

# Vertrouwen in wetgeving

Werkprogramma om te komen tot een integraal wetgevingsbeleid



**'EEN SAMENLEVING KAN NIET FLOREREN ZONDER ONDERLING VERTROUWEN'**



## Inleiding: integraal wetgevingsbeleid

*'Een integraal wetgevingsbeleid is gericht op alle eisen voor goede wetgeving. De wisselwerking tussen wetgever, rechtstoepasser en uitvoerder is een essentiële voorwaarde voor goede wetgeving.'* (p.3 van de Nota)

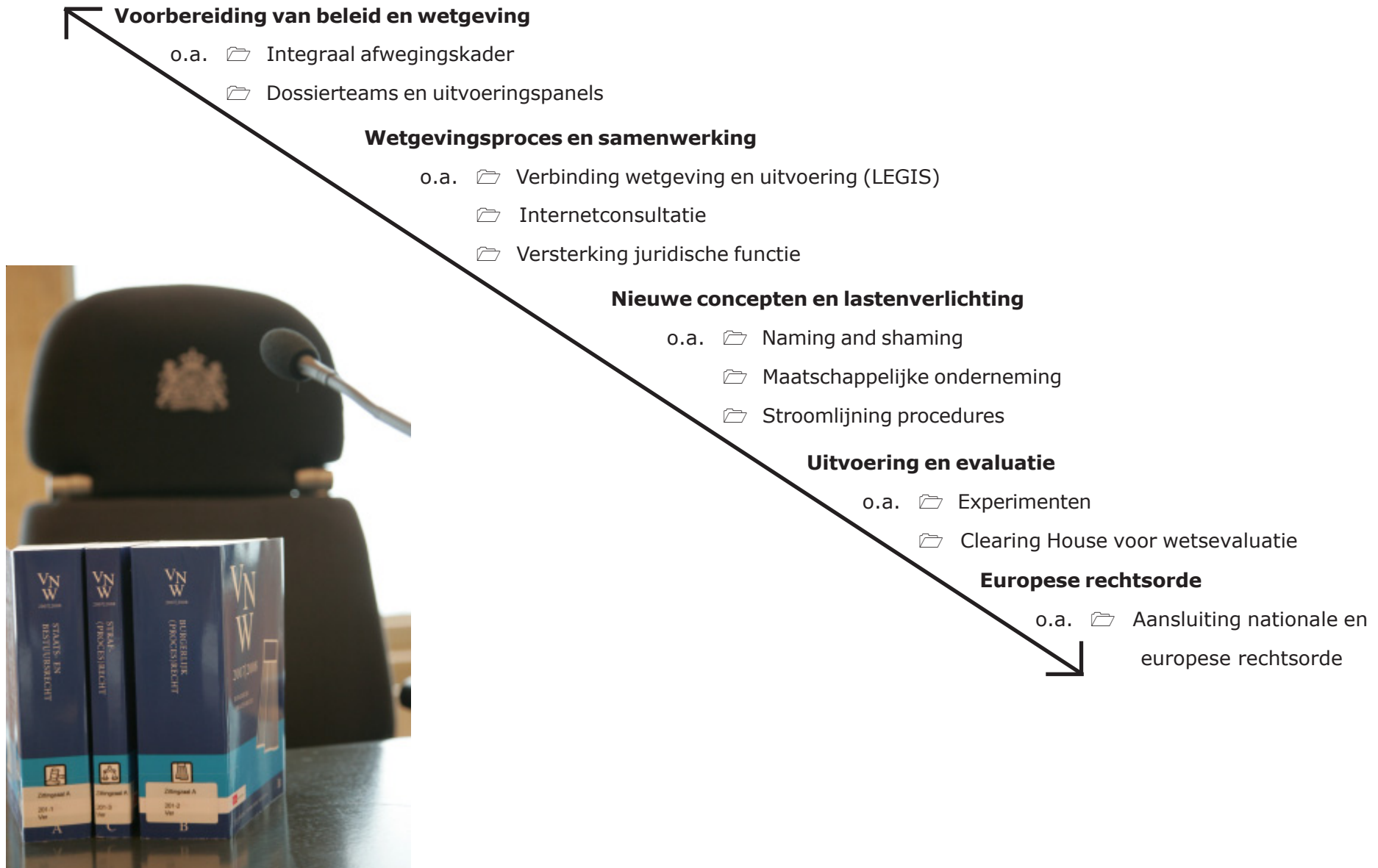
Het wetgevingsbeleid is gericht op de ontwikkeling en toepassing van kwaliteitscriteria voor goede wetgeving. Een integraal wetgevingsbeleid richt de focus daarnaast op de vragen die in de fase van de beleidsvoorbereiding aan de orde moeten komen. Is nieuw beleid of nieuwe wetgeving werkelijk nodig? Lost betere uitvoering of betere handhaving het probleem niet op? Verdienen andere instrumenten van sturing de voorkeur boven wetgeving?

