

Vergaderjaar 2000–2001

**27 475**

## **Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie**

**Nr. 2**

**NOTA**

### **Samenvatting**

Het kabinet wil investeren in de kwaliteit van de wetgeving.<sup>1</sup> Het regeerakkoord geeft aan dat dit nodig is. De belangrijkste reden daarvan is, dat wetgeving het hele maatschappelijke leven doortrekt. Iedereen heeft in allerlei hoedanigheden met wetgeving te maken en ondervindt er hinder van als de kwaliteit niet goed is. Zo kunnen burgers het als onrecht ervaren, als zij aan bepaalde wetten geen voorzieningen kunnen ontlenuen, terwijl anderen dat, in naar hun inzicht vergelijkbare omstandigheden, wel kunnen. Het is hinderlijk en meer dan dat, als burgers en bedrijven verplicht worden allerlei administratieve handelingen te verrichten waarvan de zin onduidelijk is. De kwaliteit van de wetgeving is ook van belang voor de uitvoering van wetgeving en de toepassing door de rechterlijke macht. En tenslotte gaat het ook over de geloofwaardigheid van de overheid. Die kan in het geding komen wanneer ongewenste gedragingen niet blijken te kunnen worden bestraft, omdat sanctiemaatregelen bij de rechter geen stand houden. Om dergelijke problemen voor burgers en degenen die bedrijfsmatig en beroepsmatig met wetgeving te maken hebben waar mogelijk te reduceren en de risico's van slechte wetgeving te verkleinen, hebben de opeenvolgende kabinetten gedurende de laatste twintig jaar een wetgevingskwaliteitsbeleid gevoerd.

Met kwaliteit van wetgeving wordt bedoeld, dat wetgeving voldoet aan eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, doorzichtigheid, consistentie, proportionaliteit, effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Omdat de maatschappelijke omstandigheden in permanente ontwikkeling zijn, moet wetgeving bij de tijd blijven en moeten deze algemene criteria steeds weer opnieuw tot gelding worden gebracht en een nieuwe vertaling krijgen. De aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving is van permanente aard en betreft alle wetgeving, bestaand en nieuw.

Bij het voorbereiden van en het besluiten over wetgeving en bij het uitvoeren, handhaven en evalueren ervan zijn vele actoren betrokken. Voor alle geldt, dat de kwaliteit van de wetgeving, wat betreft hun aandeel daarin, aandacht behoefl. De zorg voor de kwaliteit van wetgeving gaat iedereen aan. Het kabinet rekent het tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie om *al deze actoren te ondersteunen* bij hun aandacht

<sup>1</sup> De term «wetgeving» wordt in deze nota in ruime zin opgevat; ter afwisseling wordt ook de term «regelgeving» gebruikt.

voor kwaliteit. *Dit leidt tot de noodzaak kwaliteitsbeleid te ontwikkelen samen met allen die het aangaat en tot activiteiten die gericht zijn op alle fasen en niveaus van het wetgevingsproces.* Het Ministerie van Justitie onderhoudt daarom relaties met de wetgevingsafdelingen van de ministeries en andere partners in het wetgevende of constitutionele proces, met uitvoerings- en handhavingsorganisaties, met vertegenwoordigers van decentrale overheden, met de wetenschap.

Samen met en ten behoeve van deze actoren richt het Ministerie van Justitie zich op doorlichting van wetgevingscomplexen, ontwikkeling van instrumenten, toetsing van ontwerpwetgeving, het volgen van Europese ontwikkelingen en ondersteuning van rijksbrede projecten. Deze activiteiten worden voortgezet en uitgebouwd.

Ter realisering van de genoemde oriëntatie van het wetgevingskwaliteitsbeleid op alle fasen, alle niveaus en alle actoren bij het wetgevingsproces zal het kabinet met betrekking tot de instrumentkeuze vroeg in het beleidsproces een «quick scan» van wetgevingsvoornemens tot structureel onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid maken. Instrumenten van kosten-batenanalyse en voor identificatie van problematische regelgeving worden ontwikkeld en gaan deel uitmaken van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Nota's van wijziging met inhoudelijke betekenis die tijdens de schriftelijke fase van de parlementaire behandeling worden ingediend, zullen voortaan als regel aan het Ministerie van Justitie worden voorgelegd voor een wetgevingstoets. Het kabinet zal voorts in overleg met het EU-voorzitterschap de kwaliteit van de Europese regelgeving opnieuw agenderen.

Het Ministerie van Justitie zal een databank ontwikkelen die voorziet in operationele kennis voor zowel dit ministerie zelf, als voor de andere actoren in het wetgevingsproces. Verder rekent Justitie het tot zijn taak om een netwerk van actoren in het wetgevingsproces in stand te houden en uit te breiden, zodat de kennis enerzijds zoveel mogelijk kan worden gevoed door inbreng van deze actoren en anderzijds zoveel mogelijk kan worden verbreed.

Vanuit het perspectief van samenwerking aan gemeenschappelijke problemen en vragen wordt bij het Ministerie van Justitie een kenniscentrum wetgeving tot stand gebracht. Dit ligt in het verlengde van de ontwikkeling van het wetgevingskwaliteitsbeleid en de voorgestelde verbreding tot alle fasen en niveaus daarvan. Het kenniscentrum biedt een forum waarin wetgevingsjuristen kennis en ervaring kunnen uitwisselen en een plaats waar onderzoek naar wetgevingsvragen wordt geënta-meerd. Dit maakt het mogelijk de kwaliteitsidee in concrete situaties te operationaliseren. Het uiteindelijke doel is de criteria voor wetgevingskwaliteit steeds weer in de wetgevingspraktijk te laten doorwerken.

## **HOOFDSTUK 1. INLEIDING**

### **1.1 Inleiding**

Dit kabinet investeert in de kwaliteit van de wetgeving. Daarnaast zet het de lopende activiteiten in het kader van het programma Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW-programma) voort en is een nieuwe tranche van deelonderwerpen gestart. Deze opdrachten heeft het kabinet meegekregen in het regeerakkoord (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, blz. 77, 80). In de memorie van toelichting bij de begroting van het Ministerie van Justitie voor het jaar 2000 worden eisen geformuleerd waaraan de wetgeving moet voldoen, wil zij haar functie in de samenleving goed kunnen vervullen. Wetgeving moet adequaat, duur-

zaam, helder, consistent, effectief en handhaafbaar zijn (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 2, blz. 10–12).

Om deze doelstelling van goede wetgeving te bereiken, is permanente inspanning van alle ministeries nodig. De Minister van Justitie voert daartoe een wetgevingskwaliteitsbeleid. Hij heeft de taak op zich genomen om ter uitvoering van het regeerakkoord en in overleg met zijn collega's in het kabinet het wetgevingskwaliteitsbeleid een nieuwe impuls te geven. Deze nota beschrijft het tot op heden gevoerde algemene kabinetsbeleid en kondigt aan waar het kabinet vernieuwing wil aanbrengen. De voorstellen voor vernieuwing laten de instrumenten en activiteiten die de andere ministeries ontwikkelen ter verbetering van de kwaliteit van eigen regelgeving uiteraard onverlet.

## **1.2 Waarom wetgevingskwaliteitsbeleid**

Iedereen heeft met wetgeving te maken en dus ook met de kwaliteit daarvan. Indien die kwaliteit niet voldoende is, ondervinden burgers en bedrijven daar hinder van. Dat geldt overigens ook voor de rechterlijke macht en de overheid zelf. Enkele voorbeelden kunnen dit onderstrepen. Zo kunnen burgers het als onrecht ervaren, als zij aan bepaalde wetten geen voorzieningen blijken te kunnen ontleen, terwijl anderen dat in naar hun inzicht vergelijkbare omstandigheden, wel kunnen. Burgers en bedrijven ervaren het als oneerlijk, als zij zich inspanningen getroosten om zich aan de regels te houden, terwijl anderen dat niet doen en daarvoor niet worden bestraft. Bedrijven kunnen daarvan oneerlijke concurrentie ondervinden.

De verhouding tussen burgers en overheid is in het geding, als burgers, om bepaalde handelingen te mogen verrichten, zoals iets bouwen of verhandelen, talrijke administratieve handelingen moeten verrichten waarvan de zin hen ontgaat, of waarvan het nut niet opweegt tegen de last die men daarvan ondervindt. Dat is ook het geval, als men zich voor één soort handelingen tot verschillende overheden moet wenden, door verschillende handhavingsdiensten wordt gecontroleerd en meermalen dezelfde informatie moet verschaffen.

De burger zal de overheid als ondemocratisch ervaren, als het bestuur hem verplichtingen oplegt op grond van regels waarvan niet duidelijk is wat ze inhouden of waartoe zij strekken.

De overheid faalt als bepaalde ongewenste gedragingen niet blijken te kunnen worden bestraft, bij voorbeeld omdat sanctiemaatregelen bij de rechter geen stand houden of handhaving anderszins moeilijk blijkt.

Aan deze voorbeelden kunnen allerlei oorzaken ten grondslag liggen. Uitvoerings- en handhavingsdiensten kunnen tekortschieten, de voorlichting kan falen, de dienstverlening kan ondeugdelijk zijn. Maar problemen in de uitvoering kunnen ook hun wortels hebben in ondeugdelijke regelgeving. In de genoemde voorbeelden is de rechtszekerheid in het geding, de rechtsgelijkheid, de consistentie en transparantie, de proportionaliteit, de doeltreffendheid en doelmatigheid, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het zijn alle eisen die aan deugdelijke wetgeving worden gesteld. Op deze zaken moet het overheidsorgaan dat deze regels ontwerpt worden aangesproken.

Goede wetgeving is dus van groot maatschappelijk belang. Deugdelijke regels zijn de ruggengraat van onze juridische infrastructuur. Met het voeren van een wetgevingskwaliteitsbeleid beoogt het kabinet een aantal voorzieningen te treffen die de kans op falen van de wetgeving verkleinen; degenen die de regels maken worden geholpen de kwaliteit ervan te optimaliseren. Dit beleid kan daarom alleen totstandkomen met betrokkenheid van de regelgevers zelf. Daarbij gaat het niet alleen om de regelgeving van de centrale overheid, maar ook om die van provincies,

gemeenten en andere decentrale overheden. Het rechtsstelsel is immers een samenhangend geheel. Burgers kunnen zich niet aan een deel ervan onttrekken. Wetgeving van de centrale overheid die kwalitatief onder de maat is, kan tot ondeugdelijke decentrale regelgeving leiden. Slechte regelgeving door decentrale overheden kan de effectiviteit van de formele wetgeving waarop zij is gebaseerd, negatief beïnvloeden. Om die reden kan wetgevingskwaliteitsbeleid slechts succesvol zijn als het zich uitstrekt over alle niveaus van regelgeving, over alle fasen van het wetgevingsproces en over alle actoren die daarin een rol spelen.

### **1.3 Waarom een nota over wetgevingskwaliteitsbeleid**

De zorg voor de kwaliteit van wetgeving is een permanente taak. Niet omdat er reden is in algemene zin de deugdelijkheid van de Nederlandse wetgeving aan de kaak te stellen. Wel omdat de maatschappelijke omstandigheden veranderen en het daarom nodig is regelmatig het kwaliteitsbeleid op zijn actuele betekenis te bezien en zondodig te herijken. De criteria, geformuleerd in de nota Zicht op wetgeving (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, VI, nrs. 1–2), markeren nog steeds de inhoud van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Sinds 1991 echter, is de omgeving waarin de wetgever opereert snel veranderd. De rol van de overheid op allerlei beleidsterreinen is daardoor voortdurend aan verandering onderhevig. De vraag dient zich steeds vaker aan welke taken ten principale nog voor de overheid zijn. Als er nog een overheidstaak ligt, is de vraag aan de orde met welk instrumentarium die taak moet worden uitgevoerd. Indien regelgeving het aangewezen instrument is, moet de wetgever onder ogen zien wat de rijksoverheid zelf nog regelt en wat hij ter (nadere) regulering overlaat aan decentrale regelgevers of particuliere verbanden (zelfregulering). De doorwerking van Europese en internationale ontwikkelingen in de Nederlandse rechtsorde stelt steeds nieuwe eisen aan beleid en wetgeving en daarmee aan de opstellers daarvan. Die doorwerking begrenst ook de mogelijkheden tot zelfregulering in de marktsector. Er is voorts sprake van een snelle ontwikkeling van de informatie- en communicatie-technologie. Beide factoren brengen tevens de grenzen van het nationale recht in discussie. Deze en andere veranderingen maken wetgeving steeds minder lang «houdbaar».

Er is daarbij ook kritiek op de ondoorzichtigheid van de wetgeving. Voor burgers en bedrijfsleven is niet altijd goed duidelijk waarom de wetgever sommige problemen wel ter hand neemt en andere niet. Er ontstaat daarvoor onbegrip indien een roep om regelgeving als oplossing voor maatschappelijke knelpunten politiek niet wordt gehonoreerd. Tegenover deze roep om regelgeving staan pleidooien voor vermindering en vereenvoudiging van regelgeving. Een tweede, niet minder belangrijk, element in de recente kritiek op de wetgeving, al dan niet naar aanleiding van incidenten, is dat de omvang en complexiteit van het regelgevingsbestand voor burgers, bestuur, uitvoerings- en handhavinginstanties een verstikkende werking heeft. Wetgeving blijkt soms niet doeltreffend, wordt niet of onvoldoende nageleefd, is niet of onvoldoende handhaafbaar en uitvoerbaar. Een groot aantal voorschriften legt verder administratieve lasten op aan het bedrijfsleven, dat daardoor soms onnodig kosten moet maken. Onlangs is het kabinetsstandpunt bij het rapport van de Commissie administratieve lasten aan de kamer gezonden, waarin op deze problematiek is ingegaan (Kamerstukken 1999/2000, 24 036, nr. 138). De werkgroep-Van Kemenade heeft in haar rapport «Bestuur in geding» indringend aandacht gevraagd voor de problematiek van de juridisering. In het kabinetsstandpunt «Juridisering in het openbaar bestuur» (Kamerstukken II 1998/99, 26 360, nr. 1) zijn de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Minister van Justitie op die problematiek ingegaan. De Raad van State wijst in zijn jaarverslag over 1998 eveneens op de betekenis die betere wetgeving kan hebben voor de bestrijding

van juridisering. Aandacht voor aspecten van wetgevingskwaliteit werd ook vanuit de Tweede Kamer gevraagd in het algemeen overleg dat de Ministers van Justitie en van BZK op 15 juni 1999 voerden met de vaste commissies voor Justitie en BZK over genoemd jaarverslag (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI en VII, nr. 61). In het kader van de behandeling van de Justitiebegroting 2000 is de motie-Nicolaï c.s. aanvaard, waarin de Kamer de regering oproept om de rol van de Minister van Justitie bij de bevordering van de wetgevingskwaliteit te versterken (Kamerstukken II 1999/00, 26 800 VI, nr. 24). Als gezegd dient deze nota mede ter uitvoering van die motie.

Tegen deze achtergrond vindt het kabinet het wenselijk opnieuw aandacht te besteden aan het wetgevingskwaliteitsbeleid en nieuwe accenten te leggen.

