

## 28 000 VI

### **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002**

#### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ter gelegenheid van de begroting 2002, met betrekking tot de onderwerpen wetgevingskwaliteitsbeleid en effectiviteit van wetgeving. Ontvangen 1 maart 2002

De commissie heeft een aantal diepgravende vragen gesteld over het wetgevingskwaliteitsbeleid, de effectiviteit van wetgeving en de rol van de Minister van Justitie daarbij. Ik stel het op prijs met uw commissie daarover van gedachten te kunnen wisselen en ben verheugd over de belangstelling voor dit onderwerp.

Omdat u indringend vraagt naar de rol van de Minister van Justitie, wil ik vooraf enkele opmerkingen maken over het huidige beleid en de initiatieven die ik daarin heb genomen, om vervolgens in te gaan op de positie en verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie in het wetgevingsproces.

In het regeerakkoord was afgesproken dat nieuwe impulsen aan het wetgevingskwaliteitsbeleid zouden worden gegeven. In dit licht heeft het kabinet de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid uitgebracht, waarvan alle aangekondigde maatregelen inmiddels in uitvoering zijn genomen. De essentie van die nota is, dat de kwaliteit van de wetgeving in alle fasen en op alle niveaus van het wetgevingsproces moet worden bevorderd en dat alle actoren daarin worden aangesproken. In dit verband omvat het beleid de toetsing van voorgenomen wetgeving aan rechtstatelijke criteria, de doorlichting van bestaande wetgeving (MDW), de advisering over Europeesrechtelijke kwesties, de instandhouding van het netwerk van wetgevingsjuristen, de visitatie van de wetgevingsfunctie bij de ministeries en de ontwikkeling en de actualisering van instrumenten zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving. In het kader van deze nota werden in deze kabinetsperiode nieuwe activiteiten ontwikkeld. Ik noem hier de ontwikkeling en instandhouding van het Kenniscentrum Wetgeving, de start van de Academie voor wetgeving en de introductie van nieuwe hulpmiddelen om de wetgevingsinbreng in de vroegste fase van de beleidsontwikkeling te kunnen verzekeren, de z.g. quick scan en de kosten-batenanalyse. Deze nieuwe activiteiten zullen in de komende jaren verder moeten worden uitgevoerd en ontwikkeld en zullen dan naar ik hoop ten volle hun vruchten af kunnen werpen. Van het Kenniscentrum en

de Academie voor wetgeving kan worden verwacht dat de effecten van het wetgevingskwaliteitsbeleid ook, of juist op de langere termijn en structureel zullen doorwerken, omdat zij bijdragen aan ontwikkeling van vakmanschap en intensivering van de communicatie.

De kwaliteit van de wetgeving is een verantwoordelijkheid van alle ministers en van het kabinet als geheel. Alle ministers zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetgeving waarvan zij de eerste ondertekenaar zijn. De Minister van Justitie heeft de algemene verantwoordelijkheid voor het wetgevingskwaliteitsbeleid. Dit omvat alle denkbare activiteiten die de kwaliteit van de wetgeving bevorderen en het scala van deze activiteiten is inmiddels rijk gevarieerd, zoals uit het bovenstaande moge blijken.

In ons bestel heeft de Minister van Justitie niet de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van elke afzonderlijke wetgevingsoperatie, behoudens zijn verantwoordelijkheid voor wetgeving op zijn eigen terrein. Ook over grote operaties zoals stelselherzelingen heeft hij niet de regie, behalve als die het justitiebeleid betreffen. Die verantwoordelijkheid moet de vakminister zelf dragen. Wel kan de Minister van Justitie worden aangesproken op de bijdrage die hij krachtens zijn beleid in deze in het algemeen levert en op de effectiviteit daarvan. Voor zover de positie van de Minister van Justitie in het wetgevingsproces daarbij in discussie is, wil ik benadrukken, dat het weliswaar mogelijk is om deze minister meer of minder bevoegdheden toe te delen, maar dat een rol die neerkomt op het nemen van de eindverantwoordelijkheid voor elk wetgevingsproject in het bestaande bestel niet goed denkbaar is.

Ik zal nu in gaan op de gestelde vragen, waarbij ik mij de vrijheid veroorloof de antwoorden te bundelen voor zover de vragen vergelijkbare thema's aansnijden, teneinde de samenhang van de beantwoording te bevorderen.

#### **I. Stelselherzelingen. Antwoorden op de vragen 1, 3 en 4**

De commissie vraagt hoe de minister symptomen van falend wetgevingskwaliteitsbeleid bij stelselherzelingen, zoals de belastingherziening beoordeelt, mede in het licht van de uitgangspunten van het wetgevingsbeleid en de analyse en aanbevelingen van de Commissie Wetgevingsvraagstukken in haar rapport *Orde in de regelgeving*. Zij heeft hier het oog op de verhouding tussen basiswetten en uitvoeringswetten en de verhouding tussen wetten en a.m.v.b.'s. Technische wetten worden eerder behandeld dan de hoofdwet. De volksvertegenwoordiger weet niet waar hij over beslist als hij de inhoud van aangekondigde a.m.v.b.'s niet kent. Als een grote herziening gestalte krijgt in een proceswet waar de inhoudelijke regelingen later onder komen te hangen, is er gebrekkig overzicht en bestaat de kans dat er onvoldoende evenwichtige afwegingen worden gemaakt over de succeschansen van de wetgeving. Verder wordt de Kamer voor voldongen feiten geplaagd door afspraken met belanghebbende en uitvoeringsorganisaties. Bij grote operaties wordt bovendien vaak geanticipeerd op de te nemen besluiten. Het komende beleid wordt in nota's vastgelegd. Het is de vraag wat de rol van de minister van Justitie zou moeten zijn en wat hij kan doen door monitoring van dit soort grote wetgevingsoperaties.

Het wetgevingsproces moet aan een groot aantal eisen voldoen. Ten eerste moeten alle relevante belangen daarin tot hun recht kunnen komen. Grote operaties worden gekenmerkt doordat vele wetten moeten worden gewijzigd, vele uitvoeringsorganisaties te maken krijgen met vele en fundamentele wijzigingen en tegengestelde belangen van burgers en

bedrijven moeten worden afgewogen en verzoend.

Ten tweede moet er samenhang in de voornemens zijn, zodat de maatregelen in zekere mate voorspelbaar zijn. De rechtszekerheid en rechtsge-lijkheid is daarmee gediend.

