook gevolgen voor het in de nota aangekondigde werkprogramma.

Het kabinet is verheugd dat de Raad de nota ziet als een nieuwe aanzet voor het wetgevingsbeleid en de aangekondigde projecten als een concrete vertaling van de thema's van de nota beschouwt. Door een gezamenlijke inspanning van de bij de voorbereiding van regelgeving en, zoals de nota benadrukt, bij de uitvoering betrokken organen blijft het noodzakelijke vertrouwen in de nationale en internationale rechtsorde gewaarborgd.

### 2. Effectief wetgevingsbeleid

Opeenvolgende kabinetten hebben de accenten in het wetgevingsbeleid steeds gekoppeld aan doelstellingen of hoofdpunten van het regeringsbeleid in de desbetreffende kabinetsperiode. Zo lag de nadruk onder de paarse kabinetten op marktwerking als alternatief voor directe overheidssturing, en onder de kabinetten Balkenende I-III op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappelijke geledingen bij het bereiken van beleidsdoelstellingen. Het huidige kabinet legt de nadruk op vertrouwen, ruimte voor ontplooiing en vermindering van regeldruk, vandaar dat dit thema nu gestalte krijgt in het wetgevingsbeleid. De in de nota genoemde projecten passen bij deze accenten en bij het inzicht dat een wetgevingsbeleid alleen effectief kan zijn als zich het mede uitstrekt tot beleidsvorming en uitvoering en dus een integraal wetgevingsbeleid is dat alle schakels in de keten raakt (zie ook punt 1).

De legitimatie van het te voeren wetgevingsbeleid als uitvloeisel van het regeringsbeleid in den brede, maakt evaluatie van de effectiviteit van het wetgevingsbeleid niet minder belangrijk. Het clearing house wetsevaluatie kan bij deze evaluaties een rol spelen door bij evaluatie van wetten ook vragen te stellen over de mate waarin in de desbetreffende wetgeving gebruik is gemaakt van elementen (reguleringsconcepten, instrumenten) uit het wetgevingsbeleid, maar ook door bestaande wetsevaluaties op dat aspect te bezien.

Een tweede kapstok voor evaluatie van het wetgevingsbeleid in de nota betreft het integraal afwegingskader beleid en wetgeving. Dat kader behelst in feite de gehele instrumentatie van het wetgevingsbeleid – van probleemstelling tot evaluatie – doordat het een samenhangend stelsel beoogt te vormen van alle instrumenten die ooit zijn vastgesteld om de kwaliteitseisen voor wetgeving te operationaliseren. Het ligt in het voornemen om het afwegingskader enkele na jaren na invoering te evalueren op praktische bruikbaarheid en effectiviteit. Daarmee ontstaat zicht op de effectiviteit van de onderdelen van het wetgevingsbeleid die in het kader zijn opgenomen. De eerste evaluatie van het integraal afwegingskader vormt de nulmeting, waartegen uitkomsten van periodieke vervolgevaluaties kunnen worden afgezet.

Het algemeen wetgevingsbeleid is ook gericht op de ontwikkeling van een werkwijze gericht op minder wetgeving en het bevorderen van kwalitatief goede wetgeving. Op dit onderdeel hebben de afgelopen jaren de bekende wetgevingsvisities plaatsgevonden die ook ingingen op de bereikte resultaten. Het algemeen wetgevingsbeleid heeft aldus vaste grond gekregen door een interdepartementale infrastructuur waarbij alle departementen betrokken zijn. Deze infrastructuur bestaat uit een aantal elementen, zoals de toetsing, het gebruik van toetsen en checklists, de versterking van de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de ontwikkeling van wetgevingskwaliteitsbeleid, maar ook de Academie voor Wetgeving, het Kenniscentrum Wetgeving en het Expertisecentrum Europees recht. Daarmee zijn voorwaarden geschapen voor een zo goed mogelijk algemeen wetgevingsbeleid. Die inzet heeft steeds onderhoud en vernieuwing nodig. De nota geeft daar uiting aan.

Het begrip wetgeving in paragraaf 2.1 doelt niet alleen op wetgeving in formele zin, zoals de Raad veronderstelt. Het gaat om wetgeving in de brede zin van het woord, dus ook gedelegeerde regelgeving. De visie van de Raad dat met gedelegeerde wetgeving zuinig moet worden omgesprongen, wordt, volle gedeeld. Het standpunt is neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Aanwijzingen maken daarbij wel een onderscheid tussen zuiver nationale wetgeving

en implementatie van EG-maatregelen, in die zin dat bij EG-implementatie de ruimte voor nationale beleidsmatige afwegingen en de termijn voor implementatie een sterkere rol gaan spelen. Beoordeling van delegatiegrondslagen en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven, is een belangrijk aandachtspunt bij de toetsing van ontwerpregelgeving. De nota gaat in de inleiding uitdrukkelijk in op de functie van de wet als normerend en ordenend instrument, een instrument dat overheidsoptreden moet kunnen legitimeren en niet menselijk gedrag moet willen beheersen. Die functie kan de wet slecht vervullen indien de wet in formele zin duidelijkheid verschaft over de taakverdeling tussen formele wet en lagere regelgeving. De inleiding van de nota is in deze zin aangevuld.