Versterking van de onderlinge relatie tussen beleidsvoorbereiding, wetgeving en uitvoering moet leiden tot betere en beter uitvoerbare regels. Evaluatie van die regels en van de uitvoering ervan moet een normaal onderdeel van het wetgevingsproces worden. Op deze wijze kan een integraal wetgevingsbeleid gericht op alle eisen voor goede wetgeving tot stand komen.

### Documentatie:

-  Kabinetsnota 'Vertrouwen in wetgeving' en bijbehorend advies Raad van State, Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nrs. 1 en 2
-  Kabinetsnota 'Bruikbare rechtsorde', Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9

## Integraal wetgevingsbeleid in schema



## Vorbereiding van beleid en wetgeving

'De bestuurlijke reflex om op incidenten te reageren met regelgeving in plaats van betere uitvoering of handhaving moet worden doorbroken.'  
(p.3 van de Nota)

Niet alleen in het wetgevingsproces zelf, maar reeds in de fase van probleemstelling en analyse moet aandacht zijn voor aspecten die bepalend zijn voor goede wetgeving, zoals doeltreffendheid, evenredigheid en rechtmatigheid van mogelijk overheidsoptreden. Incidenten mogen niet zonder zorgvuldige afweging gezien worden als aanleiding voor nieuw beleid. Soms wordt nieuw beleid op oud beleid gestapeld en treft het nieuwe beleid niet het beoogde doel omdat het oude beleid niet is afgebouwd. Een beleidsmoratorium is soms nodig.

De effecten van wetgeving zullen beter in kaart moeten worden gebracht door een integrale toets op nieuw beleid en nieuwe wetgeving. Dat geldt zowel voor nationale als Europese en internationale initiatieven. De uitvoerbaarheid en de effectiviteit van veel regelgeving zijn vaak sterk afhankelijk van de technologische mogelijkheden van grote automatiseringssystemen. Om die reden zal bij de voorbereiding van wetgeving meer fundamenteel rekening moeten worden gehouden met de kennis en ervaringen van uitvoerende instellingen en doelgroepen.

Maatregel	Doel	Trekker	Opleverdatum
Integraal afwegingskader	Integratie van alle toetsen en instrumenten voor effectanalyse van regelgeving in één afwegingskader	Justitie/WKB	2009
Objecttest	Instrument om te meten hoeveel regelingen gelden voor één object (bijv. een ondernemer) en wat de gevolgen zijn van nieuwe regelgeving	Justitie/WKB	2010
Dossierteams en panels uitvoerders	Inzet van kennis van beleidsmedewerkers, juristen en uitvoerders; best practices	Alle departementen	2009/2010



## Wetgevingsproces en samenwerking

*'Door een selectieve wetgevingstoets door Justitie en door interdepartementale samenwerking wordt ruimte geschapen om meer intensief aandacht te besteden aan regelgeving die van belangrijke maatschappelijke betekenis is of centrale waarden vertegenwoordigt.'* (p. 11 van de Nota)

De kwaliteit van overheidsbeleid en wetgeving is afhankelijk van de mensen die eraan werken. Dit betreft zowel de beleidsmakers, de uitvoerders als de wetgevingsjuristen. Het rijksbrede programma Vernieuwing Rijksdienst werkt aan een kleinere maar beter functionerende overheid. Daarvoor is het onder andere van belang dat de centrale juridische afdelingen van de departementen nauwer samenwerken en dat wetgevingsjuristen eerder worden betrokken in het proces van beleidsontwikkeling. Het Programma Versterking Juridische Functie Rijk geeft hier uitvoering aan.

ICT biedt kansen op een efficiënter wetgevingsproces en op betere uitvoering. Het programma LEGIS is gericht op standaardisatie van begrippen en procesondersteuning met behulp van ICT. Het doel van LEGIS is om wetgeving en wetgevingsproces zo in te richten dat de vertaalslag van de wetgeving naar de uitvoering - met behulp van gegevensmodellen voor geautomatiseerde systemen en digitale loketten voor burgers en ondernemers - gemakkelijker wordt. Dat draagt bij aan de transparantie van de regels en gaat verkokering in de wetgeving tegen. Ook bij de voorbereiding van wetgeving kan de transparantie worden vergroot. ICT stelt meer mensen in staat te participeren in discussies over nieuwe regelgeving en bijvoorbeeld hun ervaringskennis in te brengen.