Ten derde moet er een politieke legitimatie zijn voor de voornemens. Er moet draagvlak zijn voor het te voeren beleid en de verhouding tussen de verschillende lagen in de regelgeving moet zo zijn, dat normatieve uitgangspunten zoveel mogelijk in formele wetten worden geplaatst en lagere regelgeving daaraan invulling geeft. Dit is van doorslag-gevend belang voor de democratische legitimatie van de gewijzigde voorschriften.

Ten vierde moeten de regelingen voor uitvoeringsorganisaties uitvoerbaar en handhaafbaar en voor de burger doorzichtig zijn.

En tenslotte moet het wetgevingsproces efficiënt verlopen. Dit is onder meer nodig omdat uitvoeringsorganisaties moeten kunnen rekenen op het halen van voorgenomen planning. Grote herzieningen vergen doorgaans ook grote organisatorische ingrepen. Werkprocessen moet worden veranderd, er moeten nieuwe automatiseringssystemen komen.

Om aan al deze eisen te kunnen voldoen worden grote operaties doorgaans vormgegeven in een ingewikkeld proces, waarin beleidsnota's, consultaties, uitvoeringsafspraken, hogere wetgeving en lagere wetgeving alle hun plaats hebben. Het is onvermijdelijk dat deze processtappen deels naast elkaar worden gezet. Het kabinet streeft er echter wel degelijk naar om aan alle genoemde eisen recht te doen en hanteert daarbij de volgende vuistregels.

Wezenlijk is dat het hele proces transparant is. Beleid wordt vastgelegd en regelgeving wordt aangekondigd in nota's die voorwerp kunnen zijn van overleg tussen regering en Staten-Generaal .

Eventuele afspraken met uitvoeringsorganisaties worden slechts gemaakt onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal met de voorgenomen regelingen instemt. Hetzelfde geldt voor voorlichting jegens het publiek. Voor wat betreft de verdeling van elementen van regelingen over wetten en a.m.v.b.'s verwijs ik naar de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Aanwijzing 22 zegt dat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling bevat. Het primaat van de wetgever is richtsnoer. De toelichting zegt, dat steeds moet worden onderzocht welke elementen zo gewichtig zijn dat de volksvertegenwoordiging rechtstreeks bij de vaststelling moet worden betrokken. Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid dient in de delegerende regelgeving zo concreet en zo nauwkeurig mogelijk te worden begrensd (Ar 25). Voor zover hier de hand aan wordt gehouden, is de betrokkenheid van de Staten-generaal bij de inhoud van lagere regelgeving ook niet nodig. De Aanwijzingen zijn bindend voor de rijksdienst. Bij de toetsing van ontwerp-wetgeving komen vraagstukken over delegatie vaak ter sprake.

Technische invoerings- of aanpassingswetten dienen niet eerder te worden behandeld dan de hoofdwet. Voor uitvoeringswetgeving geldt hetzelfde, tenzij duidelijk is dat er voldoende draagvlak bestaat voor de uitgangspunten van de hoofdwet en een eerdere behandeling van de desbetreffende wetten noodzakelijk is om de totale operatie effectief en efficiënt te laten verlopen.

Meer in het bijzonder kan over de problematiek van wetgeving en uitvoering worden gewezen op het debat dat in 1997 in de Eerste Kamer is gevoerd over de onder het vorige kabinet uitgebrachte nota «Wetgeving en uitvoering»<sup>1</sup> Daarin is bevestigd dat het onder omstandigheden weliswaar onontkoombaar is om op het uitvoerende vlak reeds maatregelen te treffen met het oog op de invoering van in voorbereiding zijnde wetgeving, maar dat deze maatregelen niet onomkeerbaar mogen zijn. Het initiatief tot dit kabinetsstandpunt is genomen door de (toenmalige)

<sup>1</sup> (Kamerstukken II 1996/97, nr. 25 428, nr. 1; zie voor het debat Handelingen I 1997/98, p. 2-24 – 2-45).

Minister van Justitie naar aanleiding van een concrete kwestie die speelde op het beleidsterrein van de Staatssecretaris van Justitie. Het vraagstuk dat in de nota wordt aangesneden is bij uitstek een voorbeeld van een aspect van het wetgevingskwaliteitsbeleid waarbij de Minister van Justitie een initiërende rol vervult, maar dat uiteindelijk door elke vakminister afzonderlijk moet worden ingevuld.

Zoals uit de inleidende woorden moge blijken heeft de Minister van Justitie noch de bevoegdheden, noch de mogelijkheden om grote operaties van andere ministers te regisseren of te controleren. De Minister van Justitie kan wel zorgen voor de ontwikkeling van instrumenten om deze processen goed te laten verlopen. Ten eerste draagt hij zorg voor de actualisering van de Aanwijzingen voor de regelgeving, het Draaiboek voor de wetgeving en voor de ontwikkeling van diverse beleidskaders voor wetgevingsthema's. Wat dit laatste betreft zijn in het recente verleden onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie kabinetsstandpunten uitgebracht over bijvoorbeeld anticipatie- en experimenteerbepalingen<sup>1</sup>, over versnelde implementatie van EG-regels en andere internationale besluiten<sup>2</sup>, versnellingen in de wetgevingsprocedure<sup>3</sup> en Wetgeving voor de elektronischesnelweg<sup>4</sup>. In ontwikkeling is een lijst met aandachtspunten voor wetgevingsprotocollen, met behulp waarvan de departementen hun wetgevingsprocessen goed kunnen ordenen (zie ook het antwoord op vraag 7). Ten tweede wordt de voorgenomen regelgeving getoetst aan hoger recht, aan de Aanwijzingen en aan verbindende beleidskaders. Ten derde levert Justitie een bijdrage aan de opzet van grote operaties vanuit een rechtstatelijke invalshoek door middel van deelname aan interdepartementale stuurgroepen die voor dit doel worden ingesteld. Ten vierde houdt Justitie een onafhankelijke visitatiecommissie in stand die de wetgevingsfunctie van de departementen periodiek doorlicht.

## II. Het wetgevingsproces. Antwoorden op de vragen 2,5, 6 en 7

2. De commissie vraagt hoe de minister denkt over de effectiviteit van de wetgevingsadvisering. Hij noemt in dit verband het feit dat de Raad van State slechts eenmaal adviseert, terwijl daar in latere fasen van het wetgevingsproces nogmaals behoefte aan kan bestaan en de wens om een amendement of een geamendeerd voorstel nogmaals aan de Raad voor te leggen. Voorts verzoekt de commissie inzicht te verschaffen in de feitelijke ontwikkeling van de wetgevingsadviezen door de Raad.