De Raad merkt op dat de subsidiariteitstoets een rol kan spelen bij het bevorderen van een terughoudende opstelling bij Europese Commissie ten aanzien van wetgevingsinitiatieven en de reikwijdte van wetgeving. Zoals in de nota opgemerkt passen bij Europese voorstellen dezelfde afwegingskaders als bij nationale voorstellen, waarbij voor een goed begrip moet worden aangetekend - de Raad heeft daar in het verleden ook op gewezen - dat subsidiariteit niet alleen kan betekenen dat er op Europees niveau geen regeling plaatsvindt, maar ook dat juist wel regeling plaatsvindt. De nota is in punt 3.16 aangevuld met een verwijzing naar de subsidiariteitstoets.

### 3. Organisatorische voorwaarden voor een effectief wetgevingsbeleid

#### *a. Organisatie en positie wetgevingsfunctie*

De visie van de Raad dat voor een effectief wetgevingsbeleid aan een aantal organisatorische randvoorwaarden moet zijn voldaan, wordt ten volle gedeeld. Zowel de positie van de wetgevingsdirecties als van de Minister van Justitie zijn daarbij van belang. In de kabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving heeft het kabinet benadrukt dat beleid, beleidsuitvoering en recht niet los van elkaar kunnen worden gezien: zij grijpen in elkaar, zijn met elkaar verweven (Kamerstukken II, 2007/08, 31201, nr. 32, p. 9-10). Het kabinet heeft er daarbij op gewezen dat met name gewaarborgd moet worden dat de juridische invalshoek zelfstandig en onafhankelijk aan de orde moet komen in de besluitvormende organen binnen de ministeries. Zoals daar opgemerkt: "Het is immers van essentieel belang dat juridische expertise wordt ingebracht bij het kiezen van de marsroute. Belangrijke juridische argumenten en overwegingen moeten onversneden aan de orde kunnen komen, ook als die beleidsmatige of politieke bezwaren oproepen. De bewindslieden moeten immers volledig voorgelicht een besluit kunnen nemen".

#### *b. Positie Minister van Justitie*

De Raad legt een verbinding tussen de kwaliteit van regelgeving en de rol van de Minister

van Justitie. De Raad verwijst in dit verband naar zijn advies over het rapport van de visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving. Naar aanleiding van het door de Raad genoemde advies over het kabinetsstandpunt over de rapport van de visitatiecommissie heeft het kabinet besloten dat versterking van de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de ontwikkeling van het wetgevingskwaliteitsbeleid onderdeel is van het bredere programma tot versterking van de juridische functie van het Rijk ( zie brief van 15 mei 2008 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II, 2007/08, 31201, nr. 32).

#### c. Afstemming

De opmerkingen van de Raad over de noodzaak om, kort gezegd, wetgevingsbeleid en beleidsontwikkeling met elkaar in verbinding te brengen, kunnen worden onderschreven. Het kabinet stelt zich als opdracht daarvoor ook de organisatorische voorzieningen te treffen. De nota besteedt daarom ook uitdrukkelijk aandacht aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en de bestuurlijke en politieke processen die tot overheidsinterventie leiden. Startnotities met beredeneerde keuzes van doel en instrumentarium, objecttesten, dossierteams, panels van uitvoerder en het integraal afwegingskader zijn evenzovele middelen om die afstemming van beleid en wetgeving tot stand te brengen.

#### 4. Europa

De beschouwingen van de Raad over de noodzaak van afstemming van Europese en nationale rechtssystemen kunnen worden onderschreven. Het is verheugend dat de Raad de in de nota aangekondigde verkenningen ondersteunt. In het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State van 6 december 2007 inzake de concept-kabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving "Met recht verbonden" zijn voorbeelden gegeven van vragen die daarbij aan de orde zijn (Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 33, pt. 7 b). De Minister van Justitie vervult bij deze verkenningen een initiërende en, met het oog op de bredere bruikbaarheid van deze verkenningen, een coördinerende rol.

#### 5. Uitvoering en handhaving

Terecht wijst de Raad op het belang van tijdige en voortdurende betrokkenheid van uitvoerings- en handavingsinstanties in het beleids- en wetgevingproces. De hiervoor onder pt. 3c genoemde instrumenten zijn erop gericht de verbinding tussen wetgeving en uitvoering tot stand te brengen en vroegtijdige en voortdurende betrokkenheid van handavings- en uitvoeringsorganen invulling te geven. Een belangrijk doel van het voorgestelde programma LEGIS, gericht op standaardisatie en ICT-ondersteuning van wetgeving, is ook de verbinding tussen beleid, wetgeving en uitvoering te verankeren in de opeenvolgende fases van het wetgevingsproces.