### Documentatie:

-  Kabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving 'Met recht verbonden', Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 32
-  Kabinetsstandpunt 'Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving', Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62

Maatregel	Doel	Trekker	Opleverdatum
Selectieve wetgevingstoets	Afspraken tussen Justitie en de vakdepartementen over prioriteitsstelling in de wetgevingstoetsing	Justitie/WKB	2008/2009
Vaste verandermomenten	Vaste date voor inwerkingtreding nieuwe regelgeving incl. redelijke invoeringstermijnen	Departementen	2008/2009
Versterking juridische functie en samenwerking	Verbetering kwaliteit van de wetgeving door o.a. eerdere betrokkenheid wetgevingsjuristen	Departementen	Vanaf 2009
<b>LEGIS, o.a.:</b>			
Internetconsultatie	Tweejarig rijksbreed experiment met internetconsultatie over nieuwe regelgeving	Justitie en andere departementen	1 juni 2009 start één overheidsportal
EU-implementatiedatabase	Ontsluiten informatie over EU-herkomst regelgeving (o.a. in basiswettenbestand)	Justitie/WKB	2009
Wetgevingsvoortgangssysteem	Ontwikkelen infrastructuur voor voortgangs- en planningssystemen	Justitie/WKB	Eerste kwartaal 2009 ontwerp + begroting gereed
Wetgevingseditor	Geautomatiseerd hulpmiddel bij redigeren van wetgeving	Justitie/WKB	2009

## Nieuwe concepten en lastenverlichting

*'Wetgeving dient zo min mogelijk verplichtingen op te leggen of lasten te geven en zoveel mogelijk ruimte te bieden aan burgers en bedrijven. Deze ruimte betekent dat vertrouwen wordt gegeven aan burgers, professionals en bedrijfsleven door minder gedetailleerde regels, door minder vergunningseisen en minder verantwoordingsplichten.'* (p. 5 Nota)

De nota Bruikbare rechtsorde uit 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29279, nr. 9) bevatte een aanzet voor de ontwikkeling van nieuwe wetgevingsmodellen en (alternatieve) reguleringsconcepten (zoals codes en andere private afspraken). Deze ontwikkeling krijgt een vervolg in onderzoek naar breder toepasbare wetgevingsfiguren en –instrumenten, zoals meervoudig gebruik van eenmalig aangeleverde informatie, ontwikkeling van taxonomieën (afstemming van begrippen) en automatische vergunningverlening (lex silencio positivo). Op het terrein van het privaatrecht is wetgeving in de maak voor de introductie van nieuwe rechtsfiguren, zoals de maatschappelijke onderneming, die burgers en bedrijven meer ruimte geven om zelf verantwoordelijkheid voor hun handelen te nemen.

Het kabinet zet onverminderd in op merkbaar minder regeldruk voor bedrijven en burgers en op een betere dienstverlening door de overheid. Deze inzet vertaalt zich in concrete doelen van vijftiwintig procent administratieve lastenverlichting voor bedrijven en burgers in deze kabinetsperiode, maar ook minder toezichtlasten, minder vergunningen en minder informatieverplichtingen jegens de overheid. Ook stroomlijning van procedures, onder andere op het terrein van het bestuursrecht, hoort hier bij.

### Documentatie:

- Nota 'Bruikbare rechtsorde', Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9
- <http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/maatschappelijkeonderneming>
- Brief van de Minister van Justitie van 29 oktober 2008 met lastenverlichtingsmaatregelen, Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 3