In het algemeen past de regering terughoudendheid bij het voorleggen aan de Raad van State van amendementen of door amendementen gewijzigde wetsvoorstellen. Deze terughoudendheid vloeit voort uit het feit dat het constitutionele zwaartepunt van de besluitvorming over amendementen bij de Tweede Kamer ligt en niet bij de regering. Om die reden is in aanwijzing 278 van de Aanwijzingen voor de regelgeving voorgeschreven dat over een bij amendement voorgestelde ingrijpende wijziging van een wetsvoorstel de Raad van State alleen wordt gehoord, indien de minister of staatssecretaris daaraan met het oog op zijn oordeelsvorming over het amendement behoefte gevoelt. Bij een eerdere gelegenheid – tijdens een algemeen overleg in de Tweede Kamer over het jaarverslag 1998 van de Raad van State<sup>5</sup> – heb ik aangegeven dat over amendementen niettemin wat vaker advies van de Raad van State zou kunnen worden ingewonnen. Tussen 1990 en 2000 geschiedde dit immers slechts tweemaal. Juist de laatste tijd is echter een zekere tendens waarneembaar dat amendementen wat vaker aan de Raad worden voorgelegd.<sup>6</sup> Nog niet zo lang geleden heeft de regering voorts advies gevraagd over geamendeerde onderdelen uit een wetsvoorstel dat inmiddels al bij de Eerste Kamer aanhangig was gemaakt.<sup>7</sup> In het

<sup>1</sup> «Het proberen waard», toegezonden aan TK en EK bij brief van 10 juni 1997.

<sup>2</sup> TK 26 800 VI, nrs. 59 en 79.

<sup>3</sup> «Voortvarend wetgeven», TK 23 462.

<sup>4</sup> TK 25 880, nrs. 1 en 2.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI en VII, nr. 61.

<sup>6</sup> Op 25 oktober 2001 is door de regering advies gevraagd over het amendement-Van Ardenne-Van der Hoeven c.s. bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (implementatie biociden richtlijn) (zie Kamerstukken I 2001/02, 27 085, B, en nrs. 7, 8, 10, 11 en 13). Op 10 september 2001 werd advies gevraagd over het amendement-van der Hoek/Passtoors bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (voorwaardelijke machtiging) (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 289, nr. 18, en Kamerstukken II 2001/02, 27 289, C). Op 7 juli 2000 werd advies gevraagd over enkele amendementen die werden ingediend bij het wetsvoorstel inzake de rechtsbescherming van biologische uitvindingen (zie Kamerstukken II 2000/01 26 568, C, en nrs. 26 en 29).

<sup>7</sup> Dit betrof in 1999 bepalingen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (zie hierover Kamerstukken I 1998/99, 26 303, nr. 225g) en in 2000 bepalingen in de nieuwe Gaswet (zie hierover Kamerstukken II 1999/2000, 26 463, nr. 98).

algemeen moet een dergelijke gang van zaken overigens minder gelukkig worden geacht, omdat in deze fase een wetsvoorstel niet meer via een nota van wijziging kan worden bijgesteld, indien het advies van de Raad van de State daartoe aanleiding mocht geven.

In het hierboven reeds gememoreerde algemeen overleg heb ik tevens aangegeven met een standpunt te zullen komen over de vraag of de Tweede Kamer zelf het recht zou moeten hebben om de Raad van State advies te vragen over amendementen. Het kabinetsstandpunt terzake zal zeer binnenkort aan het parlement worden toegezonden.

Over aard en inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad van State geven de openbare jaarverslagen van de Raad relevante informatie, waarnaar ik korthedshalve moge verwijzen. Over het aantal gevallen waarin de Raad in de afgelopen tien jaar heeft geadviseerd om een wetsvoorstel of nota van wijziging niet bij de Tweede Kamer in te dienen – anders gezegd: het aantal adviezen over wetsvoorstellen of nota's van wijziging met het «zwaarste» dictum – zijn de volgende cijfers beschikbaar:

Jaar	Aantal	Percentage t.o.v. alle adviezen over wetsvoorstellen
1992	3	(1,3%)
1993	8	(3,3%)
1994	5	(2,3%)
1995	1	(0,5%)
1996	2	(1,1%)
1997	8	(3,3%)
1998	8	(4,7%)
1999	8	(4,1%)
2000	12	(6,7%)
2001	6	(2,8%)

De vraag of de adviezen van de Raad van State doorgaans worden opgevolgd wanneer het gaat om aanpassingen van de wettekst, kan niet met een eenvoudig ja of nee worden beantwoord. Opmerkingen van de Raad die strekken tot verbeteringen van juridisch-technische aard worden vrijwel altijd overgenomen. Dit zijn alle opmerkingen die vallen onder de door de Raad van State onderscheiden categorie «wetgevingstechnische toetsing» en vele opmerkingen uit de categorie «juridische toetsing». Anders ligt dit bij die opmerkingen van de Raad die vallen onder de door de Raad van State onderscheiden categorie «beleidstoetsing». Naar de vraag in hoeverre adviezen van de Raad van State worden opgevolgd en de vraag of bij bepaalde soorten wetgeving wellicht vaker wordt afgeweken van een advies, is tot op heden overigens slechts in bescheiden mate onderzoek gedaan. Nadat in 1980 de openbaarheid van de adviezen is ingevoerd, heeft de Raad in enkele jaarverslagen willen aangeven in hoeverre zijn adviezen door de regering werden opgevolgd. Daaruit kwam als constant beeld over de periode 1980 t/m 1984 naar voren dat twee derde deel van de gemaakte opmerkingen werd overgenomen. Een klein wetenschappelijk onderzoek uit diezelfde tijd bevestigde dit beeld. Uit dat onderzoek bleek dat van de opmerkingen die primair gericht waren op een wijziging van de wettekst 50%, en van de opmerkingen gericht op het doen wijzigen van de toelichting bijna 75% werd opgevolgd.<sup>1</sup> In een beperkt onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 1994 naar 36 wetsvoorstellen constateerde de Rekenkamer dat in 63% van de gevallen de door de Raad voorgestelde wijzigingen geheel waren overgenomen en in 5% enigszins.<sup>2</sup> Nadien is nog eens nagegaan hoe het beeld was bij 78 door de Raad van State in zijn jaarverslagen over 1998 en 1999 geselecteerde opmerkingen die de Raad zelf blijkt opname in zijn jaarverslagen van bijzondere betekenis achtte (daartoe behoorden geen wetgevingstechnische opmerkingen). De globale conclusie was dat 32 van die opmerkingen volledig waren overgenomen, 16 gedeeltelijk en 30 niet.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> R. E. Bakker, De reactie van de regering en de Tweede Kamer op de wetgevingsadvisering door de Raad van State, RegelMaat 1986, p. 126.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 710, nrs. 1–2, p. 23.