Gelet op de nog steeds toenemende invloed van Europese maatregel op de nationale handavings- en uitvoeringspraktijk, is het noodzakelijk om ook op dit punt voor intensivering van inspanningen te kiezen. In mijn brief van 23 april 2008 aan de beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2007/08, 21 109, nr 180), in reactie op het rapport "Implementatie van EU-handavingsvoorschriften", heb ik reeds aangegeven dat het kabinet de handavingspraktijk sterker

zal betrekken bij de beleidsvoorbereiding. Dat geldt dan zowel voor de voorbereiding van Europese regelgeving als voor de uitwerking van het nationale uitvoeringsbeleid van Europese regels. Ook de Algemene Rekenkamer heeft onlangs in haar rapport Europese regelgeving, implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland”(Kamerstukken II, 2007/08 31 498, nrs. 1-2) gewezen op de noodzaak om handhavings- en uitvoeringsinstanties tijdig te betrekken bij het proces van totstandkoming van verordeningen. De aanbevelingen bieden de bouwstenen voor een versterking van de handhaving van Europese voorschriften.

## 6. Evaluatie

Het kabinet stelt met vreugde vast dat de Raad positief staat ten opzichte van taak en werkwijze van het clearing house voor wetsevaluatie. In de opzet van deze systematische wetsevaluatie is rekening gehouden met de opmerkingen die de Raad destijds maakte in zijn advies van 7 april 1995 (W03.930391) over de nota wetsevaluatiebeleid. In dat advies zag de Raad een nauw verband tussen en de noodzaak van een integrale benadering van beleids- en wetsevaluaties. In de werkwijze van het clearing house wordt vanwege die nauwe samenhang geen scheiding aangebracht tussen beleids- en wetsevaluaties. De werking van wetgeving valt niet los te zien van het beleid; wel blijft de wet een zichtbaar ‘product’ dat eigen kenmerken heeft. De indertijd door de Raad gewenste systematiek in de wetsevaluatie wordt gerealiseerd doordat vanuit de directies wetgeving van de departementen steeds dezelfde vragen (over bijvoorbeeld elementen van wetgeving) worden ingebracht om onderzocht te worden in de voorgenomen departementale evaluaties. Aan de hand van een meta-evaluatie van die evaluaties, kunnen dan mogelijk verbanden worden gelegd tussen diverse elementen van wetgeving en hun ‘werking’ (een begrip dat kan slaan op naleving, doelbereiking, proces van uitvoering als ook op de beoogde en de feitelijke effecten). De systematiek wordt verder bevorderd doordat gepoogd zal worden een kader op te stellen voor wetgeving, waarin de belangrijke elementen van wetgeving, uitvoering, handhaving en naleving worden weergegeven, waar mogelijk met de relaties tussen die elementen. Dat zal bijdragen aan de ontwikkeling van een theorie over wetgeving.

Over criteria die als leidraad kunnen dienen voor de beantwoording van de vraag of tot evaluatie moet worden overgegaan, zij het volgende opgemerkt. Het kabinet ziet de wenselijkheid van dergelijke criteria. Voor ogen dient te worden gehouden dat het in dit stadium moeilijk is heel scherpe criteria vast te stellen. Die criteria moeten immers ook een aanwijzing geven wanneer wetten niet geëvalueerd zouden moeten (of: behoeven te) worden. Zolang er nog de nodige onduidelijkheid bestaat over ‘de werking’ van wetten, zijn evaluaties van beleid en wetgeving nuttig. Dat geldt voor de werking van nieuw beleid en daarbij horende nieuwe wetgeving, maar ook voor de wijziging van bestaand beleid en de wetswijzigingen die daarvan het gevolg is. Het clearing house is bedoeld om gerichte evaluatievragen te doen stellen bij departementale evaluaties en vervolgens de resultaten van die evaluaties te relateren aan de diverse elementen van wetgeving. Dat laatste is de meta-evaluatie. Uit inzichten over de werking van wetgeving of elementen uit die wetgeving valt niet direct iets af te leiden over nut of noodzaak van die evaluatie. De nota is in deze zin aangevuld.

## 7. Zorgplichten en doelbepalingen

Het kabinet onderschrijft het betoog van de Raad over de voor- en nadelen van zorgplichten en doelbepalingen. Deze regelgevingsconcepten zijn niet nieuw. Onder de vorige kabinetten is op diverse terreinen onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor zorgplichten en doelbepalingen. In algemene zin is gekeken naar het effect van open normen voor de materiële en immateriële regeldruk. Een voorbeeld van dergelijk onderzoek is Open normen en regeldruk: Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg, B.R. Dorbeck-Jung, M.J. Oude Vrielink- van Heffen & G.H. Reussing (onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Universiteit Twente, Enschede, december 2005). Daarnaast is gekeken op welke terreinen zorgplichten of doelbepalingen kunnen worden ingevoerd, bijvoorbeeld in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs en in de milieuwetgeving. Zie bijvoorbeeld onderzoeksrapporten van het programma Bruikbare rechtsorde Zorgplichten in de milieuwetgeving (2005), Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs (2005), Zorgplichten primair onderwijs (2005) en Minimumvoorschriften voor de inrichting van het vmbo (november 2006). De nota is in deze zin aangevuld.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik u verzoeken in te stemmen met toezending van het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

De Minister van Justitie,