## a. Nieuwe concepten en instrumenten van wetgeving

Maatregel	Doel	Trekker	Opleverdatum
Verantwoorde openbaarmaking ('naming and shaming')	Analyse van de juridische aspecten van openbaarmaking van toezichtgegevens; rapport	Justitie/WKB	Afgerond
Maatschappelijke onderneming	Nieuwe rechtsvorm voor instellingen in de semi-publieke sector om ruimte te geven voor slagvaardiger optreden	Justitie/privaatrecht	2009 indiening wetsvoorstel
Herijking toezichtswetgeving	Analyse wettelijke beperkingen voor samenwerking inspecties; rapport	Justitie/WKB	Afgerond
Maatschappelijke reguleringsinstrumenten (algemene voorwaarden en standaardregelingen, protocollen en convenanten)	Onderzoek naar mogelijkheden en reikwijdte van zelfregulering (WODC)	Justitie/WKB	2008/2009
Diverse onderwerpen van privaatrecht: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpassing appartementsrecht (doorbreken impasses in besluitvorming in verenigingen)</li> <li>• Parkmanagement (bestuur en beheer bedrijfsgebouwen, winkelgebieden e.d.)</li> <li>• Experimentenwet</li> </ul>	Nieuwe rechtsfiguren om burgers en bedrijven in staat te stellen meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun woon- en werkomgeving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Justitie/privaatrecht</li> <li>• Justitie/privaatrecht</li> <li>• EZ</li> </ul>	2008/2010 indiening wetsvoorstellen
Ontwikkeling taxonomieën (vertaling wetgeving naar uitvoering)	Standaardisatie van wettelijke begrippen e.d. om de vertaling naar de uitvoering m.b.v. ICT te vergemakkelijken (LEGIS)	Justitie/WKB	2008/2012



## b. Lastenverlichtingsmaatregelen/stroomlijning procedures

Maatregel	Doel	Trekker	Opleverdatum
Diverse vereenvoudigingen ondernemingsrecht (verkorte winstaangifte, flexibilisering BV-recht, afschaffing verklaring van geen bezwaar enz.)	Vereenvoudiging en flexibilisering ondernemingsrecht	Justitie/privaatrecht en SBR	2009/2010 invoering
Diverse voorstellen mbt elektronisch rechtsverkeer (derdenbeslag, aanleveren authentieke akten, onderhandse akten en algemene voorwaarden, bestuursrechtelijk procederen)	Vereenvoudiging procedures door middel van elektronische communicatie	Justitie/privaatrecht en SBR	2009/2010 invoering
Deelgeschilprocedure letselschadezaken	Versnelling procedures	Justitie/privaatrecht	1 juli 2009 invoering
Diverse vereenvoudigingen/stroomlijningen bestuursprocesrecht (wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, bestuurlijke lus, samenhangende besluiten, lex silencio positivo)	Versnelling procedures op bestuursrechtelijk terrein	Justitie/SBR	2009/2010 invoering
Versnelling besluitvorming in bestuursrecht (infrastructuurprocedures)	Fundamentele bezinning op bestuursprocesrecht met het oog op verdergaande mogelijkheden tot versnelling procedures	Justitie/WKB en SBR	2010

## Uitvoering en evaluatie



*'Het is noodzakelijk de wisselwerking tussen wetgeving en uitvoering te verbeteren. De uitvoerbaarheid van wetgeving is cruciaal voor de doeltreffendheid van wetgeving.'* (p. 13 van de Nota)

Het vertrouwen als wezenlijk element van wetgeving strekt zich ook uit tot uitvoerders en uitvoerende instanties. Ook voor hen geldt dat zij ruimte moeten hebben in de uitvoering, mits die leidt tot het doel. Dat maakt het voor zowel uitvoerende organisaties als burgers mogelijk maatwerk te leveren en recht te doen aan concrete omstandigheden.

Wetgeving en wetgevingsproces zijn gebaat bij ervaringskennis op het terrein van voorbereiding van wetgeving, effecten van wetgeving en de uitvoering daarvan. Die kennis moet breed voorhanden zijn. Dat kan door de effecten van wetten op structurele wijze te evalueren en de resultaten daarvan breed toegankelijk te maken. Een onderzoekscentrum voor wetsevaluatie ('clearing house') kan deze kennisvermeerdering bevorderen.

De effecten van nieuwe wetgeving en de werking van de wet kunnen in de praktijk worden beproefd door gefaseerde invoering of door invoering voor een beperkte kring van personen of domeinen. Met experimentele wetgeving zal worden geëxperimenteerd.