<sup>3</sup> T. C. Borman, De wetgevingsadvisering door de Raad van State in Nederland, preadvies Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, 2000, p. 103.

Om meer inzicht te verkrijgen in het antwoord op vragen over de mate waarin adviezen van de Raad van State worden opgevolgd, zal dit jaar overigens op mijn initiatief een wetenschappelijk onderzoek van start gaan, als uitvloeisel van de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid. De probleemstelling van dit onderzoek luidt «Worden door de Raad van State in de wetgevingsadvisering de beginselen van «Zicht op wetgeving» aangehouden en hoe wordt door de regering met deze advisering omgegaan?» Ik ben uiteraard gaarne bereid de Staten-Generaal te zijner tijd over de uitkomsten van dit onderzoek te berichten.

5. De commissie vraagt hoe de regeling in de Aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot de implementatie van Europese richtlijnen eruit komt te zien. Hij vraagt daarbij of de minister bereid is af te zien van het voornemen om richtlijnen bij ministeriële regeling te implementeren en de werkelijke oorzaken van de vertragingen aan te pakken. Voorts vraagt de commissie of de minister kan garanderen dat, als AmvB's ter implementatie bij de Tweede Kamer worden voorgehangen dit ook bij de Eerste Kamer gebeurt.

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten<sup>1</sup>, met uw Kamer besproken in een overleg op 20 oktober 2000, is een ontwerp van een wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving opgesteld. Bij brief van 11 januari jl. heb ik dit ontwerp aan de Tweede Kamer toegezonden. Een afschrift van deze brief met daarbij het ontwerp treft u hierbij aan. In het ontwerp is onder meer opgenomen dat implementatie bij ministeriële regeling de voorkeur heeft indien het gaat om het verwerken in de Nederlandse wetgeving van internationale regelingen die weinig of geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard. Indien meer ruimte bestaat voor het maken van dergelijke keuzen, is een algemene maatregel van bestuur aangewezen. Delegatie aan een minister komt eerder in aanmerking naarmate de te verwachten implementatietermijn korter is of in de reeds bestaande wetssystematiek vaker is gekozen voor verdergaande delegatie van regelgevende bevoegdheid. Dit is een genuanceerder stelsel dan het door de vragensteller aan de regering toegeschreven standpunt dat ingeval van haast met de implementatie steeds volstaan kan worden met implementatie op het niveau van de ministeriële regeling. De beslissing over de mate van delegatie vindt, zoals bij elke delegatie van regelgevende bevoegdheid, uiteraard steeds op het niveau van de formele wetgever plaats. Daarmee verband houdende vragen van wetgevingsstrategische aard zullen dus steeds in volle omvang zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer aan de orde kunnen komen. Op velerlei fronten wordt overigens actie ondernomen om vertragingen bij de implementatie te voorkomen. Daarbij merk ik op dat Nederland het binnen de EU niet zo slecht doet. Op een door de Europese Commissie bijgehouden scorebord staat Nederland steeds binnen de top 5 van tijdig implementerende landen. Achtergrond van de voorgestelde wijzigingen van de Aanwijzingen voor de regelgeving is niet dat de fase van de parlementaire behandeling bij implementatie als dé vertragende factor wordt gezien, meer dan bijvoorbeeld de fase van de ambtelijke voorbereiding. Achtergrond van de voorgestelde wijzigingen is wel dat Europese richtlijnen die weinig nationale beleidsruimte meer overlaten, op de meest doelmatige wijze in de Nederlandse wetgeving moeten worden geïmplementeerd. Als dit gebeurt via amvb's die worden «voorgehangen», is het gebruikelijk dat een dergelijke voorhangprocedure voorziet in betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal (zie de modelvoorhangbepalingen in de aanwijzingen 37 en 43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Terecht constateert de vragensteller dat in de voorhangbepalingen in wetsvoorstel 27 728 (regeling leerlinggebonden leerlingfinanciering), die overigens niet op implementatie van

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 1999/2000, 26 200 VI, nr. 65.

EG-regelgeving betrekking hebben, van dit model is afgeweken doordat alleen is voorzien in een voorhangprocedure bij de Tweede Kamer. Kennelijk is er in deze bij amendement tot stand gebrachte voorhangbepalingen de voorkeur aan gegeven om aan te sluiten bij de bestaande wetgevingssystematiek op het terrein van de onderwijswetgeving, die, anders dan de Aanwijzingen voor de regelgeving, uit pleegt te gaan van een voorhangprocedure bij alleen de Tweede Kamer in plaats van beide Kamers. Wat voorhangprocedures bij amvb's ter implementatie van EG-regelgeving betreft, moet overigens worden gewezen op artikel 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Daaruit volgt dat voorhangverplichtingen ten aanzien van ontwerp-amvb's niet gelden indien de desbetreffende amvb uitsluitend strekt tot implementatie, behalve als het gaat om zgn. voorwaardelijke delegatie of enkele specifieke voorhangverplichtingen in milieuwetgeving.

6. De commissie vraagt of en hoe vaak uitvoerende instanties zich tot het Kenniscentrum wetgeving voor advies wenden en of het kenniscentrum voldoende expertise in huis heeft om te adviseren over kwesties rond uitvoering, handhaving en interpretatie van wetgeving.