#### **1.4 Inzet**

Het kabinet kiest voor een realistisch ambitieniveau. De inzet van het kabinet is niet om algemeen maatschappelijke vraagstukken, zoals juridisering en groeiende claimcultuur, via het wetgevingskwaliteitsbeleid op te lossen. Wel zet het kabinet zich ervoor in het gebruik van de wet als instrument van beleid en als waarborg voor burgers langs alle wegen die het ter beschikking staan te verbeteren. Het kwaliteitsconcept blijft het stelsel van criteria dat in de nota Zicht op wetgeving is geformuleerd. Het kabinet meent dat deze nota zeer bruikbare maatstaven levert, die in de dagelijkse praktijk hun waarde bewijzen. De kwaliteitscriteria zien op verschillende aspecten van wetgeving, van technische tot meer beleidsinhoudelijke. Het brede, niet tot technische deugdelijkheid beperkte, kwaliteitsbegrip waar Zicht op wetgeving voor staat, dekt de lading die het kabinet eraan wil geven. Wel is er in de tijd sprake van verschuivingen in de accentuering van het belang van de verschillende criteria. Op dit moment lijkt bij voorbeeld de betekenis van de uitvoerbaarheid van wetgeving weer een sterkere betekenis te krijgen als kwaliteitsvereiste, ook in de advisering door de Raad van State. Door een dergelijke ontwikkeling wordt echter niet afgedaan aan de geschiktheid en betekenis van de thans gehanteerde kwaliteitscriteria voor de wetgevingspraktijk. Zij hebben betekenis voor alle regelgeving, los van haar functie: waarborgend of instrumenteel, bevoegdheidsverlenend, verbiedend of anderszins. Hiermee is uiteraard nog niets gezegd over de wijze waarop de criteria in concrete gevallen uitwerken. Die zal uiteen kunnen lopen, onder meer afhankelijk van de context waarin de regeling tot stand wordt gebracht en tot gelding moet komen.

In de benadering van deze nota wordt aan geen van de functies van regelgeving a priori een groter belang gehecht dan aan andere functies. Het gaat om evenwicht in de benadering. De waarborgende functie van wetgeving is van grote betekenis voor elk rechtssubject: het recht beschermt hem tegen de overheid en biedt hem middelen om op adequate wijze op te komen tegen hem aangedaan onrecht. Daarnaast bieden wetten de overheid middelen om beleid mee te faciliteren. Kenmerk van die instrumenterende functie is het toekennen van middelen waarmee beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd. Daarbij kan worden gedacht aan bevoegdheden van uiteenlopende aard, zoals het geven van vergunningen, het verstrekken van subsidies, het opleggen van verboden of het verrichten van feitelijke handelingen. Bij het concipiëren van de wetgeving zijn doelmatigheid en doeltreffendheid logischerwijs van grote betekenis: een wet waarmee het beoogde doel niet kan worden bereikt is niet «een goede wet». Dit betekent echter geenszins, dat aandacht voor de waarborgende functie en voor de vormgeving en begrenzing van bevoegdheden niet minstens even belangrijk is. Een paar voorbeelden: een in strijd met hoger recht toegekende bevoegdheid voldoet niet aan

het criterium van rechtmatigheid; de toekenning van een bevoegdheid moet proportioneel zijn, terwijl opgelegde verboden handhaafbaar moeten zijn. Doelmatigheid en doeltreffendheid zijn belangrijke criteria, maar niet zonder meer doorslaggevend indien er spanning bestaat tussen verschillende kwaliteitscriteria ten opzichte van de andere criteria. Telkens zal in de ambtelijke en politieke besluitvorming een adequate afweging moeten plaatsvinden van al deze aspecten en gezichtspunten in hun context.

Het kabinet ziet in het licht van het voorgaande geen reden om in deze nota te zoeken naar nieuwe doelen en het formuleren van nieuwe criteria van wetgevingskwaliteit. Wel streeft het naar voortdurende actualisering en verbetering van de instrumenten en middelen om de kwaliteitseisen te bereiken. Het in paragraaf 3.4 aangekondigde kenniscentrum wetgeving zal hierbij een rol gaan spelen.

De vernieuwing die deze nota aanbrengt in het beleid ten opzichte van de nota Zicht op Wetgeving ligt in de eerste plaats in de toevoeging van instrumenten en activiteiten om daarmee het beleid te verbreden tot *alle* actoren op *alle* niveaus van overheidsregelgeving en in *alle* fasen van het regelgevingsproces. In de tweede plaats vindt op onderdelen van het bestaande beleid, zoals de wetgevingstoetsing, verdieping en aanscherping plaats.

Het doel van deze nota is inzicht te bieden in de inhoud van het wetgevingskwaliteitsbeleid en in de activiteiten die ter uitvoering van het regeerakkoord inmiddels reeds zijn ondernomen. Daarnaast worden voorgenomen activiteiten ter verdere verbetering van de kwaliteit van de wetgeving aangekondigd. De voorstellen zijn deels inhoudelijk van aard en deels behelzen zij de invoering van nieuwe procesmatige borgen voor kwaliteit in het wetgevingsproces. Het gaat het kabinet in alle gevallen steeds om de inhoud van de wet, niet om de invoering van een nieuwe toets naast bestaande toetsen als doel in zichzelf. Ten behoeve van de inhoudelijke verbetering van de wet worden toetsen en middelen voorgesteld. De op het proces betrekking hebbende voorstellen staan derhalve in functie van inhoudelijke bevordering van de kwaliteit. Het gaat er uiteindelijk om dat elke wetgevingsjurist bij elk van de departementen op basis van eigen deskundigheid en ervaring en daarbij departementaal en interdepartementaal ondersteund door aanwijzingen, checklists en toetsen, de juiste afwegingen pleegt om te komen tot goede wetgeving.

In deze nota staat het beleid van de Minister van Justitie, in nauw overleg met de overige bewindspersonen tot stand komend, centraal. Hoewel er een samenhang bestaat tussen de kwaliteit van de wetgeving en de organisatie van de wetgevingsfunctie bij de departementen wordt aan dat laatste aspect in deze nota niet uitdrukkelijk aandacht besteed. Begin 2000 heeft de onafhankelijke visitatiecommissiewetgeving waarvan de werkzaamheden waren gericht op de organisatie van de wetgevingsfunctie na visitatie van alle departementen een eindrapport uitgebracht. Aard en omvang van het onderwerp van dat rapport rechtvaardigen een zelfstandig kabinetsstandpunt. De belangrijkste overweging is daarbij dat de organisatie van de wetgevingsfunctie tot de verantwoordelijkheid van elk van de departementen behoort. Het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de visitatiecommissie bevat een reactie op aanbevelingen van de visitatiecommissiewetgeving die niet in deze nota was onder te brengen zonder afbreuk te doen aan de duidelijkheid en aan de zelfstandige betekenis van het advies van de visitatiecommissie voor het kabinetsbeleid. Om die redenen is het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de visitatiecommissie wetgeving als separaat stuk tegelijkertijd met deze nota naar de beide kamers der Staten-Generaal gezonden.

## 1.5 Inhoud

Deze nota is een vervolg op en verdere uitwerking van beleidslijnen die in eerdere nota's over het algemeen wetgevingsbeleid zijn uitgezet. Op deze lijnen en de positionering van het huidige wetgevingskwaliteitsbeleid daarbinnen wordt in hoofdstuk 2 verder ingegaan. Dat hoofdstuk geeft een overzicht van resultaten en effecten van het wetgevingskwaliteitsbeleid tot nu toe. Tot slot beschrijft het actoren en verantwoordelijkheden bij de wetgeving.

Hoofdstuk 3 bevat de kern van deze nota. In dat hoofdstuk wordt als uitgangspunt voor het beleid gepresenteerd, dat het wetgevingskwaliteitsbeleid zich moet richten op alle fasen van het proces van wetgeving (dus van de ontwerpfase tot en met de inwerkingtreding en daarna) en op alle niveaus van regelgeving (dus van decentrale tot en met Europese regelgeving) en op alle actoren die zijn betrokken bij de wetgeving. Bezien wordt welke implicaties deze keuze heeft voor de aard en omvang van de activiteiten die thans worden verricht en voor eventueel nieuw te ontwikkelen instrumenten.

Het slothoofdstuk bevat een overzicht van de actiepunten.

## HOOFDSTUK 2. HET WETGEVINGSKWALITEITSBELEID TOT NU TOE

### 2.1 Nationale ontwikkelingen

Sinds het begin van de jaren tachtig maakt de zorg voor de kwaliteit van de wetgeving expliciet deel uit van het regeringsbeleid. Diverse commissies hebben op dit terrein voorstellen gedaan en achtereenvolgende kabinetten hebben activiteiten ontplooid om de kwaliteit van de wetgeving te bevorderen. Het interessante is dat enerzijds diverse elementen steeds terugkomen en een soort vaste kern vormen (men kan ook verzuchten: houdt het dan nooit op? Het antwoord daarop is: nee) en anderzijds dat er steeds nieuwe accenten worden gelegd en dat er een ontwikkeling is in het instrumentarium van het wetgevingskwaliteitsbeleid. De vaste kern bevat de gedachte dat wetgevingskwaliteitsbeleid iets van alle betrokkenen is, dat er steeds een scherp oog moet zijn voor de verbinding van kwaliteit van regelgeving en – economische – lasten voor de burger, dat het uiteindelijk om die burger draait, dat de kwaliteitseisen steeds opnieuw ingevuld en toegepast moeten worden. Immers, de regelgevers staan niet stil.

Enkele wezenlijke onderdelen uit die historie worden hier vermeld.

- Het begon met harmoniseren, de afzonderlijke wetsfamilies dienden meer een gezin te worden. In 1980 werd de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW) ingesteld. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van alle wetgevingsafdelingen van de ministeries en was bedoeld om door informatie-uitwisseling en gezamenlijke activiteiten tot gemeenschappelijke standdaards voor de wetgevingskwaliteit te komen. Deze commissie vervulde een belangrijke rol bij onder meer de totstandbrenging van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Algemene wet bestuursrecht.
- Het accent kwam vervolgens op de regelverdichting te liggen. De Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (de commissie-Geelhoed) rapporteerde over deregulering van overheidsregelingen en ontwikkelde een aantal toetspunten, die

grotendeels door het toenmalige kabinet werden overgenomen. Het kabinet vormde deze toetspunten om tot Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving. Zij operationaliseerde deze door een toetsingsprocedure in het leven te roepen die inhield, dat wetsvoorstellen en ontwerp-a.m.v.b.'s, alvorens zij bij de ministerraad werden ingediend door het Ministerie van Justitie aan deze punten werden getoetst. Toen de aandacht voor deregulering geleidelijk veranderde in de zorg voor wetgevingskwaliteit in het algemeen, werden deze aanwijzingen ondergebracht in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

- Een nieuwe impuls werd gegeven door de instelling van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW) in 1987. Deze commissie had tot taak projectgewijs wetten en wetgevingscomplexen door te lichten en voorstellen voor vereenvoudiging en verbetering te doen. Geleidelijk verlegde de aandacht van deze commissie zich naar wetgevingsthema's. De commissie werd in 1994, met de start van de MDW-operatie opgeheven. Zij heeft in die zeven jaren 55 adviezen uitgebracht.
- Met het verschijnen van de hiervoor genoemde nota Zicht op wetgeving in 1991 werd op grond van een analyse van de problemen rond de kwaliteit van wetgeving een kader gegeven voor een wetgevingskwaliteitsbeleid. In deze nota werd vanuit de gedachte dat de verwachtingen omtrent de mogelijkheden van wetgeving overschat worden, benadrukt dat de deelnemers in het wetgevingsproces zich sterker moeten richten op en aansluiten bij de processen in de samenleving. Meer oog dus voor de daadwerkelijk gevolgen van regelgeving voor die processen. Dit vereist, aldus nog steeds Zicht op wetgeving, sterker en creatiever denken in alternatieve instrumenten voor wetgeving en in alternatieven voor inrichting van de wet.

Het kabinet onderschrijft nog steeds de analyse en conclusies van Zicht op wetgeving.

In Zicht op wetgeving zijn de kwaliteitseisen vastgelegd voor het overheidsoptreden via wetgeving. Daarmee werd het dereguleringsbeleid verlegd naar het geven van meer vertrouwen aan het zelfregulerend vermogen van burgers en hun organisaties en verbreed tot aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving. De kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving luiden als volgt.

- a. Wetten moeten rechtmatig zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met het recht en gericht op de verwerkelijking van rechtsbeginselen, bij voorbeeld op de bescherming van kwetsbare belangen of het bevorderen van rechtszekerheid.
- b. Wetten moeten doeltreffend zijn, dat wil zeggen dat zij moeten leiden tot de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstellingen; zij moeten doelmatig zijn, dat wil zeggen dat de baten tegen de lasten moeten opwegen.
- c. Het overheidsoptreden mag niet nodeloos vergaand in de samenleving ingrijpen, het moet voldoen aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De overheid moet zich zoveel mogelijk beperken tot het stellen van minimumeisen, het ondersteunen van maatschappelijke processen door het verzekeren van institutionele en materiële voorwaarden en het waken tegen ongewenste en ontoereikende resultaten. De overheid moet dus ruimte laten voor het zelfregulerend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties.
- d. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten zijn essentieel, zowel voor de werking van wetten en het bereiken van de daarbij gestelde doelen, als voor de geloofwaardigheid van de overheid. De belasting en de kosten voor het bestuurlijk en justitieel apparaat dienen zo beperkt mogelijk te blijven.



- e. Regels moeten onderling zijn afgestemd, zowel wanneer zij een verschillend onderwerp betreffen, maar door hun effecten sterk op elkaar inwerken, als in het geval van verscheidenheid in regelingen ten aanzien van dezelfde of verwante kwesties. Dit kan worden bewerkstelligd door coördinatie, integratie en harmonisatie.
- f. Wetten moeten eenvoudig, duidelijk en toegankelijk zijn. Zowel burgers die met de regels worden geconfronteerd als de bestuur en rechter die de regels moeten toepassen, moeten duidelijk voor ogen hebben wat de wetgever wil.

Het gedachtegoed van Zicht op Wetgeving vond zijn neerslag in de Aanwijzingen voor de regelgeving, in de toetsingspraktijk van het Ministerie van Justitie en in de projecten van de eerdergenoemde CTW. Daarnaast werd binnen het Ministerie van Justitie een stafafdeling Algemeen wetgevingsbeleid ingesteld, thans bekend onder de naam sector Wetgevingskwaliteitsbeleid, waar de activiteiten die uit de nota voortvloeiden een vaste plaats kregen.

- Bij de start van het eerste kabinet-Kok in 1994, werd de CTW opgeheven. Ingesteld werd de ministeriële commissie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW), belast met de uitvoering van een programma voor MDW. Het kabinet koos met dit programma voor een wat meer economisch accent. Aan de ene kant werd het wetgevingskwaliteitsbeleid, in de vorm van wetgevingstoetsing op bestuurlijke en rechtsstatelijke kwaliteit, het overleg in de ICHW en het totstandbrengen van instrumenten onder de leiding van de Minister van Justitie voortgezet. Aan de andere kant zetten de Minister van Justitie en de Minister van Economische Zaken (EZ) tezamen een programma op dat vooral tot doel had een aantal wetgevingscomplexen door te lichten die voor de daarin gereguleerde markten van betekenis waren.