### Documentatie:

-  C.M. Klein Haarhuis en E. Niemeijer, Wet en werkelijkheid, Bevindingen uit evaluaties van wetten, WODC, reeks Onderzoek en beleid nr. 267
-  Verslag van een schriftelijk overleg over het rapport 'Wet en werkelijkheid', vastgesteld op 30 oktober 2008, Kamerstukken II 2008/09, 29 279, nr. 80

Maatregel	Doel	Trekker	Opleverdatum
Clearing house wetsevaluatie	Aan de hand van meta-evaluatie van wetsevaluaties kennis van de werking van wetgeving vergaren en terugkoppelen naar het wetgevingsproces	Justitie/WKB	Vanaf nu tot 2013
Duplis (in het kader van het programma LEGIS)	Samenwerking met IND bij vertaling wetgeving naar vernieuwde ICT-systemen (Indigo)	Justitie/WKB en IND	volgt project Indigo
Experimentele wetgeving	Onderzoek voor- en nadelen en randvoorwaarden voor experimenten bij wetgeving	Justitie/WKB	2009



## Europese rechtsorde

*'De betekenis van de Europese Unie en van het Europese acquis voor Nederland en de Nederlandse rechtsorde moeten uitdrukkelijk in het wetgevingsbeleid verankerd zijn.'* (p. 3 van de Nota)

De verwevenheid van de Europese en nationale rechtsorde heeft tot gevolg dat alle vragen van wetgevingsbeleid die nationaal moeten worden beantwoord, ook Europees gelden. Ook daar gaat het om zorgvuldigheid in analyse van het probleem, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtmatigheid.

De verwevenheid van de Europese rechtsorde en de nationale rechtsorde neemt nog steeds toe. Deze verwevenheid betekent niet slechts dat de wet moet voldoen aan Europese verplichtingen. Zij eist ook in toenemende mate dat de gehanteerde systematiek van het wettelijke stelsel aansluit op de Europese benadering, op straffe van gebrekkige implementatie. Nadere verkenning op deze punten zal de wetgever in staat moeten stellen tot meer beredeneerde keuzes bij de implementatie van Europese richtlijnen en bij de vormgeving en herinrichting van zijn nationale stelsel. Daarbij kan de vraag aan de orde zijn of het wenselijk is de nationale wet te modelleren naar het Europese voorbeeld, maar ook - omgekeerd - of het volgen van het Europese voorbeeld toepassing van nieuwe, aantrekkelijke reguleringsmodedellen in de weg staat.

In het begin van het Europese traject en tijdens de rit zal een zorgvuldige beoordeling en effectanalyse van Europese voorstellen moeten plaatsvinden, net als bij nationale voorstellen gebeurt. Instrumenten worden ontwikkeld die vanaf het eerste stadium van de onderhandelingen over een Europees voorstel dwingen tot nadenken over de nationale consequenties van het voorstel.

### Documentatie:

- Advies van de Raad van State en Nader rapport inzake de conceptkabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving 'Met recht verbonden', Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 33
- VROM-raad, Brussels lof, Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid, advies 066, maart 2008

Maatregel	Doel	Trekker	Opleverdatum
Verbetering aansluiting nationale en Europese rechtsorde (o.a. in omgevingsrecht)	Onderzoek naar andere concepten en methoden van omzetting Europees recht, o.a. door middel van rechtsvergelijking	Justitie/WKB en andere departementen	2009/2010
Handleiding Wetgeving en Europa	Faciliteren onderhandelaars in Brussel en wetgevingsjuristen	Justitie/WKB	2009
Effectenanalyse	Instrumenten voor tijdige beoordeling en effectenanalyse van Europese voorstellen	Justitie/WKB	2009/2010



## Contact

Voor de totstandkoming van een 'echt' integraal wetgevingsbeleid zijn de inzet en het commitment van velen binnen de overheid noodzakelijk: van beleidsmakers, wetgevingsjuristen en uitvoerders. Maar ook buiten de overheid, bij maatschappelijke organisaties en in de wetenschap, zijn vele personen die met kennis en ideeën kunnen bijdragen aan het integraal wetgevingsbeleid. De sector wetgevingskwaliteitsbeleid van het Ministerie van Justitie komt graag in contact met geïnteresseerden, om hun vragen, kritiepunten en ideeën te horen.

Geïnteresseerden kunnen zich wenden tot:

	contactpersoon	Jaap Roording sector Wetgevingskwaliteitsbeleid, Directie Wetgeving (Ministerie van Justitie)
	e-mail	<a href="mailto:j.f.l.roording@minjus.nl">j.f.l.roording@minjus.nl</a>
	telefoon	070 370 6494
	fax	070 370 7529
	internet	<a href="http://www.justitie.nl">www.justitie.nl</a> (Rubriek Onderwerpen\Wetgeving) <a href="http://www.kc-wetgeving.nl">www.kc-wetgeving.nl</a> (Rubriek Dossiers\Nota Vertrouwen in wetgeving) alleen toegang vanaf een computer op een bestuursdepartement
	postadres	Postbus 20301, 2500 EH Den Haag
	bezoekadres	Schedeldoekshaven 100, Den Haag