De gestelde vragen over het Kenniscentrum Wetgeving (KCW) bieden mij gelegenheid kort in te gaan op de taak en functie van dit Kenniscentrum. Het KCW is er voor de wetgevingsjuristen werkzaam bij de rijksoverheid en de Raad van State. Het heeft een tweeledige functie. Het wil de uitwisseling van kennis en informatie tussen de wetgevingsjuristen bevorderen en het draagt bij aan de ontwikkeling van instrumenten ten behoeve van het wetgevende werk. De achterliggende gedachte bij de eerstgenoemde functie is, dat het onmogelijk is met een beperkt aantal mensen alle mogelijke en onmogelijke vragen over wetgeving te kunnen beantwoorden. Wel kan men pogen te zorgen voor een platform waarop de wetgevingsjuristen hun vragen aan elkaar kunnen stellen. Dan zijn er opeens veel meer deskundigen beschikbaar en kan zo een kennisnetwerk worden ontwikkeld en benut. Dat platform biedt tevens de mogelijkheid met elkaar van gedachten te wisselen over het werk of elkaar op de hoogte te brengen van interessante evenementen. Dit platform is geschapen via een besloten website, waartoe alleen genoemde doelgroep toegang toe heeft. De zogenaamde «Wie-weet-wat» is on-line te raadplegen. Zij bevat thans de namen van bijna 600 wetgevingsjuristen, met de dossiers die zij behandelen en de deskundigheden die zij bezitten. De wetgevingsjuristen bepalen zelf welke gegevens zij beschikbaar stellen. Op de site treft men tevens de nodige gereedschappen aan die de wetgevingsjuristen voor hun werk kunnen gebruiken, zoals een overzicht van toetsen en «checklists» en «links» naar kennisbronnen. Deze functionaliteit wordt voortdurend uitgebreid.

De tweede functie is de ondersteuning bij de ontwikkeling van instrumenten. Dat gebeurt door middel van projecten. Deze projecten kunnen zowel betrekking hebben op het proces van wetgeving (bijvoorbeeld de betrokkenheid van uitvoeringsorganen) als op de inhoud (bijvoorbeeld de operationalisering van de kwaliteitseisen). Alle projecten van het kenniscentrum kennen een interdepartementale betrokkenheid. Daarnaast bestaat er een interdepartementale Programmaraad. Deze stelt het programma van het KCW in grote lijnen vast. In dat kader merk ik op dat het KCW niet een instantie is die officieel adviseert. De producten zullen immer aan een forum van wetgevingsjuristen worden voorgelegd, veelal aan de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid (ICCW), waarin de directeuren wetgeving zitting hebben.

Uit deze beschrijving blijkt dat het KCW geen helpdesk is voor specifieke vragen over specifieke wetgeving en dat uitvoerende organisaties zich niet snel rechtstreeks tot het KCW zullen wenden. Dat is ook niet gebeurd. Voor de ondersteuning van de rechtshandhaving beschikt het ministerie van Justitie overigens over een apart bureau, in de vorm van het Expertisecentrum rechtshandhaving. Eén van de projecten van het Kenniscentrum wetgeving, nl. het project «Onderhandelend bestuur en wetgeving» kent overigens als onderdeel een onderzoek naar het interactief, onderhandelend optreden bij de voorbereiding van wetgeving. De relatie met de uitvoering is een van de facetten daarvan.

7. De commissie vraagt verder hoe in een optimale wetgevingsprocedure de deskundigheid en ervaring van uitvoerende diensten en betrokken burgers beter kan worden geïntegreerd en welke bijdrage Justitie kan leveren aan het slechten van de drempels hierbij.

Ook ik onderstreep ten volle het belang van voldoende kennis van de uitvoeringspraktijk bij de voorbereiding van wetgeving. Deze kennis kan op diverse wijzen worden vergaard. Vroegtijdige communicatie met uitvoerings- en handhavingsinstanties is bij het opstellen van veel wetgeving noodzakelijk. Ook om die reden blijft het belangrijk dat het vakdepartement primair verantwoordelijk is voor de eigen wetgeving. Het vakdepartement is als regel beter dan Justitie in staat expertise uit de eigen praktijk te mobiliseren om tot een verantwoord product te komen. In dit verband wijs ik bijvoorbeeld op de uitvoeringstoets die standaard door het Ministerie van SZW wordt uitgevoerd waar het de voorbereiding van wetgeving betreft op het terrein van sociale zekerheid. Als eerder gezegd is het de taak van de Minister van Justitie hiervoor algemene instrumenten ontwikkelen in de vorm van handreikingen, checklists etc. In dit verband wijs ik op de drie toetsen die in het kader van het MDW-programma mede onder mijn verantwoordelijkheid zijn ontwikkeld ten behoeve van de effectmeting bij voorgenomen wetgeving. Deze toetsen worden gehanteerd bij daartoe aangewezen voorgenomen regelgeving om de potentieel ingrijpende (neven-)effecten op het bedrijfsleven, het milieu en uitvoerbaarheid en/of handhaafbaarheid te meten. Ten behoeve van deze effectmeting zijn ontwikkeld de «bedrijfseffectentoets», de «milieutoets» en de «effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid». Bij laatstgenoemde effectmeting wordt de eveneens op mijn ministerie ontwikkelde «Tafel van elf» aangeboden als checklist.

Naar aanleiding van het eerste rapport van de Visitatiecommissie wetgeving<sup>1</sup> wordt thans op mijn initiatief gewerkt aan een verdere protocollering van wetgevingsprocessen. Het gaat daarbij om het gezamenlijk, door alle departementen, opstellen van richtsnoeren voor de wijze waarop wetgevingsprocessen worden afgewikkeld en om de eisen die daaraan moeten worden gesteld. In dit kader zal ook de vroegtijdige betrokkenheid van uitvoerings- en handhavingsinstanties hechter worden verankerd, zodat bij de voorbereiding van wetgeving maximaal kan worden geprofiteerd van deskundigheid en ervaring uit de praktijk. Overigens is dit alles niet nieuw. Tal van wetsvoorstellen plegen te worden opgesteld in nauw overleg met betrokkenen uit de praktijk. Op het terrein van het Ministerie noem ik als voorbeelden de herziening van de Vreemdelingenwet, de herziening van de Rechterlijke organisatie, de wijzigingen op het gebied van het auteursrecht en de totstandbrenging van de Gerechtsdeurwaarderswet. Protocollering kan echter bewerkstelligen dat deze betrokkenheid een stevigere verankering krijgt in de wetgevingsprocessen. Dan nog kan overigens de uitkomst van wetgeving zijn dat de verlangens van de uitvoeringspraktijk niet steeds volledig worden gehonoreerd. Wetgeving is immers het resultaat van de afweging van vele verschillende belangen.

---

<sup>1</sup> TK 27 475.



### **III. Uniformiteit versus diversiteit. Antwoord op de vragen 8, 9 en 12**

8. De commissie vraagt of Justitie adviezen kan geven om het probleem van *daadkracht zonder draagvlak* te ondervangen. Als voorbeeld wordt genoemd de invoering van het studiehuis dat aan het onderwijs werd opgeld zonder dat daar brede steun voor bestond, op een moment dat het veld nog niet op de invoering van het nieuwe systeem was ingesteld. Als mogelijke remedie noemt de commissie langer en beter experimenteren met grondig en onafhankelijk onderzoek naar de effecten, voorafgaande aan de wijzigingen.

