

36 600 VI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2025

Nr. 27 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2024

Hierbij bied ik uw Kamer de eerste editie van de Staat van de wetgevingskwaliteit aan. De Staat van de wetgevingskwaliteit zal een periodiek terugkerende beschouwing op kwaliteit van wet- en regelgeving zijn.¹

De eerste Staat van de wetgevingskwaliteit

Voor deze eerste editie is vooral gebruik gemaakt van de inzichten uit toetsing van wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, op basis van Aanwijzing 7.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.² De Staat van de Wetgevingskwaliteit doet verslag van een aantal thema's uit deze toetsing over de periode juni 2021 tot en met maart 2024. Dit interval maakt het mogelijk om afstand te nemen van de actualiteit en op zoek te gaan naar onderliggende trends en patronen.

De analyse heeft vier belangrijke thema's blootgelegd die raken aan de uitvoerbaarheid en de rechtsstatelijkheid van wetgeving. Deze thema's zijn:

- Menselijke maat en maatwerk;
- Compensatie;
- Snelheid en flexibiliteit, en
- Bescherming van persoonsgegevens.

¹ Kamerstuk 35 570 VI, nr. 115, p. 11, actielijn 4: Staat van de wetgevingskwaliteit.

² Ter bevordering van de wetgevingskwaliteit worden wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten voorafgaand aan behandeling in de ministerraad getoetst door het Ministerie van Justitie en Veiligheid (Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid) op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Deze rijksbrede toets is verplicht op grond van Aanwijzing 7.4 en betreft een selectie van wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten op basis van een aantal indicatoren (Zie het toetsingskader: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/toetsingsinstanties/jenv-rijksbrede-wetgevingstoetsing#toetsingskader>)

Er zijn uiteraard ook andere thema's te onderkennen, zoals grote stelselwijzigingen, vormen van overgangsrecht en de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Deze thema's zijn evenzeer belangrijk voor de kwaliteit van wetgeving en kunnen eventueel aan de orde komen in een volgende editie van de Staat van de wetgevingskwaliteit. Het is een 'levend document' dat continu in ontwikkeling is, en kan worden verrijkt met nieuwe inzichten.

Aanvullend zijn de vier eerdergenoemde thema's tegen het licht gehouden van de adviezen hierover van de Afdeling advisering van de Raad van State. Bij een volgende editie van de Staat van de wetgevingskwaliteit kunnen ook andere signalen of rapporten inzake wetgevingskwaliteit worden betrokken.³

Deze eerste Staat van de wetgevingskwaliteit geeft inzicht in ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van wetgeving. Dit inzicht biedt structureel een basis voor een dialoog over de kwaliteit van wetgeving en de dilemma's die daarmee gepaard gaan, uitstijgend boven individuele dossiers, en ter verdere verbetering van de kwaliteit van wetgeving.

Wetgeving in de rechtsstaat

Kwalitatief goede wetgeving is een belangrijk element van de rechtsstaat. Het is niet voor niets dat de Staatscommissie Rechtsstaat aangeeft dat de regering de taak heeft om wetgeving eenvoudiger, toegankelijker en begrijpelijker te maken voor burgers.⁴ Deze aanbeveling heeft weerslag gekregen in het regeerprogramma waarin is opgenomen dat het van groot belang is om met alle actoren te komen tot wetgeving die begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar is voor mensen en die in de praktijk werken.⁵ Dit vraagt om voortdurende aandacht.

Structurele aandacht voor de kwaliteit van wetgeving

Vanuit mijn algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving is het belangrijk om op verschillende manieren daarvoor structureel aandacht te blijven vragen. Ik zet daarbij in op verdere verbetering van de algemene wetgevingstoets door mijn ministerie, opdat nieuwe wetten aan de voorkant scherper juridisch worden

³ Denk aan rapporten of jaarverslagen van de Hoge Colleges van Staat, de Hoge Raad, de Tweede Kamer, de Nationale Ombudsman en de Raad voor de rechtspraak. Evenals signalen van burgers en uitvoeringsinstanties (Staat van de uitvoering).

⁴ <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/onderwerpen/rapport>, aanbeveling 5: "Beleid, wetten en uitvoeringspraktijk vereenvoudigen.

⁵ Regeerprogramma, p. 7, 9 en 82.

getoetst.⁶ In de toekomst zal ook, in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de constitutionele toets worden verstevigd. Wetsvoorstellen en ontwerpbesluiten dienen immers in overeenstemming te zijn met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de beginselen van de democratische rechtsstaat.⁷

Onderdeel van de algemene wetgevingstoets is ook de toepassing van het Beleidskompas dat een structuur bevat voor een zorgvuldige beleidsvoorbereiding en de uiteenzettingen van de verschillende kwaliteitseisen die de gevolgen van het beleid inzichtelijk maken. Denk daarbij aan de uitvoeringstoets en de doenvermogenstoets. Een ander instrument ter versterking van de kwaliteit van wetgeving betreft de invoeringstoets waarover ik uw Kamer onlangs heb geïnformeerd.⁸ Met de invoeringstoets kan kort na de implementatie van nieuwe regelgeving worden nagegaan hoe die regelgeving voor de uitvoering en de doelgroep uitpakt in de praktijk. Waar nodig kan die regelgeving tijdig worden aangepakt. De voorfase van internetconsultatie waarmee de samenleving kan reflecteren op een conceptvoorstel is eveneens een instrument dat een bijdrage levert aan de versterking van de kwaliteit van voorgenomen beleid en regelgeving.

Tot slot

Ik ben voornemens mijn ambities begin volgend jaar uiteen te zetten in een beleidsbrief 'wetgevingskwaliteit'. Deze brief richt zich op begrijpelijke, doenbare en uitvoerbare wetgeving, oftewel wetgeving die werkt. Het instrument van de Staat van de wetgevingskwaliteit, en de doorontwikkeling van dit instrument, zullen hierbij een belangrijke rol spelen.

Desgewenst maak ik mij gaarne beschikbaar om met uw Kamer van gedachten te wisselen over de bijgevoegde eerste Staat van de wetgevingskwaliteit, alsmede over mogelijke thema's voor een volgende editie en over manieren om de onderliggende analyse verder te verbeteren.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

⁶ Regeerprogramma, p. 47 en 83.

⁷ Regeerprogramma, p. 84.

⁸ Kamerstuk 36 600 VI, nr. 12