In het plan van aanpak werd het doel als volgt omschreven:

- de regelgeving en de administratieve lastendruk voor bedrijven wordt tot het minimaal noodzakelijke teruggebracht;
- concurrentiebepalende maatregelen worden slechts gehandhaafd indien overtuigend wordt aangetoond dat ze in het algemeen belang zijn;
- de kwaliteit van de wetgeving wordt verbeterd; het gaat dan om de handhaafbaarheid van regels, om de vraag of de aard van de regels in overeenstemming is met het doel dat wordt nagestreefd en om de vraag of er ook andere manieren zijn om de doelstellingen van beleid te bereiken dan met regels.

De bevordering van wetgevingskwaliteit en de bevordering van de economische dynamiek werden in het kader van het MDW-proces aan elkaar verbonden. De gedachten daarachter zijn dat door meer gebruik te maken van financiële prikkels wetgeving eenvoudiger en minder belastend kan worden gemaakt, dat door wetgeving te verminderen markten beter kunnen functioneren en dat door wetgeving beter uitvoerbaar en handhaafbaar te maken de overheid zijn doelen beter kan bereiken en eerlijke concurrentie wordt bevorderd.

Tijdens het eerste kabinet-Kok werden in het kader van de MDW-operatie 36 projecten uitgevoerd, gespreid over de beleidsterreinen van de hele rijksoverheid. De projecten waren rijk aan variatie. De meeste projecten betroffen zowel de bevordering van marktwerking als de bevordering van wetgevingskwaliteit, maar er zijn wel verschillende accenten herkenbaar. Sommige projecten waren voornamelijk gericht op introductie van financiële prikkels of het wegnemen van belemmeringen voor goede marktwerking, zoals het project Makelaars. Andere projecten waren gericht op

het verminderen van de belasting door regelgeving, zoals de projecten Inrichtingen- en Vergunningenbesluit milieubeheer en bouwregelgeving; weer andere op transparantie, zoals het project Levensmiddelen- en Productregelgeving. Bepaalde projecten hebben een algemenere strekking doordat zij een kader voor aspecten van wetgeving aanbrengen, zoals de projecten Doorberekening van handhavingskosten en Normalisatie en certificatie. Menig MDW-rapport verwees naar en borduurde voort op de uitgangspunten van Zicht op wetgeving.

Het MDW-programma leidde bovendien tot een versterkte aandacht voor de toetsing van voorgenomen regelgeving op effecten voor het bedrijfsleven, voor het milieu en voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De selectie van te toetsen voorstellen is een taak van de interdepartementale Werkgroep Voorgenomen Regelgeving (WVR). Deze toetsing wordt door de ministeries zelf uitgevoerd en begeleid door de ministeries van EZ, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid (VROM) en Justitie, onder meer via het gezamenlijke steunpunt voorgenomen regelgeving. Ten behoeve van deze toetsing zijn enkele toetsingsinstrumenten ontwikkeld.

- Onder het huidige kabinet is het MDW-proces voortgezet en aangevuld. Deze aanvullingen houden onder andere in een uitgebreide consultatie van het bedrijfsleven en beter toezicht op de implementatie. Voorts is een aantal nieuwe initiatieven genomen, zoals de projecten Identificatie van problematische regelgeving en de ontwikkeling van kosten/batenanalyse. Er zijn daarnaast zestien nieuwe projecten gestart die de eerder uitgezette MDW-lijnen voortzetten. Als voorbeelden worden genoemd: het project geneesmiddelen (marktwerking), het project openbare inrichtingen (transparantie), het project harmonisatie ondernemersbegrip (vermindering belasting door regelgeving) en het project verhandelbare rechten (kaderstellend project).
- Tenslotte werd bij het aantreden van het huidige kabinet besloten tot instelling van een nieuwe onderraad: de Raad voor Justitie, Bestuur en Veiligheid. Een van de ambtelijke voorportalen, de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW), rekt als opvolger van de ICHW het algemeen wetgevingsbeleid tot haar taakgebied.

## 2.2 Internationale ontwikkelingen

Het wetgevingskwaliteitsbeleid is ook in internationaal verband op de agenda gekomen. Nederland heeft initiatieven genomen om te komen tot betere Europese regelgeving. Zo leidde het project Kwaliteit van Europese regelgeving, dat nog onder de CTW was gestart, via de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam, tot een interinstitutioneel akkoord tussen de Raad, de Commissie en het Europees parlement, waarbij een aantal richtsnoeren voor de kwaliteit van regelgeving werd vastgesteld en afspraken om deze te handhaven, werden gemaakt.

In 1998 is de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gestart met een review van het wetgevingsbeleid van alle lidstaten. Het doel van deze OESO-operatie is het bieden van ondersteuning bij zelfevaluatie, het verbeteren van transparantie en het identificeren van *best practices* op het terrein van de wetgeving. Nederland is samen met de VS als eerste bezocht, onder meer omdat de OESO bekend was met de Nederlandse initiatieven inzake *regulatory reform*. De Ministeries van Economische Zaken en Justitie bereidden hiervoor de zelfevaluatie voor. Nederland trad zelf op als toetsers voor het beleid van Denemarken en Korea. De belangrijkste conclusie uit het OESO-rapport is dat de combi-

natie van mededinging, marktwerking en wetgevingskwaliteit in het wetgevingsbeleid een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verbetering van de economische dynamiek en het bereiken van overheidsdoelstellingen. Daarnaast zijn aanbevelingen gedaan om wetgeving systematisch te evalueren en ex ante effectmeting met kosten/baten-analyses te versterken.

Naar aanleiding van de Securitel-zaak waarin het Europese Hof van Justitie zich uitsprak over de gevolgen van het niet notificeren van technische voorschriften, bleek dat de doorwerking van het Europese recht in de Nederlandse rechtsorde extra aandacht behoeft. Met het oog hierop en tevens met het doel de Nederlandse inbreng bij de voorbereiding van Europese maatregelen te versterken, is de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) ingesteld. De Ministeries van Justitie en Buitenlandse zaken voeren tezamen de regie.

In 1999 werd de Kamer een tussentijdse evaluatie aangeboden van het eerste jaar van functioneren van de ICER.

Het Securitel-arrest leidde bovendien tot versterkte aandacht voor de organisatie van de wetgevingsfunctie bij de departementen. Om deze te kunnen toetsen werd in 1998 een Visitatiecommissie wetgeving ingesteld, die de wetgevingsfunctie bij alle departementen op basis van zelfevaluatie doorlicht en daarover rapporteert.

### **2.3 Resultaten van het wetgevingskwaliteitsbeleid**

Het wetgevingskwaliteitsbeleid heeft een breed scala van activiteiten onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie opgeleverd, die als volgt in het kort zijn weer te geven:

- toetsing van wetsvoorstellen en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur op bestuurlijke en rechtsstatelijke kwaliteit en toetsing van effecten van geselecteerde ontwerpregelgeving;
- doorlichting van bestaande regelgeving via projecten, thans in het kader van de MDW-operatie;
- ontwikkeling van instrumenten om bovengenoemde activiteiten te kunnen uitvoeren, met name de Aanwijzingen voor de regelgeving en verschillende checklists;
- instandhouding van een netwerk voor de wetgevingsafdelingen;
- (in samenwerking met de Minister van Buitenlandse Zaken) instelling en instandhouding van een ambtelijke overlegstructuur ten behoeve van het Europese recht;
- instandhouding van een visitatiecommissie die de wijze waarop het proces van wetgeving binnen de ministeries is georganiseerd doorlicht;
- uitvoering van een aantal rijksbrede, kaderscheppende projecten, zoals die betreffende de wetgeving op de elektronische snelweg.

Deze activiteiten hebben tal van effecten gehad. Een greep daaruit:

- Doordat wetgevingsjuristen in het algemeen vertrouwd zijn geraakt met het toepassen van de Aanwijzingen voor de regelgeving en met de checklists die als kabinetsbeleid zijn vastgesteld, kunnen te maken keuzes beter worden onderbouwd en kunnen consistente beleidslijnen worden gehanteerd. De toetsing van ontwerpregelgeving leidt veelal tot in elk geval technische verbeteringen in de wettekst en tot betere motivering van de gemaakte keuzes en de ingezette instrumenten in de toelichting van ontwerpregelgeving.
- In het kader van het MDW-proces zijn in een aantal wetgevingscomplexen beleidsmatige wijzigingen aangebracht die leiden tot minder belasting van burgers door regelgeving, tot effectievere en efficiëntere regelgeving en tot meer transparantie en consistentie. Bij wijze van voorbeeld wordt hier gewezen op de liberalisering van het

winkeltijdenregiem, het rapport Maat houden over de doorberekening van handhavingskosten en het rapport Markt en Overheid van de commissie-Cohen .

- In het kader van de ICER is de aandacht structureel gericht op juridische en beleidsmatige consequenties van het Europese recht voor ons nationale recht. Een belangrijk element daarvan is aandacht voor de consequenties van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Daarnaast ontvingen de beide kamers in 1999 een kabinetsstandpunt over versnelde implementatie van EU-regelgeving (Kamerstukken 1998/99, 26 200 VI, 65), dat was gebaseerd op een ICER-rapport over dit onderwerp.
- De wetgevingsvisitatie heeft geleid tot meer aandacht en concrete plannen voor verbetering van de wetgevingsfunctie op de departementen.
- Kaderscheppende activiteiten, zoals die betreffende de elektronische snelweg, leiden tot meer consistentie in de aanpak van beleidsmaatregelen op dit gebied.

## **2.4 Actoren in het wetgevingsproces**

In het Nederlandse bestel is elke minister verantwoordelijk voor de totstandkoming van regelgeving van zijn ministerie en daarmee voor de kwaliteit daarvan. Decentrale regelgevende organen, organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en zelfstandige bestuursorganen zijn evenzeer zelf verantwoordelijk. De Minister van Justitie heeft in deze constellatie van verantwoordelijkheden een bijzondere rol. Hij is verantwoordelijk voor het beleid dat de kwaliteit van de wetgeving bevordert. De Minister van Justitie treedt op als aanjager, initiatiefnemer, bevorderaar en ondersteuner van alle activiteiten die onderdeel uitmaken van het algemeen wetgevingsbeleid en, niet in de laatste plaats, als handhaver van het vastgestelde kabinetsbeleid

In het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid werkt het Ministerie van Justitie, behalve met de wetgevingsafdelingen, samen met beleidsafdelingen en andere partijen in het constitutionele proces, uitvoeringsorganisaties, rechterlijke macht, decentrale overheden en de wetenschap. Met deze actoren bestaan verschillende soorten relaties, rechtstreeks dan wel via de ministeries. In grote lijnen zijn de relaties de volgende.

- Voor de wetgevingsafdelingen en de beleidsdirecties is het Ministerie van Justitie ondersteuner, instrumentontwikkelaar, onderhouder van het netwerk en handhaver van het kabinetsbeleid. Omgekeerd zijn die afdelingen voor Justitie meedenkers in de ontwikkeling van het kwaliteitsbeleid, leveranciers van informatie over hun beleidsvelden en afnemers van de diensten van Justitie.
- Voor vertegenwoordigers van de Europese Commissie en de andere lidstaten die verbetering van de Europese regelgeving voorstaan, is het Ministerie van Justitie aanspreekpunt voor de Nederlandse opvattingen ter zake.
- Voor de Raad van State is de Minister van Justitie in zekere zin een «bondgenoot» in het kabinet bij het toezicht op de naleving van het wetgevingskwaliteitsbeleid door middel van toetsing van ontwerpregelgeving.
- Voor de uitvoerings- en handavingsorganisaties is het Ministerie van Justitie de bewaker van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de rijksregelgeving en zijn die organisaties voor het Ministerie van Justitie leveranciers van informatie en expertise uit de uitvoerings- en handavingspraktijk.
- Voor de rechterlijke macht, inclusief het openbaar ministerie, is het Ministerie van Justitie bewaker van consistentie, transparantie en

- handhaafbaarheid van wetgeving en signaleert het mogelijke conflictgevoeligheid van ontwerpwetgeving.
- Justitie kan decentrale overheden behulpzaam zijn door mee te werken aan instrumentontwikkeling voor de kwaliteit van de decentrale regelgeving. De vertegenwoordigers van deze overheden, met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW), kunnen Justitie behulpzaam zijn. Dat kan bij voorbeeld door de handhaafbaarheid van de regelgeving van de overheden die zij vertegenwoordigen te bevorderen.
  - Voor de wetenschap signaleert Justitie belangrijke wetgevingsthema's en wetgevingsproblemen, terwijl wetenschappelijke instellingen voor het ministerie beleidsgericht onderzoek en wetgevingsonderwijs verzorgen, onder meer op PAO-basis voor wetgevingsjuristen.
  - Voor de andere partners in het constitutionele proces, zoals de ambtenaren van de Tweede Kamer, is het Ministerie van Justitie de counterpart die kan worden aangesproken op het bevorderen van de technische kwaliteit van wetgevingsstukken. Deze partners kunnen het Ministerie van Justitie helpen door technische problemen te signaleren en mee te denken over procesmatige verbeteringen. Ondersteuning bij het formuleren van amendementen wordt in de eerste plaats geboden door het ministerie dat verantwoordelijk is voor het voorstel van wet. Desgewenst kan daarbij een beroep worden gedaan op Justitie.

Het kabinet vindt het wenselijk dat het wetgevingskwaliteitsbeleid is gericht op elk van de partijen in het wetgevingsproces. De Minister van Justitie rekent het tot zijn verantwoordelijkheid al deze actoren te ondersteunen in het geven van aandacht aan wetgevingskwaliteit. Dat kan uitsluitend met vrucht plaatsvinden, indien het wetgevingskwaliteitsbeleid ook wordt gedragen door de betrokkenen.

### **HOOFDSTUK 3. VERDERE ONTWIKKELING VAN HET BELEID**

#### **3.1 Inleiding**

In het voorgaande is uiteengezet welke ontwikkelingen het wetgevingskwaliteitsbeleid heeft doorgemaakt. Daarbij bleek dat de analyse zoals neergelegd in de nota Zicht op wetgeving en de daaruit voortvloeiende kwaliteitseisen als uitgangspunt gelden. Anderzijds viel ook te zien dat er in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen en politieke inzichten bepaalde accenten worden gelegd. Aangegeven is dat nieuwe ontwikkelingen ertoe leiden een nieuwe accent te leggen. Het gaat dan om enerzijds toenemende externe invloed en een zekere beperking van de mogelijkheden van regulering binnen Nederland (internationalisering, «virtualisering») en anderzijds om de overdracht van (nadere) regelgeving aan andere instanties dan de nationale wetgever (ministeriële regelingen, decentrale regelgeving, zelfregulering). Het accent dat daarom nu wordt gelegd is verbreding van het beleid en verdieping op onderdelen ervan. Het wetgevingskwaliteitsbeleid dient zich uit te strekken over alle fasen van het wetgevingsproces en op alle niveaus van regelgeving en daarom tot alle betrokken actoren. In het onderstaande wordt dit nader uitgewerkt.