De verantwoordelijkheid voor het verwerven van draagvlak voor beleidswijzigingen en het voorbereiden van de belanghebbenden op de voorgenomen wijzigingen acht het kabinet een aangelegenheid van de vakminister. Het is voor Justitie onmogelijk om dit bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving te controleren. Bij de toetsing wordt wel gelet op uitvoerbaarheid van nieuwe regels, onder meer doordat wordt nagevraagd of een eventueel in het geding zijnde uitvoeringsorganisatie heeft kunnen nagaan of de voornemens inderdaad uitvoerbaar zijn. Veel vakdepartementen hebben het contact met uitvoeringsorganisaties ook voorgeschreven in eigen beschrijvingen van wetgevingsprocessen, bijv. in de vorm van uitvoeringstoetsen. Experimenteren kan een middel zijn om wijzigingen voor te bereiden, maar het kabinet acht het nodig dat de mogelijkheden daartoe in de wet zijn omschreven en genormeerd. In de genoemde voorbeelden gaat het om collectieve voorzieningen waarvan de wetgever heeft besloten dat die voor een ieder beschikbaar moeten zijn.

9. Ook noemt de commissie het probleem van *de uniformiteitsdwang*, inhoudend dat het beleid voor een hele categorie moet gelden terwijl er binnen die categorie wezenlijke verschillen bestaan. Als voorbeeld worden genoemd het studiehuis, de basisvorming en de dualisering van de gemeentebesturen. De rechtszekerheid vereist, dat aan gelijke toepassingen ook de hand wordt gehouden. Bij experimenteren en het introduceren van verschillen dient dan ook duidelijk te zijn onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden en in welke mate van het voorgeschreven patroon mag worden afgeweken.

12. In het verlengde van de uniformiteitsdwang ligt het probleem van de *systemdwang*. Omdat in een wettelijk stelsel een bepaalde techniek van wetgeving is gekozen moeten nieuwe kwesties in de gevestigde systematiek worden ondergebracht. De vaste inkomensgrens in de verplichte ziekenfondsverzekering voor zelfstandigen wordt hier als voorbeeld genoemd. De commissie vraagt waar volgens de minister de grenzen aan het nuttig gebruik van deze techniek liggen (10).

Rechtszekerheid kan worden verkregen door systemen consequent toe te passen; de grenzen daarvan liggen daar waar de rechtvaardiging van die grenzen ontbreekt of onduidelijk is. Het toestaan van afwijkingen van het systeem vindt zijn grenzen in de rechtsgelijkheid met personen die in dezelfde omstandigheden verkeren.

### **IV. Stapeling en versnippering van regelingen. Antwoord op de vragen 10, 11 en 14**

10. De commissie wijst op het probleem van de stapeling van beleid en op de handavingsproblemen die dit met zich mee brengt en vraagt of bij de dereguleringspoot van de MDW-operatie de vuistregel wordt aangehouden dat bij elke nieuwe beleidsregeling een oude moet verdwijnen.

Deregulering is niet gelijk te stellen met het terugdringen van het aantal bladzijden geldende wettelijke regelingen. Waar het om gaat is dat meer ruimte wordt geboden voor particulier en zakelijk initiatief door onnodig beperkende normen te schrappen of aan te passen. In dit licht bezien is in MDW-verband wel degelijk een deregulering op een aantal terreinen bereikt. In een enkel geval is dat gerealiseerd door het schrappen van regelgeving (MDW-project Makelaars), maar in de meeste gevallen door wijziging van de regels zodat deze duidelijker, eenvoudiger of minder belastend zijn. Voorbeelden hiervan zijn de projecten Levensmiddelenwetgeving en Winkeltijdenwet.

In antwoord op de vraag merk ik op dat het mij dan ook niet juist lijkt om een getalsmatige vermindering van het aantal regelingen als doel op zich te stellen. Zoals onder punt 12 van het verslag ook is verwoord kan een ontvlechting van beleid, uitmondend in twee of meer regelingen, netto meer winst opleveren op het vlak van wetgevingskwaliteit (zoals die ook ervaren wordt door de burger in de vorm van transparantie, rechtszekerheid, maatwerk in normstelling etc.) dan één regeling die verschillende deelreinen moet bestrijken.

11. In dit verband vraagt de commissie tevens of het niet raadzaam zou zijn pas nieuwe aanpassingen te plegen als het gehele wettelijke kader wordt heroverwogen en stelt het probleem aan de orde dat in verschillende wetten andere omschrijvingen van het zelfde begrip worden gebruikt.

In zijn algemeenheid onderschrijf ik vanzelfsprekend de stelling dat het beter is om pas aanpassingen te plegen aan een bestaande wettelijke situatie wanneer een alomvattende analyse van alle betrokken aspecten van het probleem is gemaakt. Een uitwerking daarvan in een geïntegreerd wetsvoorstel zou daar idealiter het sluitstuk van moeten zijn. Echter, aan die ideale lijn staan soms wetten in de weg, en praktische bezwaren. Zo kan het voorkomen dat een specifieke probleem dringend om een oplossing vraagt die alleen door een partiële wetswijziging kan worden gerealiseerd. Verder kan de totstandkomingsprocedure van één van de betrokken wettelijke regelingen dusdanig verschillen van de andere dat een integraal voorstel onnodige vertraging zou oplopen. Ook doet het zich voor dat de besluitvorming over één aspect van de aan de orde zijnde materie simpelweg nog niet afgerond is, terwijl over andere aspecten wel al voldoende duidelijkheid bestaat om te komen met voorstellende dienaangaande. Wanneer over laatstbedoelde voorstellen ook afzonderlijk een zinvol debat mogelijk is kan het in spoedeisende gevallen naar mijn mening de voorkeur genieten om door splitsing het risico op onaanvaardbare vertraging te verkleinen. Vanzelfsprekend vraagt dit wel steeds een grondige bezinning op de voordelen en risico's van een dergelijke aanpak. Het probleem van versnippering van begrippen, waarmee wordt bedoeld op het in verschillende wetten in uiteenlopende zin gebruiken van een bepaald begrip, houdt naar mijn mening niet noodzakelijkerwijs verband met het bestaan van separate regelgevingstrajecten. Ook in die gevallen is het heel goed mogelijk een uniform begrippenkader te blijven hanteren. Daarvoor is dan wel een goede afstemming vereist, zeker in het geval de afzonderlijke regelingen een verschillende departementale herkomst hebben en een uniform taalgebruik niet automatisch is gegarandeerd. Fundamenteel is echter het gegeven dat de omschrijving van een bepaald begrip verband houdt met het belang dat de desbetreffende regeling beoogt te beschermen. Een verschillend belang vergt soms een verschillende benadering en een verschillende omschrijving van hetzelfde begrip. Dit probleem ligt ten grondslag aan het door de commissie genoemde voorbeeld van het loonbegrip.

Interdepartementale doorlichtingsacties van bestaande wetgeving kunnen hierbij echter goede diensten bewijzen, zoals de MDW-operatie heeft bewezen. Een goed voorbeeld hiervan is het MDW-project Harmonisatie ondernemers- en zelfstandigenbegrip, dat tot doel heeft gehad te komen tot overeenstemming van deze begrippen in de verschillende wettelijke regimes waarin deze gebezigd worden. In de komende kabinetsperiode zouden doorlichtingacties vanuit dit perspectief krachtig voortgezet moeten worden. Ook wijs ik op de wetgeving die voortvloeit uit het MDW-project inzake uniformering van het loonbegrip en het daarop betrekking hebbende kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 168). Binnenkort volgt een wetsvoorstel dat moet leiden tot meer eenduidigheid tussen het nieuwe loonbegrip voor de werknemers-verzekeringen enerzijds en het fiscale loon anderzijds.

Tenslotte wijs ik er op dat steeds meer «horizontale» elementen van regelgeving in de Algemene wet bestuursrecht worden neergelegd, waarmee een verregaande harmonisatie van het bestuursrechtelijke begrippenkader is bereikt.

14. Tevens vraagt de commissie wat voor soort wetgevingstoets het departement heeft uitgevoerd bij het nieuwe bouwbesluit, nu dit de nieuwe bouwnormen in feite in detail oplegt.

Het nieuwe Bouwbesluit is het product van een conversie van het oude Bouwbesluit waarmee op zichzelf geen inhoudelijke wijzigingen werden beoogd. Weliswaar is een aantal eenvoudig te realiseren inhoudelijke wijzigingen meegenomen (ik verwijs hiervoor naar paragraaf 4 van de nota van toelichting bij het Bouwbesluit) maar een verregaande inhoudelijke wijziging van de regels uit het Bouwbesluit, zoals Van der Vlies in het aangehaalde commentaar bepleit, is simpelweg niet beoogd, en een toetsing van het ontwerp vanuit dit perspectief is dan ook niet uitgevoerd door mijn departement. Met de conversie werd beoogd tegemoet te komen aan de bezwaren dat het Bouwbesluit als te ontoegankelijk werd ervaren, dat prestatie-eisen soms te abstract en moeilijk toetsbaar waren en dat de complexe doorverwijzingstructuur in de NEN-normen voor de praktijk moeilijk hanteerbaar was. Verder werden de voorschriften van het Bouwbesluit complex gevonden en werden de teksten als nogal juridisch van aard en onvoldoende toegesneden op de praktijk ervaren, aldus de nota van toelichting (p.183). Het nieuwe Bouwbesluit dient vanuit dit perspectief beoordeeld te worden en is naar mijn beeld is van de mening van de bouwwereld zelf, in dat opzicht geslaagd te achten. Uitvoering, handhaafbaarheid en kosten voor de burger zijn niet nadrukkelijk in kaart gebracht omdat het beleidsneutrale karakter van de aanpassing niet tot grote wijzigingen leidde. Ik teken hierbij overigens aan dat de in paragraaf 5 van de toelichting op het nieuwe Bouwbesluit genoemde ontwikkelingen een verdergaand ambitieniveau hebben in de door Van der Vlies bepleite richting.

## **V. Uitvoering en handhaving. Antwoord op de vragen 13, 15 en 16**

13. De commissie vraagt of vermeden kan worden dat in de uitvoeringspraktijk de ruimte die in regelgeving wordt geboden door nieuwe regelingen wordt opgevuld, om de verantwoordelijkheid voor falend beleid elders te leggen.

Ik onderken ook het verschijnsel dat daar waar meer ruimte gegeven wordt aan het (publieke of private) veld, soms een substitutie-effect optreedt: de materie die voorheen in formele regelgeving was vastgelegd, wordt dan bijvoorbeeld in circulaires, beleidsregels, werkafspraken etc.

geregeld. Daar kunnen op zichzelf goede redenen voor zijn. De beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bijvoorbeeld, kunnen een bestuursorgaan er toe brengen beleidsregels te formuleren voor de uitoefening van een nieuw toegekende beleidsvrijheid. Omdat daarmee de beoogde overheveling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid (met inbegrip van de grotere flexibiliteit om in te spelen op gewijzigde omstandigheden) niet ongedaan gemaakt wordt, hoeft daartegen naar mijn mening geen principiële bezwaar te bestaan.

Daarnaast valt soms ook waar te nemen dat bij bestuursorganen, ondernemingen en particulieren in eerste instantie een zekere terughoudendheid bestaat om de nieuwe ruimte te benutten. Pseudo-regelgeving of onderlinge afspraken strekken er dan soms toe de status quo te handhaven. Daar waar dit voorkomt uit een normale menselijke beduchtheid voor het nieuwe, beschouw ik dit als een overgangsprobleem dat zichzelf veelal na enige tijd oplost wanneer gewenning aan de nieuwe kaders heeft plaatsgevonden.

Daarvan moet worden onderscheiden de situatie dat de nieuwe regels onvoldoende draagvlak binnen de doelgroep hebben en in de praktijk worden ontlopen. In die situatie past niet een al te afwachtende houding, omdat daarmee in feite het gezag van de wet wordt ondergraven en op langere termijn de legitimiteit van de wetgever. Om die reden acht ik zeker bij regels die een omslag in het doen en denken van de doelgroep beogen te bewerkstelligen, monitoring van de optredende effecten en evaluatie van de wettelijke regeling geïndiceerd.

15. Verder vraagt de commissie of kan worden aangegeven op welke wijze de door de burgers gestelde prioriteiten in de wetshandhaving beter in overeenstemming kunnen worden gebracht met de dor de overheid te stellen prioriteiten. In dit verband worden de verkeersslachtoffers genoemd en de winkeldiefstal. En ook vraagt de commissie hoe de spanning tussen effectiviteit en legitimiteit van de rechtshandhaving tot draaglijke proporties kan worden teruggebracht.