#### **3.2 Fasen, niveaus en actoren in het proces van regelgeving**

##### *FASEN*

De totstandkoming van regelgeving is een proces dat – afhankelijk van de juridische vorm van de regels – een groter of kleiner aantal fasen omvat. Toegespitst op de (formele) wetgeving van de centrale overheid, kan men

grofweg vier fasen onderscheiden: de voorbereidende fase, de fase van bestuurlijke vaststelling van een wetsvoorstel, de fase van parlementaire behandeling en de fase van terugkoppeling. De eerste fase betreft in hoofdlijnen de primaire beslissing over het beleidsdoel en over de vraag of het beoogde doel door regelgeving dan wel (geheel of ten dele) langs andere weg kan worden bereikt, het concipiëren en inrichten van de regeling, de afstemming met de uitvoerings- en handhavingspraktijk en de consultatie van de betrokken sectoren in de samenleving. Deze fase wordt afgesloten met een wetgevingstoets door het Ministerie van Justitie van alle voorstellen van wet en concept-algemene maatregelen van bestuur, inclusief die van het Ministerie van Justitie zelf. Dan volgt de tweede fase, de bestuurlijke vaststelling (behandeling in de ministerraad, advisering door de Raad van State, uitbrengen nader rapport). De derde fase, waarbij in het bijzonder de mogelijkheid van wijziging van wetsvoorstellen tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van belang is, eindigt met de plaatsing van een regeling in het Staatsblad.

Aspecten van wetgevingskwaliteit zijn in dat hele proces, tussen de eerste overweging van de noodzaak en mogelijkheid van regelgeving en het moment van inwerkingtreding, van betekenis. En ook daarna nog: in de vierde fase. Bij het scheppen van nieuwe regelgeving wordt zorg besteed aan beantwoording van de vraag of te verwachten is dat de wetgeving het beoogde doel zal dienen zonder al te grote lasten in de samenleving, bij de uitvoering en de handhaving. Die zorg laat zich na verloop van kortere of langere duur dat een regeling geldt, vertalen in de vraag of de regeling na verloop van die tijd nog met voldoende rendement functioneert.

### *NIVEAUS*

De doelstelling van het wetgevingskwaliteitsbeleid is dat regelgeving voldoet aan de kwaliteitseisen van Zicht op Wetgeving. Het gaat er uiteindelijk om, dat regelgeving deel uitmaakt van de beleidsinstrumenten waarmee in de maatschappelijke werkelijkheid politieke en bestuurlijke doelstellingen moeten worden gerealiseerd en dat zij daaraan een goede bijdrage levert. Daarom moet het wetgevingskwaliteitsbeleid zich richten op het *samenstel* van wettelijke regels dat in die gezamenlijkheid bepalend is voor de norm waarmee men, dat wil zeggen ieder in allerlei hoedanigheden, feitelijk te maken heeft. Achter zo'n norm – de etikettering van bij voorbeeld levensmiddelen moet aangeven of genetisch gemanipuleerd materiaal is gebruikt – die de klant in de winkel nageleefd wil zien, gaat vaak een juridisch bouwwerk schuil met een heel aantal lagen: Europese richtlijn, nationale wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling. Een ander voorbeeld is dat op EG-niveau een aantal richtlijnen bestaat op het gebied van de inname en verwerking van gevaarlijk afval, bedrijfsafval, huishoudelijk afval en afvalwater. Deze regels zijn, via de Wet milieubeheer, uitgewerkt in vele algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, zoals het Besluit tankstations milieubeheer en regelingen inzake het scheiden van gevaarlijke afvalstoffen. Omdat in ons land de uitvoering van het afvalstoffenbeleid mede door provincies en gemeenten geschiedt, dienden tevens de provinciale milieuverordeningen en betreffende gemeentelijke regelingen te zijn toegesneden. Zo ontstaat een juridisch bouwwerk.

Vanuit de zorg voor de kwaliteit van regelgeving moeten alle onderdelen van het juridisch bouwwerk, dat in zijn geheel bepalend is voor de gelding van rechtsnormen, in beschouwing worden genomen.

### *ACTOREN*

De verbreding en verdieping van het bereik van het wetgevingskwaliteitsbeleid heeft uit de aard der zaak tot gevolg dat de kring van betrokkenen ruimer wordt. Vanuit het Ministerie van Justitie bestonden al wel

contacten met actoren die een rol spelen in andere regelgevingsprocessen dan die bij de centrale overheid, maar dergelijke netwerken zullen actiever moeten worden opgebouwd en wederzijds worden benut. Datzelfde geldt voor contacten met de wetenschappelijke wereld.

#### *VERANTWOORDELIJKHEDEN*

Zowel in de verschillende fasen als op de verschillende niveaus zijn er verschillende instanties primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de regelgeving. De Minister van Justitie treedt niet in deze bevoegdheid van de diverse verantwoordelijke regelgevers. Hij kan in het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid de voorbereiders van regelgeving en de daarvoor verantwoordelijke instanties ondersteunen. Dienstverlening, overleg en overtuiging zijn in dit verband kenmerkende aanduidingen. Dat geldt evenzeer voor decentrale organen die bevoegd zijn tot regelgeving. Het wetgevingskwaliteitsbeleid wordt uitgevoerd binnen de grenzen van vrijwillige samenwerking met zelfstandig verantwoordelijke overheden. De zorg voor de kwaliteit van gemeentelijke en provinciale regels is nauw verbonden met de deels autonome, deels in medebewind gegeven bevoegdheid om die regels te stellen. Het kabinet rekent het met inachtneming van de hieruit voortvloeiende verantwoordelijkheidsverdeling wel tot de taak van de Minister van Justitie om decentrale regelgevers te ondersteunen bij de zorg voor de kwaliteit van hun regels.

#### *VERVOLG*

In de volgende paragrafen wordt meer concreet de weg aangeduid waarlangs de gekozen invalshoek van alle fasen, alle niveaus en alle actoren zal worden gerealiseerd. Bij elke fase en elk niveau wordt concreet de vernieuwing aangeduid.

### **3.3 Alle fasen**

#### *FASE VAN VOORBEREIDING*

##### **Primaire beslissing omtrent beleidsdoel en instrumentarium**

Vanuit een oogpunt van wetgevingskwaliteitsbeleid is de vraag of wetgeving de juiste manier is om een probleem aan te vatten cruciaal. Zodra de keuze voor wetgeving is gemaakt, is de ruimte voor alternatieve instrumenten beperkt. In het huidige kwaliteitsbeleid wordt erkend dat er bij de overweging om tot regelgeving te komen, ruimte moet zijn voor de afweging van alternatieven. Die erkenning heeft tot nu toe niet geresulteerd in een betekenisvol instrument of een bijzondere activiteit in het voortraject van de wetgeving. Thans wordt voorgesteld dat wel in te voeren in de vorm van quick scans van wetgevingsvoornemens met vermoedelijk substantiële gevolgen. De quick scan heeft als primair doel de optimalisering van het proces van beleidsinstrumentatie. De uitvoering ervan betekent dat binnen een kort tijdsbestek wordt onderzocht welke instrumenten kunnen worden ingezet om een bepaald beleidsdoel te bereiken. Van elk voorgesteld instrument wordt gezien wat daarvan de effecten zouden kunnen zijn, waarbij in het bijzonder aandacht wordt geschonken aan de belastende effecten voor burgers en bedrijfsleven. Daar hoort ook bij dat een zeker beeld wordt verkregen onder welke voorwaarden en tegen welke kosten de voorgenomen maatregel uitvoerbaar en handhaafbaar is. Ook mogelijke alternatieve instrumenten worden in kaart gebracht. In de rapportage wordt afgewogen welk instrument het meest effectief, het minst belastend en ter dege uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het risico van onverwachte, negatieve verrassingen tijdens het verdere proces van wetsvoorbereiding wordt daardoor verder beperkt. Kernelement bij de beoordeling van de geschiktheid van wetgeving als

beleidsinstrument is, dat niet uitsluitend geredeneerd vanuit de beleidsdoelstelling van het voornemen tot regelgeving. Het gaat er mede om (on)gewenste neveneffecten in beeld te brengen, zodanig dat een verantwoorde besluitvorming op basis van onderbouwde informatie over effecten mogelijk is. Blijkt bij voorbeeld dat aan een voornemen tot regelgeving bezwarende neveneffecten kleven, of dat de negatieve effecten disproportioneel zijn ten opzichte van de beleidswinst, dan zal telkenmale ambtelijk en uiteindelijk politiek moeten worden bezien of een voorstel moet worden doorgezet of niet. De beoordeling van wetgeving vindt dan ook niet slechts plaats vanuit het oogmerk van de regeling, maar zeker ook vanuit een weging van (neven)effecten en vanuit de andere kwaliteitseisen dan die van doelmatigheid, zoals rechtmatigheid, subsidiariteit en handhaafbaarheid. De uiteindelijke weging vindt plaats in de ministerraad en in de gedachtewisseling met de Staten-Generaal.

Een rapportage naar aanleiding van een quick scan kan alleen tot stand komen in een interdepartementaal verband. Uitvoering van de quick scan in het kader van de WVR garandeert dat al deze aspecten worden meegewogen. De Ministeries van Economische Zaken, VROM en Justitie participeren in het secretariaat van de WVR vanwege de bij die ministeries aanwezige expertise voor de schatting van de effecten van regelgeving voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Met dit instrument is een eerste ervaring opgedaan. Bij de quick scan die in 1998 door een aantal interdepartementale werkgroepen is uitgevoerd op de wetgevingsvoornemens uit het regeerakkoord is gebleken dat een vroegtijdige beoordeling op wetgevingskwaliteitsaspecten bijdraagt aan een verantwoorde instrumentkeuze. De uitkomsten daarvan worden tot uitdrukking gebracht in de concrete voorstellen voor regelgeving. De quick scan brengt voorts risico's in beeld waarmee in de verdere ontwikkeling van beleid en regelgeving rekening kan worden gehouden. Deze ervaring in aanmerking nemende is er alle reden om beleidsinitiatieven met aanzienlijke gevolgen voor de regelgeving nog voor daarover bestendige besluitvorming heeft plaatsgehad, op wetgevingskwaliteit te doen beoordelen.

- Het kabinet zal de quick scan van wetgevingsvoornemens tot structureel onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid maken. Interdepartementale werkgroepen bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Economische Zaken, VROM, Justitie en het ministerie dat het aangaat, zullen periodiek een aantal door de WVR geselecteerde voornemens tot regelgeving doorlichten op effecten voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarbij zullen tevens noodzaak, subsidiariteit en doelmatigheid/doeltreffendheid van het voornemen worden onderzocht en mogelijke alternatieven voor (een bepaalde vorm van) regelgeving in kaart worden gebracht. Langs deze weg kunnen de ministeries tijdig een afweging maken van de wenselijkheid van regelgeving. Justitie zal de uitkomsten van de quick scan in de ontwerpfase betrekken bij de wetgevingstoetsing.

### **Concipiëren van regelgeving**

In de conclusies naar aanleiding van de review van het wetgevingsbeleid in Nederland in het kader van de OESO is een aanbeveling opgenomen om in Nederland, net als in onder meer de VS, de invoering van regelgeving ook kwantitatief te onderbouwen in termen van financiële kosten en baten. Deze aanbeveling is in de brief van de Ministers van EZ en Justitie en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 21 oktober 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 141) onderschreven. Kosten/batenanalyse moet wetgevingsjuristen en beleidsmakers in staat stellen op hanteerbare wijze een maatschappelijk-economische beoordelings-



methode toe te passen bij het ontwerpen van wetsvoorstellen. Die economische beoordelingsmethode, die naast of samen met andere methoden kan worden gebruikt, houdt in dat de kosten van een maatregel worden vergeleken met de effecten, in termen van nationale welvaart. Die effecten worden geanalyseerd door na te gaan in hoeverre het niveau van totale nationale welvaart erdoor verandert en in hoeverre de verdeling van welvaart over groepen erdoor verandert. Een eenvoudiger vorm is de kosteneffectiviteitsanalyse, welke inhoudt dat bepaalde effecten wel benoemd en gemeten worden, maar niet op geld worden gewaardeerd. In 1999 is door het Nederlands Economisch Instituut een onderzoek verricht naar de mogelijkheden van kosten-batenanalyse in de fase van voorbereiding van wetgeving (Economische beoordeling van wet- en regelgeving, een verkennend onderzoek). Dit onderzoek heeft een aantal criteria en stappen opgeleverd, die bij de toepassing van kosten/baten-analyse zouden moeten worden gehanteerd. De economische beoordelingsmethode kan de afweging bij de keuze van instrumenten versterken. Het kabinet wil de kosten/baten-analyse daarom een structurele plaats in de beleids- en wetgevingsvoorbereiding geven. Voor de praktische uitwerking wordt thans een handleiding voor de toepassing van zo'n analyse uitgewerkt. Het is de bedoeling de methode van kosten/baten-analyse toe te passen op door de WVR daartoe geselecteerde onderwerpen. De uitvoering van de analyse zelf is een taak van het verantwoordelijke ministerie, daarbij desgewenst ondersteund door het steunpunt voorgenomen regelgeving. Het ministerie legt de uitkomsten van de analyse uiteindelijk met het beleids- of regelgevingsvoornemen voor aan de ministerraad.

- De kosten-baten-analyse wordt onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Elk kwartaal zal de WVR een aantal voorstellen van wet en concept-algemene maatregelen van bestuur selecteren waarop het verantwoordelijke ministerie een kosten/baten-analyse zal toepassen.

Ten behoeve van consistentie in het proces van het ontwerpen van regelgeving heeft de Minister van Justitie opdracht gegeven tot de bouw van een geautomatiseerd systeem, dat de wetgevingsjurist kan ondersteunen. Dit systeem, LEDA (Legislative Design and Advisory System), is gebaseerd op de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het is flexibel opgezet, zodat het mogelijkheden biedt voor uitbreiding met (inter)departementale instrumenten in het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid (checklists, draaiboeken e.d.). Daarnaast zou het op termijn het uitgangspunt kunnen zijn voor het technisch uniform ontwerpen van regelgeving, waarmee publicatie in Staatsblad, kamerstukken en via elektronische media (Internet), vereenvoudigd zou kunnen worden.

- De Minister van Justitie bevordert dat LEDA zo veel mogelijk ingang vindt.

### **Wetgevingstoetsing**

Het instrument van de wetgevingstoetsing op bestuurlijke en rechtsstatelijke kwaliteit is de afgelopen jaren verder ontwikkeld. Teneinde de consistentie van de wetgevingstoetsing te vergroten is in 1997 een vast standaardformulier ontwikkeld aan de hand waarvan de toetsing plaatsvindt.

Bij de toetsing vindt ook structureel terugkoppeling plaats van het advies van de Raad van State naar het eerder getoetste ontwerp. Met de bijzondere en meer algemene aspecten van de adviezen wordt bij de toetsing in de toekomst rekening gehouden. Daarmee wordt de inhoudelijke koppeling tussen de wetgevingstoetsing en de advisering door de Raad van State verbeterd.

Sinds de Securitel-zaak is de Europeesrechtelijke dimensie bij het ontwerpen van regelgeving meer dan voorheen expliciet en integraal onderdeel van de toetsingsactiviteiten van het Ministerie van Justitie. Bij

de toetsing is de relatie van een ontwerp tot het Europese recht structureel een punt van aandacht.

Naast de algemene wetgevingstoets bestaat sinds 1994 de effectbeoordeling in het kader van de WVR. Recent is ten aanzien van implementatievoorstellen als belangrijk aandachtspunt in dit verband meegenomen de vraag of in het ontwerp verdergaande voorstellen worden opgenomen dan waartoe EG-recht verplicht. In de toelichting bij voorstellen als hier bedoeld wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan de gevolgen voor bedrijfsleven, milieu, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daardoor wordt de afweging achter het voorstel meer transparant gemaakt en kan de besluitvorming plaatsvinden op basis van geëxpliciteerde informatie over de gevolgen.

Het kabinet is van mening dat de wetgevingstoetsing meer gericht ingezet moet worden. Daarmee kan verbetering van de effectiviteit worden bereikt. Het Ministerie van Justitie zal daarom met de andere ministeries concrete afspraken maken over de accenten die bij de toetsing zullen worden gelegd. Daarbij staat voorop dat kernelementen van de toetsing zijn de relatie tot hoger recht en de beoordeling van het voorstel of ontwerp in het licht van de inhoudelijke kwaliteitseisen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, subsidiariteit en evenredigheid. Met deze meer gerichte inzet van het toetsingsinstrumentarium kan de doeltreffendheid van de toetsing worden versterkt.

- Het Ministerie van Justitie zal met de andere ministeries regelmatig concrete afspraken maken over de accenten die bij de toetsing zullen worden gelegd

In de eerste stadia van de ontwerpfase van regelgeving ligt de verantwoordelijkheid voor dat proces uiteraard bij de desbetreffende bewindspersoon. De eerste formele betrokkenheid van de Minister van Justitie vindt plaats bij de toetsing van de ontwerpregeling.

Het gevolg van de beoordeling van min of meer voldragen concepten in een laat stadium is, dat een beoordeling van noodzaak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, subsidiariteit en evenredigheid niet gemakkelijk meer tot aanpassing van het concept kan leiden. Het is wenselijk dat het Ministerie van Justitie in een aantal gevallen (los van een eventuele quick scan) vroegtijdig betrokken wordt bij de opstelling van wetgeving. Daardoor wordt het mogelijk om de onderbouwing van het voorstel vanuit een oogpunt van de inhoudelijke kwaliteitseisen met meer vrucht te laten plaatsvinden. Dat kan uiteraard alleen in overeenstemming met de andere ministeries.

- Het Ministerie van Justitie zal regelmatig en tijdig met de ministeries afspraken maken over de mate, de vorm en het tijdstip van betrokkenheid van Justitie bij de voorbereiding van voorstellen van wet en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur

Ter beperking van onnodige administratieve lasten moet bij het ontwerpen van wetgeving zo veel als mogelijk aan dit aspect aandacht worden besteed. Ten behoeve van een verscherpte beoordeling van de mate waarin ontwerp-regelgeving administratieve lasten voor het bedrijfsleven zal genereren, wordt een adviesorgaan ingesteld. De Ministers van Economische Zaken en Justitie zijn daarop bij brief van 20 oktober 1999 naar aanleiding van het interimrapport van de Commissie Administratieve Lasten (Commissie-Slechte; Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 138) reeds ingegaan. Het desbetreffende adviesorgaan (de ACTAL) is inmiddels ingesteld.

Gedurende de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel wordt het Ministerie van Justitie regelmatig betrokken bij vraagstukken van wetgevingskwaliteit. Op die fase zijn geen bijzondere activiteiten gericht, anders dan de toetsing van ingrijpende nota's van wijziging (Ar 254, eerste lid, onder c) en het voorleggen van ingrijpende nota's van wijziging aan de Raad van State.

Ook in die fase van de totstandkoming moet naar het oordeel van het kabinet de zorg voor kwaliteit worden geïntensiveerd. Juist de eigen aard van het samenspel tussen regering en parlement rechtvaardigt dat in deze fase het aspect van de kwaliteit uitdrukkelijk wordt meegewogen indien wijziging van een aanhangig wetsvoorstel aan de orde is. Dat betekent dat de hoofdregel moet zijn dat over uit te brengen nota's van wijziging met inhoudelijke substantie overleg dient plaats te hebben met het Ministerie van Justitie. Een en ander mag niet leiden tot onnodig tijdverlies in de parlementaire behandeling. Daarom zijn nota's die geen of nauwelijks inhoudelijke betekenis hebben, uitgezonderd. Het spreekt vanzelf, dat de procedures voor het contact over de toetsing zullen zijn afgestemd op de fase van behandeling van het voorstel. Dat betekent dat in de fase van schriftelijke behandeling van wetsvoorstellen er als regel voldoende tijd kan worden ingeruimd voor toetsing door Justitie. De toetsing van nota's van wijziging zal met voortvarendheid moeten worden uitgevoerd. Toetsing van nota's van wijziging die tijdens de mondelinge behandeling worden ingediend zal veelal praktisch niet goed haalbaar zijn. Deze uitbreiding van de wetgevingstoetsing laat uiteraard de regels inzake advisering door de Raad van State onverlet. Bij de toetsing van een nota van wijziging zal mede de vraag onder ogen worden gezien of de nota zodanig ingrijpend is, dat zij voor advies aan de Raad van State zou moeten worden voorgelegd.

De voorziene toetsing van nota's van wijziging roept de vraag op of voor de amendementen op wetsvoorstellen soortgelijke voorzieningen moeten worden getroffen. Het kabinet beantwoordt die vraag ontkennend: in de verhouding tussen regering en parlement zoals hier aan de orde past geen beoordeling door de Minister van Justitie van parlementair initiatief tot wijziging van een wetsvoorstel. Het zelfstandig wijzigingsrecht van de Tweede Kamer is immers grondwettelijk verankerd. Waar mogelijk zijn de departementen die het aangaat en Justitie beschikbaar voor ondersteuning en samenwerking met het bureau wetgeving van de Tweede Kamer.

- Nota's van wijziging met inhoudelijke betekenis die tijdens de schriftelijke behandeling worden ingediend, zullen voortaan als regel worden voorgelegd aan de Minister van Justitie. Onderdeel van de toetsing zal zijn de vraag of de nota ook aan de Raad van State moet worden voorgelegd in verband met haar ingrijpend karakter.

#### *TERUGKOPPELINGSFASE*

Wetgeving die haar maatschappelijke betekenis verliest of na verloop van tijd zoveel nadelige effecten oproept dat de maatschappelijke kosten ervan zwaarder wegen dan de baten c.q. de overheidslasten de baten te boven gaan, moet worden aangepast of gewijzigd. In de OESO-rapportage naar aanleiding van de review van het Nederlandse wetgevingsbeleid, is aanbevolen dat wetgeving systematisch zou moeten worden geëvalueerd om te verzekeren dat de beoogde doelen ook blijvend doelmatig en doeltreffend worden bereikt. Een algemene wettelijke evaluatieplicht voor elke (wijziging van) een regeling schiet haar doel voorbij. Het kabinet ziet de algemene zorg voor de mate waarin de wet nog aan haar doelstellingen voldoet als een beleidsverantwoordelijkheid van de afzonderlijke minis-

ters. Deze moet in elk geval tot uitdrukking komen in een beschrijving van de uitvoeringspraktijk en de knelpunten die zich daarin voordoen in bij voorbeeld de begrotingstoelichtingen, beleidsnota's en toelichtingen bij wetgeving.

Wetten bevatten steeds vaker een algemene evaluatieopdracht. Maar ook als zo'n opdracht ontbreekt is het desbetreffende ministerie daarmee niet ontslagen van zijn plicht de werking van de wet te volgen. Het Ministerie van Justitie kan daarbij ondersteuning bieden.

Het MDW-programma heeft als expliciet doel wetgeving(scomplexen) gericht te evalueren. De MDW-doorlichting betreft de effecten van wetgeving voor de markt, de mate van regulering, en wetgevingskwaliteit, waaronder de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Deze typen effecten zijn veelal tegelijkertijd en in samenhang met elkaar aan de orde. Het kabinet ziet operaties als die in MDW-verband als een structureel onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Deze operaties zijn niet vrijblijvend. Het is gewenst om regelmatig het beleid op een bepaald terrein als geheel tegen het licht te houden en zo nodig daarin wijzigingen aan te brengen of te schrappen.

Het is niet eenvoudig vast te stellen welke wetgeving voor wijziging in aanmerking komt omdat zij «uit de tijd» is of zwaarwegende nadelige gevolgen oproept. Daarvoor is informatie nodig, die niet altijd aanwezig is. Wel is het kabinet van mening dat behoefte bestaat aan betere methoden om na te gaan welke regelgeving tot problemen leidt. Ter identificatie van problematische, bestaande regelgeving ontwikkelt een interdepartementale werkgroep thans een nieuw instrument. De ministeries kunnen dit instrument gebruiken bij de evaluatie van hun regelgeving. Het instrument bevat een set van indicatoren, eventueel voorzien van een beslisboom. Aan de hand daarvan kunnen bepaalde verschijnselen in de praktijk worden geïdentificeerd als gevolg van problematische regelgeving. Hierbij wordt vooral gedacht aan nalevings- en handhavingstekorten. Ook voor opsporings- en handhavingdiensten kan het nieuwe instrument van betekenis zijn. Aan de hand van de beslisboom zouden deze diensten moeten kunnen vaststellen of bepaalde nalevingstekorten hun oorzaak hebben in een handhavingprobleem, in een gebrek aan draagvlak voor de te handhaven norm, in onduidelijkheden of andere onvolkomenheden in de betreffende wettelijke regeling of in een combinatie van deze factoren. Dit instrument kan ingezet worden bij gerichte doorlichtingsoperaties of voor het direct entameren van wetswijzigingen.

- Doorlichtingsprojecten als die in MDW-verband maken structureel onderdeel uit van het wetgevingskwaliteitsbeleid.
- Het wetgevingskwaliteitsbeleid wordt aangevuld met een nieuw instrument ter identificatie van problematische, geldende regelgeving.

### **3.4 Alle niveaus van regelgeving**

Het kabinet wenst het wetgevingskwaliteitsbeleid te richten op alle overheidsniveaus waarop regelgeving wordt ontworpen: van het EG-recht tot en met de decentrale verordening. De in paragraaf 3.1 beschreven verantwoordelijkheidsverdeling staat eraan in de weg dat de bevoegdheden die de Minister van Justitie heeft ten aanzien van in het bijzonder de toetsing van ontwerp-regelgeving, onverkort worden overgezet dan wel betrekking kunnen hebben op andere overheidsniveaus. Kwaliteitsverbetering op deze terreinen moet dan ook vooral worden gezocht in het door de betrokken instanties zelf realiseren en in stand houden van een systeem voor kwaliteitsborging van hun wetgevingsproducten. Het kabinet kan daarbij behulpzaam zijn door het ontwikkelen van instrumenten ter ondersteuning van regelgevers bij de verschillende instanties en door voorlichting.

EG-regelgeving is het product van intensieve en soms moeizame onderhandelingen tussen landen met een verschillende (wetgevings)cultuur en -traditie en met verschillende talen. Deze onderhandelingen worden bovendien vaak gevoerd door beleidsambtenaren die zelf niet zijn betrokken bij de implementatiewetgeving. Deze omstandigheden komen de implementeerbaarheid van Europese voorschriften niet ten goede. De uitkomst van de onderhandelingen sluit vaak inhoudelijk en juridisch-technisch minder goed aan op de nationale regelgeving. Daarnaast bevat Europese regelgeving veelvuldig informatie- en meldingsverplichtingen die tot administratieve lasten voor zowel burgers als overheid leiden. Op Europees niveau bestaan initiatieven die in zekere zin gezien kunnen worden als de Europese pendant van het MDW-proces. Het gaat om het SLIM-initiatief (Simpler Legislation for the Internal Market) gericht op vereenvoudiging van Interne Marktwetgeving, het Business Test Panel en het BEST-programma (Business Environment Simplification Task force) gericht op de verbetering van het ondernemingsklimaat. In het najaar van 2000 zal de Commissie met de lidstaten overleggen hoe dit proces verder in te richten.

De Commissie evalueert op dit moment het door haar geïnitieerde SLIM-proces. Nederland heeft samen met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Oostenrijk een non-paper opgesteld dat tijdens de Interne Markt Raad van 28 oktober 1999 geïntroduceerd is. Dit non-paper bevat een groot aantal aanbevelingen voor verbetering van het SLIM-proces.

Het Business Test Panel is een pilot project waaraan ook Nederland meedoet. Het betreft hier het rechtstreeks aanspreken van ondernemers over mogelijke administratieve lasten als gevolg van ontwerp-richtlijnen die de Commissie voornemens is naar voren te brengen. Het panel zal eind 2000 voor de vierde keer bevestigd gaan worden. De Commissie zal deze pilot binnenkort gaan evalueren.

Ter bevordering van de kwaliteit van de Europese regelgeving is – mede op Nederlands initiatief – op 22 december 1998 een interinstitutioneel akkoord gesloten tussen de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. De desbetreffende richtsnoeren hebben voornamelijk vooral betrekking op de redactionele kwaliteit. De formulering van meer inhoudelijke kwaliteitseisen is naar het oordeel van het kabinet echter ook op Europees niveau noodzakelijk.

De Europese Raad onderschreef in zijn bijeenkomsten van Lissabon (maart jl.) en Feira (juni jl.) uitdrukkelijk het belang van kwalitatief goede wetgeving en van niet onnodig belastende wettelijke en administratieve maatregelen; dit met als belangrijke invalshoek de voltooiing van de interne markt in de overgang naar een dynamischer ondernemingsklimaat.

Op nationaal niveau speelt de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) een belangrijke rol bij de inbedding van de juridische functie in de interdepartementale voorbereiding van Europese zaken. Er is een structuur gecreëerd waarbij een meer permanente aandacht voor de Europese dimensie van het dagelijkse werk aan de orde komt. De ICER adviseert voorts over belangrijke ontwerp-EG-regelgeving, zoals de richtlijn e-commerce. Om de ICER haar rol bij de voorbereiding en uitvoering van EG-regelgeving goed te laten vervullen, is een goede samenwerking met andere interdepartementale overlegorganen die zich met Europa bezig houden van belang. In dit verband zij verwezen naar het evaluatierapport van de ICER, dat bij brief d.d. 13 juli 1999 (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 63) aan de Kamer is toegezonden. Daarnaast selecteert de WVR periodiek Europese dossiers, die met het oog op hun implementeerbaarheid in Nederland worden doorgelicht op gevolgen voor het bedrijfsleven,

de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. De uitkomsten daarvan worden meegenomen in de onderhandelingen in Brussel.

De Minister van Justitie laat thans een onderzoek uitvoeren, aan de hand van een aantal geselecteerde regelingen, naar eventuele kwaliteitsgebreken. In dit onderzoek wordt getracht praktische problemen in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te identificeren en wordt nagegaan in hoeverre deze worden veroorzaakt door gebreken in de Europese regelgeving. Aanknopingspunten worden gezocht in jurisprudentie en handhavingservaringen. Met de resultaten van dat onderzoek zal Nederland gericht actie ondernemen op EG-niveau om tot inhoudelijke kwaliteitsverbetering te komen.

Voorts is in het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid op een meer specifiek terrein – internationale juridische dossiers rond de informatiemaatschappij – reeds een verdere stap gezet<sup>1</sup>. Het kabinet heeft vuistregels ontworpen voor de Nederlandse inbreng in internationale onderhandelingen. Die vuistregels strekken ertoe dat Nederland een herkenbare bijdrage levert aan de besluitvorming in internationale gremia – waaronder de Europese Unie –, gericht op kwalitatief hoogwaardige regelgeving. Uit de toepassing van die vuistregels zal moeten blijken of dit instrument zich ook leent voor andere wetgevingsterreinen.

Daarnaast is het volgende nodig:

- Het kabinet zal in overleg treden met het EU-voorzitterschap om de kwaliteit van de Europese regelgeving opnieuw te agenderen. De inzet daarbij zal zijn het bevorderen van de naleving en handhaving van de richtsnoeren en zo mogelijk een uitbreiding van de richtsnoeren met meer inhoudelijke criteria voor de kwaliteit van de Europese regelgeving.
- De informatie die in de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen wordt gegenereerd zal als uitgangspunt worden genomen bij de behandeling van in voorbereiding zijnde EG-regelgeving door de ICER.
- De door de departementen opgestelde implementatieplannen zullen systematisch op mogelijke horizontale problemen worden doorgelicht.
- De onderscheiden ministers dragen er zorg voor dat wetgevingsjuristen betrokken worden bij de voorbereiding van Europees beleid en Europese regelgeving.
- Het kabinet zal toepassing geven aan de vuistregels uit de notitie Internationalisering en recht in de informatiemaatschappij, en aan de hand daarvan beoordelen in hoeverre dit instrument zich ook leent voor andere wetgevingsterreinen.

#### *HET NIVEAU VAN REGELGEVING VAN DE CENTRALE OVERHEID*

Binnen de centrale overheid ziet men nogal eens de neiging om op wetsniveau zo ruim mogelijke delegatiegrondslagen te creëren, zodat ook substantiële elementen van wetgeving op het niveau van de ministeriële regeling kunnen worden geregeld<sup>2</sup>. Dit vanuit de gedachte dat regels flexibel en snel gewijzigd moeten kunnen worden of dat het «handig» is een grondslag voor een gedelegeerde regeling achter de hand te hebben. Soms ook lijken delegatiebepalingen opgerekt te worden om er ministeriële regels op te baseren, die er strikt genomen geen basis in kunnen vinden.

Los daarvan bestaat de indruk dat ministeriële regelingen soms juridisch-technische onvolkomenheden bevatten, vaak voortvloeiend uit niet-naleving van Aanwijzingen voor de regelgeving. Op het eerste gezicht lijken dergelijke aspecten minder belangrijk. Harmonisatie blijft echter een belangrijk instrument van het wetgevingskwaliteitsbeleid en bovendien kunnen dergelijke onvolkomenheden bij voorbeeld voor de handhaafbaarheid grote gevolgen hebben.

<sup>1</sup> Zie notitie Internationalisering en recht in de informatiemaatschappij van 18 mei 2000 (TK 25 880, nr. 10).

<sup>2</sup> Zie hierover ook het jaarverslag van de Raad van State over 1998, blz. 15.

Een enkel voorbeeld. Een belangrijk rechtsstatelijk uitgangspunt voor de wetgeving is dat de normstelling helder is. Bovendien dient delegatie met terughoudendheid te worden toegepast en moet afwijking door een lagere regeling van de regel waarop zij is gebaseerd, zo veel mogelijk worden voorkomen. Een (overigens niet-fictieve) ontwerp-algemene maatregel van bestuur, die in één artikel, niet alleen de materiële norm bevatte, maar ook de mogelijkheid voor de betreffende minister tot het stellen van nadere regels met betrekking tot deze norm, een uitzondering op deze norm voor het geval bij ministeriële regeling andere voorschriften zijn gegeven daaromtrent, alsmede de mogelijkheid voor een uitvoeringsorganisatie (ZBO) om ontheffing of vrijstelling te verlenen van die norm, schendt deze uitgangspunten op alle fronten. Dit alles zonder enige motivering. Bepalingen als deze, en vooral de daarop gebaseerde afwijkings- en vrijstellingsmogelijkheden leveren al snel problemen op voor burgers en bedrijfsleven, voor de uitvoerende instanties en voor de handhaving.

- In opdracht van de Minister van Justitie wordt onderzocht op welke terreinen zich knelpunten voordoen bij de werking van ministeriële regelingen. In eventueel vervolgonderzoek zal worden bezien of handreikingen voor oplossingen te geven zijn.

De toetsing van ontwerp-regelgeving door de Minister van Justitie richt zich op wetsvoorstellen en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur. Incidenteel worden met de ministeries afspraken gemaakt over toetsing van ministeriële regelingen (bij specifieke handhavingsaspecten, complexe materie) en beleidsnota's, indien deze ingrijpende wetgeving aankondigen. Frequent ook wordt ad hoc en op initiatief van het desbetreffende ministerie de hulp van het Ministerie van Justitie ingeroepen. Daarbij spelen voor de beoordeling van de handhaafbaarheid ook de landelijke expertisecentra die het openbaar ministerie recent heeft ingericht een belangrijke rol. Het kabinet is van mening dat meer structureel aandacht zou moeten worden besteed aan de kwaliteit van andere regelgeving dan concept-algemene maatregelen van bestuur en wetsvoorstellen. Toetsing door de Minister van Justitie op een vast moment in het ontwerp-stadium, zoals bij wetsvoorstellen en concept-algemene maatregelen van bestuur, is geen reële optie voor kwaliteitsverbetering van de ministeriële regelgeving. Het grote aantal regelingen en de verspreidingsgraad ervan zouden een toetsing per regeling ondoeltreffend en ondoelmatig maken. Wel is het wenselijk dat in specifieke gevallen, in het bijzonder indien een geheel nieuw regelgevingscomplex wordt ontworpen, ook de ministeriële regelingen als onderdeel daarvan bij de toetsing worden betrokken. Het is daardoor beter mogelijk de regelingen in onderlinge samenhang te bezien. De effectiviteit van de toetsing wordt daardoor verbeterd. Met het oog op deze conclusie worden de volgende acties ondernomen:

- De Minister van Justitie zal door middel van voorlichting en opleidingen bevorderen dat instrumenten zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving, 101 praktijkvragen bij EG-implementatie, checklists en toetsingsinstrumenten, binnen de beleidsafdelingen waar lagere regelingen worden voorbereid, voldoende bekendheid genieten en daadwerkelijk benut worden.
- Het Ministerie van Justitie zal bij specifieke wetgevingscomplexen afspraken maken met het betrokken ministerie over gerichte toetsing van ministeriële regelingen, bijvoorbeeld wetgeving met bijzondere handhavingsaspecten en implementatieregelgeving op het niveau van ministeriële regeling.

### **Provincies, gemeenten en waterschappen**

Bij regelgeving van decentrale overheden doen zich deels dezelfde problemen voor als bij gedelegeerde wetgeving van de centrale overheid. Afstemming met regelgeving van de centrale overheid, mate van detailtering en juridisch-technische aspecten zijn punten van aandacht bij de ondersteuning die de Minister van Justitie de decentrale overheden zal bieden.

In MDW-verband is bezien welke instrumenten voor toetsing van ontwerp-regelgeving (prognoses of ex ante evaluatie-instrumenten) geschikt gemaakt kunnen worden voor toepassing op regelgeving van decentrale overheden. Hiertoe is een project Toetsingsinstrumentarium decentrale overheden uitgevoerd waarin enkele gemeentelijke en provinciale modelverordeningen zijn getoetst op effecten voor bedrijfsleven, milieu en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid aan de hand van in MDW-kader (WVR) hiervoor ontwikkeld toetsingsinstrumentarium. Daarnaast is de technische kwaliteit van deze verordeningen onderzocht aan de hand van de recent verschenen Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving. De resultaten van het project zijn veelbelovend. Verwezen zij naar het kabinetsstandpunt bij het rapport (kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 167).

De volgende activiteiten worden voorzien:

- Het kabinet beziet samen met het IPO en de VNG via de gebruikelijke overlegstructuren, met name in het overhedenoverleg, op welke wijze de aanbevelingen van het project Toetsingsinstrumentarium decentrale overheden kunnen worden geïmplementeerd en op welke wijze het kabinet daarbij ondersteuning kan verlenen.
- Naast het voorgaande biedt de Minister van Justitie de VNG, het IPO en de UvW ondersteuning bij de ontwikkeling van instrumenten ten behoeve van systematische kwaliteitsborging in het proces van regelgeving op lokaal en provinciaal niveau. De Minister van Justitie treedt hiertoe in overleg met deze organisaties.
- In MDW-projecten zal structureel mede aandacht worden geschonken aan de effecten en kwaliteit van decentrale medebewindsregelgeving als onderdeel van het door te lichten wetgevingscomplex.

### **Zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie**

Voor regelgeving van zelfstandige bestuursorganen en lichamen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden geen voorstellen gedaan. Ingevolge de Aanwijzingen voor de regelgeving dient terughoudendheid te worden betracht met de toekenning van regelgevende bevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen. Op de feitelijke omvang en kwaliteit van het regelgevingsbestand van zelfstandige bestuursorganen bestaat thans evenwel onvoldoende zicht om er in dit kader uitspraken over te doen. Het kabinet is voornemens daarnaar extern onderzoek te laten uitvoeren. Te gelegener tijd wordt op dit punt separaat bij de Staten-Generaal teruggekomen.

Ingevolge het nieuwe tweede lid van artikel 106 van de Wet op de bedrijfsorganisatie overweegt een PBO-lichaam de bestaansgrond van een autonome verordening elke vier jaar na inwerkingtreding daarvan en brengt het omtrent zijn besluit verslag uit aan de betrokken minister(s). Daarnaast wordt momenteel, met het oog op de overgangsregeling bij de wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie, de bestaande regelgeving van de PBO onder coördinatie van de SER gescreend, mede in het licht van de Aanwijzingen voor de regelgeving. (Kamerstukken II 25 695b, nr. 2; Stb. 1999, 253, 358).

- Het kabinet laat extern onderzoek uitvoeren naar de omvang en kwaliteit van het regelbestand bij zelfstandige bestuursorganen.



### 3.4 Alle actoren

In par. 2.4 zijn als omgevingsactoren van Justitie bij het wetgevingskwaliteitsbeleid aangeduid: de wetgevingsafdelingen van ministeries, beleidsafdelingen en andere partijen in het constitutionele proces, uitvoeringsorganisaties, rechterlijke macht, decentrale overheden, en de wetenschap. Elk daarvan krijgt op enige wijze wel een plaats bij de activiteiten en instrumenten in de vorige paragrafen. Daarnaast worden twee voorstellen gedaan die zich niet tot actoren in een bepaalde fase of op een bepaald niveau richten, maar tot alle actoren bij de wetgeving: opleiding en scholing en de ontwikkeling van een kenniscentrum wetgevingskwaliteit.

#### *Opleiding en scholing*

In hoofdstuk 1 is al gesignaleerd dat snel veranderende internationale en maatschappelijke ontwikkelingen tevens nieuwe eisen stellen aan de opstellers van wetgeving. Wetgeven is een professie die alleen goed uitgeoefend kan worden door onderhoud in de praktijk en door scholing. Het is verheugend dat de belangstelling voor wetgevingsleer aan de juridische en bestuurskundige faculteiten groeiende is.

De Minister van Justitie heeft wat de opleiding en bijscholing van wetgevingsjuristen betreft een coördinerende en stimulerende rol. Op dit ogenblik bestaan in het post-academisch wetgevingsonderwijs een korte (twee maal driedaagse) cursus wetgevingsleer, georganiseerd door de Katholieke Universiteit Brabant (KUB) in samenwerking met de PAO Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen, en worden door de PAO-organisaties van verschillende universiteiten regelmatig korte cursussen of studiebijeenkomsten georganiseerd. Het Ministerie van Justitie heeft in samenwerking met de KUB bekeken op welke manier aan de bestaande onderwijsbehoefte voldaan kan worden door uitbreiding van dit aanbod. Dit heeft geresulteerd in een opzet voor een aantal wetgevingsseminars van twee dagen, waarin wetgevingsjuristen een wetgevingsthema uitdiepen en daarover een presentatie verzorgen voor een forum van deskundigen op het desbetreffende terrein.

- De Minister van Justitie organiseert wetgevingsseminars voor beginnende en meer ervaren wetgevingsjuristen. Het streven is daarbij de contacten met de universiteiten en in de toekomst mogelijk andere opleidingscentra te intensiveren om de wederzijdse beïnvloeding van theorie en praktijk te optimaliseren.

Opleiding en vorming zijn belangrijke elementen van het personeelsbeleid. Het kabinet zal nader bezien op welke wijze samenwerking op het terrein van personeelbeleid ten dienste van de wetgevingsfunctie kan worden gerealiseerd. Op het beleid inzake werving en selectie van wetgevingsjuristen wordt nader ingegaan in het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de visitatiecommissie wetgeving.

#### *Kenniscentrum wetgeving*

Behoud en bevordering van de kwaliteit van de wetgeving vergt voortdurende aandacht en ontwikkeling. In dat licht kiest het kabinet ervoor, zoals ook aangekondigd in het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de visitatiecommissie wetgeving, te komen tot een kenniscentrum wetgeving. Dit centrum zal een actieve rol moeten vervullen op het terrein van wetgevingskwaliteit en is daarmee een instrument van wetgevingskwaliteitsbeleid. Verspreid over de ministeries is veel kennis over wetgeving en wetgevingsvraagstukken aanwezig. De ontsluiting van deze kennis en ervaring en de onderlinge uitwisseling van die kennis en ervaring zal een van de taken van een kenniscentrum zijn. Waar mogelijk zal die kennis

ook opgeslagen moeten worden. In dat kader zullen ook documenten in een databank worden opgeslagen, die van belang zijn voor de toetsing van ontwerp-regelgeving en voor de doorlichting van de regelgeving op knelpunten (MDW). De bestaande kennis over wetgeving op het Ministerie van Justitie wordt met dit instrument geordend en systematisch (elektronisch) raadpleegbaar. Het doel van de databank is het opslaan en beschikbaar stellen van documentatie voor het uitvoeren en verder ontwikkelen van wetgevingskwaliteitsbeleid.

Van de opgeslagen kennis moeten zowel de medewerkers op Justitie gebruik kunnen maken als de bij het wetgevingsproces betrokken medewerkers op de onderscheiden ministeries. De uitwisseling kan ook leiden tot tot een hechtere samenwerking tussen de wetgevingsjuristen. In die zin zal het kenniscentrum ook een forumfunctie hebben.

In het kader van de toetsing wordt met regelmaat aan medewerkers gevraagd mee te denken bij de voorbereiding van regelgeving. Primair gaat het dan om de juridische vormgevingsvragen, zoals bij voorbeeld de vraag aan welke vereisten een experimenteerregeling dient te voldoen. Maar het kan ook om andere vragen gaan. Een voorbeeld van zo'n vraag betreft de keuze tussen het mogelijk maken van een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie op een bepaalde gedraging. Daarbij zijn doelmatigheid, doeltreffendheid en handhaafbaarheid relevante aspecten. Thans zoekt elk ministerie, in overleg met het Ministerie van Justitie, daarin zijn eigen weg. Het is de moeite waard te bezien of het mogelijk is kennis over deze aspecten gesystematiseerd beschikbaar te hebben en deze ook uit te breiden.

Op dit moment is al een en ander bekend over de werking van regelgeving, en worden de nodige beleids- en wetsevaluaties gehouden. Bezien wordt of systematisering en uitbreiding van de beschikbare kennis mogelijk is. Bij een dergelijke uitbouw past het om bestaand onderzoek daarop te ordenen en zonodig nieuw onderzoek uit te voeren. Het moet daarbij om heel praktische kennis gaan, kennis die bruikbaar is bij het ontwerpen van regelgeving.

In verband met het voorgaande past ook de betrokkenheid van het Ministerie van Justitie tezamen met die van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij het elektronisch en gratis ter beschikking stellen van wetgeving op internet.

Een andere rol die het kenniscentrum zal spelen is meer fundamentele vragen over wetgeving te traceren en de behandeling daarvan te organiseren. Dit kan plaatsvinden in het kader van de behandeling van praktische, operationele wetgevingsproblemen. Men kan in dit verband denken aan de gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen voor de betekenis van wetgeving, of waar nodig aan een verdere operationalisering of nadere doordenking van de kwaliteitseisen die aan wetgeving worden gesteld, in het bijzonder in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Tot slot zal het kenniscentrum effecten van het wetgevingskwaliteitsbeleid in kaart brengen. Daarmee kan verantwoording over dat beleid beter worden onderbouwd.

Het kenniscentrum wetgeving zal een actief en extern gericht instituut worden, waarbij de gezamenlijke inbreng van de ministeries een zwaarwegend element is. Het spreekt daarbij overigens voor zich dat de betrokken bewindslieden verantwoordelijk blijven voor de eigen regelgeving.

- Bij het Ministerie van Justitie wordt een kenniscentrum voor wetgeving ontwikkeld.

## HOOFDSTUK 4. ACTIEPUNTEN

De hierboven genoemde actiepunten worden in het onderstaande bij wijze van overzicht weergegeven.

### Vorbereidende fase

- Het kabinet zal de quick scan van wetgevingsvoornemens tot structureel onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid maken. Interdepartementale werkgroepen bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Economische Zaken, VROM, Justitie en het ministerie dat het aangaat, zullen periodiek een aantal door de WVR geselecteerde voornemens tot regelgeving doorlichten op effecten voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarbij zullen tevens noodzaak, subsidiariteit en doelmatigheid/doeltreffendheid van het voornemen worden onderzocht en mogelijke alternatieven voor (een bepaalde vorm van) regelgeving in kaart worden gebracht. Langs deze weg kunnen de ministeries tijdig een afweging maken van de wenselijkheid van regelgeving. Justitie zal de uitkomsten van de quick scan in de ontwerpfasen betrekken bij de wetgevingstoetsing.
- De kosten-batenanalyse zal onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid worden. Elk kwartaal zal een aantal voorstellen van wet en concept algemene maatregelen van bestuur worden geselecteerd om te worden onderworpen aan een kosten/baten-analyse.
- De Minister van Justitie bevordert dat LEDA zo veel mogelijk bij alle ministeries zal worden gebruikt als geautomatiseerd systeem dat behulpzaam is bij het ontwerpen van wetgeving.
- Het Ministerie van Justitie zal met de andere ministeries concrete afspraken maken over de accenten die bij de toetsing zullen worden gelegd. Daarbij staat voorop dat kernelementen van de toetsing zijn de relatie tot hoger recht en de beoordeling van het voorstel of ontwerp in het licht van de inhoudelijke kwaliteitseisen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid, subsidiariteit en evenredigheid.
- Het Ministerie van Justitie zal regelmatig en tijdig met de ministeries afspraken maken over de mate, de vorm en het tijdstip van betrokkenheid van Justitie bij de voorbereiding van voorstellen van wet en ontwerp algemene maatregelen van bestuur.

### Fase van parlementaire behandeling

- Nota's van wijziging met inhoudelijke betekenis die tijdens de schriftelijke behandeling worden ingediend, zullen voortaan als regel worden voorgelegd aan de Minister van Justitie. Onderdeel van de toetsing zal zijn de vraag of de nota ook aan de Raad van State moet worden voorgelegd in verband met haar ingrijpend karakter

### Terugkoppelingsfase

- Doorlichtingsprojecten als die in MDW-verband maken structureel deel uit van het wetgevingskwaliteitsbeleid.
- Het in ontwikkeling zijnde instrument voor de identificatie van problematische regelgeving wordt onderdeel van het wetgevingskwaliteitsbeleid.

### Internationaal niveau

- Het kabinet zal in overleg treden met het EU-voorzitterschap om de kwaliteit van de Europese regelgeving opnieuw te agenderen. De inzet daarbij zal zijn het bevorderen van de naleving en handhaving van de richtsnoeren en zo mogelijk een uitbreiding van de richtsnoeren met meer inhoudelijke criteria voor kwaliteit van de Europese regelgeving.
- De ICER zal systematisch aandacht besteden aan de informatie die in

de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen wordt gegeneerd.

- De door de ministeries opgestelde implementatieplannen zullen systematisch op mogelijke horizontale problemen worden doorgelicht.
- De onderscheiden ministers dragen er zorg voor dat wetgevingsjuristen betrokken worden bij de voorbereiding van Europees beleid en regelgeving.
- Het kabinet zal toepassing geven aan de vuistregels uit de notitie Internationalisering en recht in de informatiemaatschappij, en aan de hand daarvan beoordelen in hoeverre dit instrument zich ook leent voor andere wetgevingsterreinen.

#### **Nationaal niveau**

- In opdracht van de Minister van Justitie wordt onderzocht op welke terreinen zich knelpunten voordoen bij de werking van ministeriële regelingen. In eventueel vervolgonderzoek zal worden worden gezien of handreikingen voor oplossingen te geven zijn.
- De Minister van Justitie zal door middel van voorlichting en opleidingen bevorderen dat instrumenten voor wetgevingsjuristen zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving, 101 praktijkvragen bij EG-implementatie, checklists en toetsingsinstrumenten, binnen de beleidsafdelingen waar lagere regelingen worden voorbereid, voldoende bekendheid genieten en daadwerkelijk benut worden.
- Het Ministerie van Justitie zal bij specifieke wetgevingscomplexen afspraken maken met het betrokken ministerie over gerichte toetsing van ministeriële regelingen, bijvoorbeeld wetgeving met bijzondere handhavingsaspecten en implementatieregelgeving op het niveau van ministeriële regeling.

#### **Decentraal niveau**

- Het kabinet beziet samen met het IPO en de VNG via de gebruikelijke overlegstructuren, met name in het overhedenoverleg, op welke wijze de aanbevelingen van het project Toetsingsinstrumentarium decentrale overheden kunnen worden geïmplementeerd en op welke wijze het kabinet daarbij ondersteuning kan verlenen.
- Naast het voorgaande biedt de Minister van Justitie de VNG, het IPO en de UvW ondersteuning bij de ontwikkeling van instrumenten ten behoeve van systematische kwaliteitsborging in het proces van regelgeving op lokaal en provinciaal niveau. De Minister van Justitie treedt hiertoe in overleg met deze organisaties.
- In MDW-projecten zal structureel mede aandacht worden geschonken aan de effecten en kwaliteit van decentrale medebewindsregelgeving als onderdeel van het door te lichten wetgevingscomplex.
- Het kabinet laat onderzoek uitvoeren naar de omvang en kwaliteit van het regelbestand van zelfstandige bestuursorganen.

#### **Andere actoren**

- Het Ministerie van Justitie organiseert wetgevingsseminars en andere opleidingen voor beginnende en meer ervaren wetgevingsjuristen. Het streven is daarbij de contacten met de universiteiten en in de toekomst mogelijk andere opleidingcentra te intensiveren om de wederzijdse beïnvloeding van theorie en praktijk te optimaliseren.
- Bij het Ministerie van Justitie wordt een kenniscentrum voor wetgeving ontwikkeld.

## **Kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de visitatiecommissie wetgeving**

Op 5 januari 2000 bracht de visitatiecommissie wetgeving haar eindrapport uit. Dit stuk bevat de reactie van het kabinet op de aanbevelingen die de commissie in haar eindrapport heeft gedaan.

Deze commissie is door het kabinet ingesteld met de opdracht onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie van de departementen. Dit was één van de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de EG inzake de notificatierichtlijn van de EG (Securitelarrest; brief van 13 oktober 1997, Kamerstukken II 1997/1998, 25 389, nr. 27).

De commissie heeft de wetgevingsorganisatie van alle departementen doorgelicht op basis van zelfevaluatie. Alle ministeries hebben, aan de hand van vragen van de commissie, zelf rapporten opgesteld over het proces van voorbereiding van wetgeving zoals dat op het eigen ministerie plaats vindt.

De commissie heeft vervolgens per departement gesprekken gevoerd en zich een oordeel gevormd. Op grond daarvan heeft de commissie per departement gerapporteerd. Het onderhavige rapport omvat de bevindingen van de commissie die betrekking hebben op de algemene aspecten van de organisatie van de wetgevingsvoorbereiding.

Het visitatieproces past goed in het streven van het kabinet de zorg voor kwaliteit van de wetgeving te intensiveren. Naast de maatregelen die het kabinet heeft genomen, gericht op de inhoud en de motivering van de wetgeving, vormen de aanbevelingen van de commissie een middel om de organisatie van de wetgevingsvoorbereiding de aandacht te geven die deze behoeft.

Tegelijk met dit kabinetsstandpunt wordt de nota wetgevingskwaliteitsbeleid aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin de Minister van Justitie het door hem te voeren beleid ter verbetering van de kwaliteit van de regelgeving ontvouwt. De belangrijkste overweging om het standpunt bij het eindrapport van de visitatiecommissie wetgeving geen onderdeel van de nota wetgevingskwaliteitsbeleid te laten zijn, is dat de organisatie van de wetgevingsfunctie tot de verantwoordelijkheid van elk van de departementen behoort. Dit kabinetsstandpunt bevat een reactie op aanbevelingen van de visitatiecommissie-wetgeving die niet in de nota wetgevingskwaliteitsbeleid was onder te brengen zonder afbreuk te doen aan de duidelijkheid en zelfstandige betekenis van het advies van de visitatiecommissie wetgeving voor het kabinetsbeleid.

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van de bevindingen van de commissie. Het is van mening dat de commissie er in is geslaagd de wetgevingsvoorbereiding inzichtelijk te maken en dat de commissie waardevolle aanbevelingen heeft gedaan. Dit geldt zowel voor de aanbevelingen in de rapporten per departement, als voor de onderhavige, die voor alle ministeries van toepassing zijn.

Met dit rapport is een inspirerend proces tot een eerste afronding gekomen. Het heeft ertoe geleid dat alle departementen met aandacht hebben gekeken naar de wetgevingsfunctie, één van de belangrijkste taken van een ministerie.

Het kan niet genoeg worden benadrukt dat een kwalitatief hoogwaardige wetgeving, samen met de rechtspraak, tot de pijlers van de rechtsstaat behoort. Het recht ordent de samenleving en de wet is daarbij uitdrukking van de democratische besluitvorming. Kwalitatief goede wetgeving garan-

deert dat daarin met alle relevante belangen wordt rekening gehouden en dat aan alle rechtsstatelijke eisen wordt voldaan. Zorg voor de wetgeving is dan ook zorg voor de samenleving. Slechte wetgeving kan leiden tot schadeclaims, maar ook, erger, tot onrecht. Goede wetgeving is van belang voor de geloofwaardigheid van de overheid, maar ook voor evenwicht in belangen van burgers. In de nota wetgevingskwaliteitsbeleid worden voorstellen gedaan voor middelen waarmee de inhoud van de wetgeving kan worden verbeterd.

Op haar beurt moet de organisatie van het wetgevingsproces garanderen dat aan alle voorwaarden voor het totstandbrengen van goede wetgeving is voldaan. Aandacht hiervoor is des te meer nodig nu politiek en beleidsvorming een steeds hogere druk op het wetgevingsproces leggen. De veranderingen in de maatschappij leiden tot steeds snellere veroudering van beleid en wetgeving. Met de samenleving wordt het recht steeds ingewikkelder. De toenemende invloed van de internationalisering is daarin een belangrijke factor. Europees recht en ander internationaal recht werken rechtstreeks in op de nationale rechtsorde, zoals de vele verschillende nationale rechtsordes samen hun invloed op het internationale recht doen gelden.

Met genoegen constateert het kabinet, dat de commissie heeft vastgesteld dat er veel goed gaat. Dat er bereidheid is tot samenwerking en dat er gemotiveerd en met inzet wordt gewerkt. Het kabinet heeft de overtuiging, dat door het aanbrengen van een aantal verbeteringen zoals door de commissie voorgesteld nog betere resultaten kunnen worden bereikt.

Aan de ene kant hebben de departementen daarin een individuele verantwoordelijkheid, aan de andere kant kan een gezamenlijke aanpak soms effectiever en efficiënter zijn.

De deelrapporten die de commissie heeft uitgebracht hebben reeds aanleiding gegeven om de situatie van de wetgevingsfunctie per departement te bezien. Daartoe is reeds het nodige in gang gezet. Waar nodig zullen de departementen zich nader beraden over de positie van de wetgevingsfunctie en de vraag of de formatie kwalitatief en kwantitatief voldoende is, dan wel verbeteringen nodig zijn.

Voor wat betreft de algemene aanbevelingen van de commissie kunnen samenwerking en overleg een aanzienlijke meerwaarde opleveren. De minister van Justitie heeft hierin verschillende rollen, afhankelijk van de aard van de te ondernemen actie.

- Er zijn aanbevelingen die vooral betrekking hebben op de inrichting van de organisatie van de wetgevingsfunctie en voor elk departement verschillende consequenties hebben. Daarin heeft elk departement een eigen verantwoordelijkheid. De minister van Justitie zorgt, dat er informatie wordt uitgewisseld, zodat een ieder kan profiteren van de geslaagde acties van elk departement. Hiertoe behoort bijvoorbeeld de aanbeveling over de verbetering van de planning en programmering.
- Er zijn aanbevelingen die gezamenlijke belangen van de departementen raken. Deze vragen om een gezamenlijke aanpak van alle departementen. De minister van Justitie neemt hiervoor de nodige initiatieven en coördineert de werkzaamheden. Hieronder rekent het kabinet bijvoorbeeld het personeelsbeleid.
- Er zijn aanbevelingen die leiden tot het vorm geven aan nieuwe ontwikkelingen, gericht op serviceverlening. De minister van Justitie heeft hierin de hoofdverantwoordelijkheid en betreft de andere departementen hierbij om tot de meest gewenste resultaten te komen. Hiertoe rekent het kabinet bijvoorbeeld de inrichting van een kennis-

centrum wetgeving, waaraan ook in de nota wetgevingskwaliteitsbeleid aandacht wordt besteed.

In dit licht heeft het kabinet besloten op de volgende wijze gevolg te geven aan de aanbevelingen van de commissie als vermeld op blz. 38 t/m 46 van het rapport.

#### AANBEVELING 1A.

De directeur wetgeving zou als juridisch adviseur deel moeten nemen aan de belangrijkste beleidsstaf van elk departement.

Het kabinet is het eens met de achterliggende gedachte, dat de juridische inbreng op elk moment van het beleidsproces moet zijn verzekerd, met name daar waar de belangrijkste beslissingen met implicaties voor de voorbereiding van wetgeving worden genomen. De organisatie van de departementen en de visie die daaraan ten grondslag ligt, verschilt echter dermate, dat de regel die in de aanbeveling wordt bedoeld niet altijd tot het gewenst effect zou leiden. Het kabinet wil deze aanbeveling aan elk departement afzonderlijk in overweging geven, met de intentie, dat elk departement moet kunnen waarmaken, dat organisatorisch de beste oplossing is gekozen om de juridische inbreng bij het nemen van belangrijke beleidsbeslissingen te verzekeren. Aan de visitatiecommissie zal worden verzocht bij evaluatie van de genomen maatregelen de genomen beslissing expliciet aan dit criterium te toetsen.

#### AANBEVELING 1B.

Hogere regelgeving (formele wetgeving en algemene maatregelen van bestuur) zou door een centrale wetgevingseenheid moeten worden opgesteld. Centralisering van de wetgevingsfunctie biedt een waarborg voor de juridische rationaliteit en bevordert de inhoudelijke consistentie in de wetgeving. Indien een departement een decentrale wetgevingsvoorbereiding wil handhaven dient te worden voorzien in toetsing op centraal niveau. Met het oog op de gevoeligheid voor de juridische dimensie bij het beleid blijft het noodzakelijk dat daar eerstelijnsjuristen werkzaam zijn.

Het kabinet constateert, dat in veel gevallen de situatie bestaat zoals door de commissie bedoeld, zij het dat de wetgevingseenheid niet in alle gevallen centraal gepositioneerd is. Dit laatste beschouwt het kabinet als iets dat wordt bepaald door de bijzondere omstandigheden van een departement. In een aantal gevallen is de opstelling van wetsvoorstellen en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur opgedragen aan verschillende eenheden. Veelal heeft dit zijn wortels in het ontstaan van een bepaald beleidsgebied en de daarbij meegegroeide verhoudingen. Met de commissie acht het kabinet het belang dat de wetgevingseenheden zodanige omvang hebben, dat daarin een zekere mate van juridische en wetgevende deskundigheid kan worden geconcentreerd, een «juridische massa» ontstaat. In dit licht is het kabinet van mening, dat de centralisering van de wetgevingsfunctie voordelen biedt. Dit geeft niet alleen betere mogelijkheden om wetgevingsexpertise te ontwikkelen en te bundelen, maar ook om een meer gericht personeelsbeleid te voeren en om de communicatie en de samenwerking met andere wetgevingseenheden te verzekeren. Er kunnen echter ook andere overwegingen zijn, die leiden tot het niet centraliseren van de wetgevingsfunctie als hier bedoeld, zoals de gewenste afstemming tussen recht en beleid. De omvang van het aantal samen te voegen gebieden kan voorts een belemmerende factor zijn, maar ook de heterogeniteit van de beleidsterreinen of het technische karakter van bepaalde stukken wetgeving die daardoor een afzonderlijke behandeling verdienen (bijv. de belastingwetgeving). Daar waar de opstelling van formele wetten en algemene maatregelen van bestuur niet (mede) aan een centrale eenheid is opgedragen, zal het kabinet er voor

zorg dragen, dat er in beginsel steeds een centrale eenheid is, die is belast met de toetsing van regelgeving aan Grondwet, verdragen, andere hogere regelgeving en aan de beginselen van wetgevingskwaliteit. Het kabinet onderschrijft verder het belang dat de commissie toekent aan de inbreng van juristen in de eerste lijn van het beleid. Het kabinet zal daar, voorzover er een relatie is met de wetgevingsfunctie, in de aanpak van het personeelsbeleid de nodige aandacht aan besteden.

#### AANBEVELING 2A.

Een zekere mate van protocollering van wetgevingsprocessen is gewenst. Het gaat daarbij om richtsnoeren voor de wijze waarop wetgevingsprocessen worden afgewikkeld en om de eisen die daaraan moeten worden gesteld.

De aanbeveling sluit aan bij acties die op verschillende departementen al in gang zijn gezet. Er is bij de rijksoverheid een toenemende aandacht voor de kwaliteit van bedrijfsprocessen, die er toe heeft geleid dat vele organisatieonderdelen er toe zijn overgegaan deze processen te standaardiseren en vast te leggen. Deze ontwikkeling is ook aan de wetgevingsafdelingen niet voorbij gegaan. Bij de wetgevingsvoorbereiding kunnen protocollen des te meer van nut zijn, daar er altijd door meer dan één organisatieonderdeel aan wordt deelgenomen en met vele invalshoeken en belangen moet worden rekening gehouden. Bovendien is de aandacht voor kwaliteitseisen in de loop van de jaren gegroeid, hetgeen onder meer heeft geleid tot de invoering van procedurele stappen om bijvoorbeeld de te verwachten effecten van de treffen regeling behoorlijk mee te kunnen wegen.

Het kabinet neemt daarom de aanbeveling over. De minister van Justitie zal bevorderen dat er gezamenlijk een aantal richtsnoeren wordt ontwikkeld voor de wijze waarop wetgeving wordt voorbereid, waarbij tevens rekening wordt gehouden met procedures die de inbreng van kwaliteit bevorderende elementen garanderen. Deze richtsnoeren zullen voldoende ruimte moeten laten voor de specifieke eisen die een departement aan zijn eigen wetgevingsproces wil stellen en met de verschillen in aard en omvang van de wetgevingsprodukten. De regels van het Draaiboek voor de wetgeving en de Aanwijzingen voor de regelgeving vormen hierbij het uitgangspunt.

#### AANBEVELING 2B.

Op het vlak van programmering en planning is winst te boeken. Meer dan thans het geval is, kunnen deze als instrumenten van besturing worden gebruikt.

Ook voor deze aanbeveling geldt, dat zij aansluit bij ontwikkelingen die bij vele departementen al in gang zijn gezet. Het kabinet onderschrijft het belang ervan. Alle departementen zullen de planning en programmering zodanig op orde brengen, dat de gang van wetsvoorstellen kan worden gevolgd en gecontroleerd. Tussen de departementen bestaan echter allerlei verschillen in de aard van de voor te bereiden wetgeving. De omgang met adviesorganen, het overleg met maatschappelijke organisaties, de complexiteit van de voorstellen, de daarmee samenhangende taakbelasting, de organisatie van de departementen verschillen zodanig dat niet één aanpak overal toepasbaar zal zijn. Het kabinet zal daarom niet streven naar een gezamenlijke of geharmoniseerde aanpak van de planning. Wel zal het kabinet zorg dragen voor voldoende informatie-uitwisseling, zodat de beste oplossingen voor zover toepasbaar hun weg zullen kunnen vinden. Het kabinet zal verder aan de visitatiecommissie vragen in een volgende ronde de departementen in het bijzonder op dit punt te toetsen. De planning van de gang van wetsvoorstellen in de fase dat zij bij de Staten-Generaal in behandeling zijn kan worden bijgehouden



door middel van het wetgevingsoverleg dat de verantwoordelijke minister op gezette tijden met de vaste commissie voert.

#### AANBEVELING 2C.

Er zijn departementale voorzieningen nodig voor kennisuitwisseling en -verspreiding. Met behulp van ICT zou per departement een collectief geheugen moeten worden gebouwd.

Kennismanagement is één van de opgaven van elke professionele organisatie. Ook de wetgevingsafdelingen zullen hier werk van moeten maken. Het kabinet onderschrijft het belang van informatieverbreiding en kennisuitwisseling. Allereerst ligt hier een taak voor elke wetgevingsafdeling zelf. Elk departement moet zelf in staat worden geacht kennis en informatie effectief en efficiënt te verzamelen en in te zetten en de expertise op een passend niveau te brengen en te houden. Diverse departementen hebben al databanken en websites in ontwikkeling. De minister van Justitie zal zorgen dat de reeds daarmee opgedane ervaringen worden uitgewisseld en kennis zoveel mogelijk wordt gebundeld en algemeen beschikbaar wordt gesteld. Daarnaast zal de minister van Justitie gevolg geven aan de algemene aanbeveling om een kenniscentrum voor wetgeving op te zetten (zie hieronder).

#### AANBEVELING 2D.

Versterking van het personeelsbeleid kan een bijdrage leveren aan de instandhouding en verbetering van de professionaliteit van de wetgevingsjuristen.

#### AANBEVELING 3A.

Op het terrein van werving, selectie, opleidingen en loopbaan is een gemeenschappelijke aanpak op zijn plaats.

Het kabinet heeft overwogen, dat alle departementen een eigen personeelsbeleid hebben dat alle medewerkers omvat, ook de wetgevingsjuristen. Het kabinet is het echter met de commissie eens, dat een specifiek personeelsbeleid, toegespitst op de wetgevingsjuristen en de departementen overstijgend, op zijn plaats is. Zo blijkt het steeds vaker een probleem om goede wetgevingsjuristen te werven. De arbeidsmarktpositie van de overheid en de plaats van wetgevingsjuristen op de arbeidsmarkt moet hierbij in beschouwing worden genomen. De minister van BZK heeft daar onderzoek naar laten verrichten; er zal aansluiting worden gezocht bij de uitvoering van dit rapport. Het ministerie van Justitie zal het initiatief nemen tot een gezamenlijke aanpak, die in ieder geval bestaat uit samenwerking bij het opstellen van competentieprofielen, uitwisseling van juristen tussen de departementen, maar ook tussen departementen enerzijds en andere instanties anderzijds en aan de gezamenlijk activiteiten op het gebied van werving, selectie, opleidingen en loopbaanbeleid van wetgevingsjuristen, waarbij te denken valt aan de opzet van een vacaturebank voor wetgevingsjuristen en een trainee-project. Ondergetekende zal hiervoor een projectplan doen opstellen.

#### AANBEVELING 2E.

Voortdurende kwaliteitszorg op elk departement is nodig, onder meer door regelmatige evaluatie van zowel processen als regelingen.

Het kabinet onderschrijft het belang van zorg voor de kwaliteit van de wetgeving en de wetgevingsprocessen. Alle departementen zullen hier de nodige aandacht aan geven. Dit zal met name gestalte krijgen in de implementatie van de aanbevelingen die de visitatiecommissie per departement heeft gedaan. Elk departement zal daarbij zelf bezien op welke wijze evaluatie van processen kan plaatsvinden. Aan de visitatiecommissie zal

worden gevraagd daar in de volgende ronde van visitatie de nodige aandacht aan te geven.

#### AANBEVELING 3B.

Bundeling van krachten is nodig om voldoende expertise op het gebied van Europees en ander internationaal recht ter beschikking te hebben. Men kan denken aan het bij elkaar brengen en uitwisselen van kennis en deskundigheid, maar ook aan de vorming van een pool van raadpleegbare deskundigen.

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de commissie, dat de internationale ontwikkelingen zo hard gaan en de terreinen zo breed zijn, dat het niet mogelijk is door inschakeling van enkele specialisten in de nodige kennis en expertise te voorzien. Wel is er sinds het Securitelarrest het nodige gebeurd. Met name is er een Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) gevormd, die tot taak heeft adviezen te geven over zowel de doorwerking van het Europese recht in de nationale rechtsorde, als ten behoeve van de voorbereiding van Europese regelgeving de nodige inbreng voor wat betreft de juridische aspecten te begeleiden. In de nota wetgevingskwaliteitsbeleid wordt nader op de taken van de ICER ingegaan. Daarvoor is en wordt de nodige expertise opgebouwd. Uitgangspunt hierbij is, dat kennis van het Europese en andere internationale recht dient te behoren tot de bagage van alle wetgevingsafdelingen en van zoveel mogelijk wetgevingsjuristen. Ieder departement dient te beschikken over de nodige Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke kennis op zijn eigen beleidsterrein. Daarnaast moet men beroep kunnen doen op meer algemene en diepgaande kennis op internationaalrechtelijk en Europeesrechtelijk gebied. Het kabinet stelt zich voor de kennis en deskundigheid, waar nodig, uit te breiden. Systematische verzameling en ter beschikbaar stelling van deze kennis langs elektronische weg is daar in elk geval voor nodig. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van dataverzamelingen op het gebied van het Europese recht die zich bij de ministeries van Buiza en EZ bevinden, waarmee koppelingen tot stand zullen gebracht. Verder kan worden gedacht aan het (virtueel) poolen van deskundigen die voor raadpleging beschikbaar zijn. Hiernaast zal internationaalrechtelijke kennis, anders dan Europeesrechtelijke, op soortgelijke wijze worden verzameld en beschikbaar gesteld. Daarbij zal onder meer gebruik worden gemaakt van de internationaalrechtelijke deskundigheid bij het ministerie van Buiza. In dit verband is relevant dat daar gewerkt wordt aan een databank met geconsolideerde verdragsteksten. Deze kennis zal virtueel worden verbonden met de kennis in het te vormen algemene Kenniscentrum wetgeving (zie hierna).

#### AANBEVELING 3C.

Het is wenselijk te komen tot een kenniscentrum op het terrein van wetgeving, aanvullend op de bestaande taken van het ministerie van Justitie. Het gaat dan om uitwisseling van kennis door wetgevende afdelingen, thematische evaluatie van wetgeving, kennis over beschikbare expertise en over algemene ontwikkelingen die voor wetgeving van belang zijn.

Het kabinet wil de aandacht en zorg voor de kwaliteit van de wetgeving nieuwe impulsen geven. Daartoe zijn nieuwe initiatieven ontplooid, voortbouwend op de bestaande activiteiten. De vorming van een kenniscentrum past goed in deze geïntensiveerde zorg. Uitgangspunt van een te vormen kenniscentrum is, dat het wordt gedragen door en ten dienste staat van alle actoren die bij de voorbereiding van wetgeving betrokken zijn. Het kenniscentrum moet een forum zijn waarin informatie kan worden uitgewisseld en tevens een plaats waar informatie en expertise kan worden verzameld en opgebouwd. Met behulp van het kenniscentrum moet het mogelijk zijn in alle fases van het wetgevingsproces instru-

menten beschikbaar te hebben om de kwaliteit optimaal te garanderen. Het kenniscentrum staat dan ook ten dienste van het wetgevingskwaliteitsbeleid, dat er toe moet leiden, dat de rechtstatelijke kwaliteit van wetgeving in alle fasen en op alle niveaus verzekerd is. De nota wetgevingskwaliteitsbeleid gaat verder in op de taak van het kenniscentrum wetgeving. Op 1 november 2000 wordt een startconferentie voor het kenniscentrum wetgeving georganiseerd.

#### AANBEVELING 3D.

De ministeries zouden gezamenlijk de beste condities en handelwijze voor wetgeving moeten vaststellen en zo stap voor stap een systeem van benchmarking opzetten.

Het kabinet vindt dit een goede gedachte. Hij sluit aan bij de ontwikkeling van prestatie-indicatoren, als instrument van kwaliteitsbevordering, die ook elders in de rijksdienst plaats vindt. Vooralsnog zien wij een relatie met de voorgenomen protocollering. Het kabinet is ervan overtuigd, dat deze en daaraan gerelateerde activiteiten de nodige inzichten zullen opleveren over de hier genoemde condities en handelwijzen. Op langere termijn kunnen deze inzichten de basis vormen van een systeem van benchmarking. Aan de visitatiecommissie zal worden verzocht hier de nodige hulp bij te bieden.

De implementatie van de bovengenoemde voornemens zal van alle departementen de nodige inspanningen vragen. Daartoe bestaat bij alle departementen de bereidheid, ook om daaraan de nodige prioriteit te geven. Een eerste benchmarkingsproject, waaraan naar verwachting acht departementen zullen deelnemen, zal in dit najaar van start gaan.