Deze transitieproblematiek moet naar mijn mening onderscheiden worden van de principiële vragen rondom handhaving en gedogen. Weliswaar kan bij invoering van nieuwe regels soms de noodzaak ontstaan om tijdelijk tegen afwijkingen van de regels niet op te treden, maar de principiële vragen rond deze onderwerpen hebben een bredere strekking.

Met betrekking tot handhaving wil ik allereerst opmerken dat ik de stelling in het verslag dat gebrekkige en selectieve handhaving van regels vele verkeerdoden per jaar veroorzaakt, om meer dan één reden onjuist acht. Allereerst miskent deze stelling de primaire oorzaak van die verkeersdoden, te weten onveilig gedrag in het verkeer. De primaire verantwoordelijkheid daarvoor berust bij niemand anders dan de individuele verkeersdeelnemer zelf. Daarnaast, en dat is relevanter voor het onderwerp van het verslag, wordt voorbijgegaan aan het samenspel van factoren dat bepaald in welke mate regels worden nageleefd. Handhaving door de overheid is daar slechts één van, naast factoren als bijvoorbeeld infrastructurele voorzieningen, bekendheid met de geldende regels, risico-inzicht bij de doelgroep etc. Ik acht het daarom niet juist om de aanpak van een geconstateerd gebrek aan naleving enkel als handhavingsprobleem te beschouwen.

Dit is des te belangrijker omdat maatregelen om de effectiviteit van toezicht te vergroten, niet zelden raken aan de persoonlijke vrijheid en levenssfeer van de burger. Bovendien roepen ze, daar waar een aanzienlijke beslag op financiële middelen wordt gelegd, de vraag op of alterna-

tieve bestedingswijzen de kwaliteit van het leven in ons land wellicht niet meer verhogen. Dit is, naar ik veronderstel, wat in het verslag wordt bedoeld met de spanningsrelatie tussen effectiviteit en legitimiteit van de rechtshandhaving.

Daar waar zich die spanning doet voelen, is die aanwezig als resultante van vaak onverenigbare wensen over enerzijds de mate van naleving van de wetten en anderzijds bijvoorbeeld persoonlijke vrijheid en de wenselijke bestedingsrichting van overheidsmiddelen. Er is geen wondermiddel om deze spanning steeds op te lossen, omdat meestal geen optimum te vinden is waarbij ieder van die belangen geheel gediend worden. Bij de vraag welk sub-optimale oplossing gekozen wordt moet een afweging gemaakt worden waaraan (rechts-)politieke opvattingen, verwachtingen over maatschappelijke effecten van overheidsoptreden, schattingen van de effectiviteit van maatregelen etc. ten grondslag liggen.

16. En voorts wordt de visie van de minister gevraagd op het gedoogbeleid en de consequenties daarvan voor het wetgevingsbeleid.

In dit verband wijs ik allereerst op de Gedoognota<sup>1</sup> waarin het kabinetsstandpunt inzake gedogen is verwoord. De Gedoognota, in het bijzonder hoofdstuk 9, geeft een opsomming van de grenzen en voorwaarden aan gedogen. Bij overschrijding daarvan is gedogen in ieder geval niet aanvaardbaar en kan dus ook niet getolereerd worden. De zienswijze onderschrijf ik nog steeds ten volle. Ik zie niet de noodzaak of wenselijkheid om deze uitgangspunten in de vorm van aanwijzingen te gieten. Wel merk ik op dat wij in de achterliggende tijd (bijvoorbeeld door de gebeurtenissen in Enschede en Volendam) het concrete belang hebben gezien dat, daar waar gedoogd wordt, dit het gevolg te zijn van een bewuste en nadrukkelijke keuze van een bestuursorgaan, op basis van een adequate analyse van de situatie en de mogelijke gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien. Voor wat betreft het wetgevingsbeleid betekent dit dat in de achterliggende jaren een toenemende nadruk is komen te liggen op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving. Ook de toegenomen aandacht voor de bedrijfseffecten van regelgeving draagt hiertoe bij: regels die het bedrijfsleven voor hoge kosten plaatsen dragen een inherent risico in zich van slechte naleving. Zo deze toets al niet leidt tot aanpassing in minder bezwarende zin, leidt dit in ieder geval tot een navenante vergroting van de aandacht voor de wijze van handhaving van de gegeven regels. Tenslotte noem ik hier ook een bijkomend belang van deregulering, herregulering en iedere andere maatregel die leidt tot eenvoudiger wetgeving: handhavingcapaciteit die vrijkomt door bijvoorbeeld de- of herregulering kan worden aangewend voor de handhaving van andere regelgevingcomplexen.

## **VI. Effectiviteit. Antwoord op vraag 17**

Ondergetekende begrijpt deze vraag zo, dat de commissie vraagt hoe de minister bij de voorbereiding van wetgeving omgaat met strategische vragen als: welke doelstellingen heeft een wet? Is het aannemelijk dat die doelstellingen gerealiseerd zullen worden? Worden die doelstellingen metterdaad gerealiseerd?

Voorop gesteld zij, dat de ene wet de andere niet is. Niet in alle gevallen wil de wetgever met een bepaalde wet of wetswijziging direct een concreet maatschappelijk effect bereiken, in de zin van een gedragsverandering of iets dergelijks. Voor sommige wetten geldt dat wel, als er bijv., iets wordt verboden dat voorheen was toegestaan, maar in andere gevallen beogen wetten eerder infrastructuur te scheppen, mogelijkheden te bieden voor ontplooiing van maatschappelijk verkeer. Bij de toetsing

---

<sup>1</sup> KII 25 085, nr. 1-2.

van ontwerpwetgeving wordt steeds nagegaan welke doelen een voorstel heeft en of de daarbij ingezette middelen proportioneel zijn. Door middel van nieuwe toetsingstrumenten, zoals de quick scan en de kosten/batenanalyse wil het kabinet ook de rationaliteit van de instrumentkeuze verbeteren, zodat de kans dat doelstellingen gehaald worden, wordt vergroot. In doorlichtingsprojecten, zoals de MDW-projecten wordt wetgeving en beleid bekeken op hun actuele werkzaamheid en effecten en worden nieuwe voorstellen ontwikkeld.

Door het Kenniscentrum Wetgeving wordt een vragenlijst inzake beleids- en wetsevaluaties ontwikkeld. Deze lijst van vragen en vraagstellingen, die na het opdoen van ervaringen nog verder zal worden ontwikkeld, beoogt een hulpmiddel te zijn voor wie betrokken is bij een beleids- annex wetsonderzoek en daarin wettelijke en juridische aspecten een plaats wil geven.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals