

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2008

Bij brief van 23 september¹ zond de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie van de Eerste Kamer mij een lijst met vragen over het rapport van de visitatiecommissie juridische functie en wetgeving en de kabinetsreactie op het rapport. Het is verheugend dat deze commissie indringend aan het onderwerp van het rapport aandacht besteedt. Dit rapport is de derde in een reeks van visitaties naar de wetgevingsfunctie. In dit visitatierapport is geconstateerd dat de aanbevelingen in de eerdere visitaties inmiddels voor een belangrijk deel zijn geëffectueerd en een vaste plaats hebben gekregen in het overheidsbeleid en de overheidsorganisatie. Dit rapport richt zich primair op de andere juridische functie dan wetgeving. Het Programma versterking juridische functie Rijk dat dit rapport uitvoert, betreft daardoor de juridische functie van de Rijksoverheid als geheel. De uitvoering van dit programma geschiedt door alle ministeries gezamenlijk.

U hebt inmiddels de nota «Vertrouwen in wetgeving, een programma voor een integraal wetgevingsbeleid», met het advies van de Raad van State en het nader rapport, ontvangen (Kamerstukken II 2007/08, 31 731, nr. 1 en 2). Daar waar de vragen en beschouwingen van de commissie raken aan de thema's waarop in de nota wordt ingegaan, zal ik naar die nota verwijzen.

Gebruik van de juridische functie

Van harte waardeer ik dat de leden van de fractie van het CDA mijn opvatting delen dat de juridische functie van cruciaal belang is voor het functioneren van de rechtsstaat en het maatschappelijke verkeer. Niet alleen vanwege de rol van de jurist als bewaker van de rechtsstatelijkheid, maar ook vanwege de rol als kritisch beoordelaar van het nut en de noodzaak van nieuw te vormen regels. Juist vanwege dit belang is het Programma versterking juridische functie Rijk ingesteld. Dit programma heeft tot doel de aanbevelingen van het rapport van de visitatiecommissie en de nota Vernieuwing Rijksdienst op het punt van de juridische functie om te vormen tot concrete maatregelen. De maatregelen worden uitgewerkt via

¹ Kamerstukken I 2008–2009, 31 700 VI, letter B.

de volgende vijf thema's, die samen moeten bijdragen aan een versterking van de juridische functie:

1. Relatie beleidsmakers en juristen;
2. Samenwerking bij de uitvoering van taken en bundeling van uitvoerende taken;
3. Juridische kwaliteitszorg en -bewaking;
4. Werving, selectie, opleiding en kennisontwikkeling;
5. Positionering en organisatie van de juridische functie.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering de oplossing voor minder wetgeving in minder beleid zoekt.

De regering streeft naar kwalitatief goede regelgeving waarvan het nut en de noodzaak vaststaan. Dit vergt dat aan het begin van een beleidsproces expliciet wordt nagedacht over de vraag of overheidsinterventie noodzakelijk is en zo ja, of wetgeving de beste manier is om het desbetreffende probleem op te lossen. Soms zijn andere oplossingen mogelijk of kan worden volstaan met beperkte vormen van wettelijke instrumenten. «Minder beleid» houdt ook in meer ruimte voor bedrijven en maatschappelijke organisaties om zelf afspraken te maken of te beslissen over de wijze waarop zij activiteiten ontplooiën.

Naar aanleiding van de constatering van de visitatiecommissie Hoekstra dat er op geen enkel ministerie een volledig structureel, periodiek systeem van juridische kwaliteitsborging is, vragen de leden van de VVD-fractie hoe de minister de koppeling met beleid en uitvoering daarin ziet. Zij vragen hoe de wisselwerking tussen wet in wording en wet in werking daarin een plaats krijgt.

In het Programma versterking juridische functie Rijk wordt deze aanbeveling van de commissie uitgewerkt. Daarbij is van belang dat zowel de organisatie als het proces zo zijn ingericht dat controle op de kwaliteit kan worden uitgeoefend, bijvoorbeeld door middel van een interne toets op juridische kwaliteit. Uitgangspunt is betrokkenheid van de juristen in het beleidsproces om vragen van rechtmatigheid, rechtszekerheid en de verhouding tot het internationaal recht tijdig te onderkennen. Zowel de wisselwerking tussen wet in wording en wet in werking als de koppeling met beleid en uitvoering krijgen hierin gestalte.

Het integraal afwegingskader, waarnaar de leden van de SP-fractie vragen, wordt door de ministeries gezamenlijk ontwikkeld. Het kader formuleert noodzakelijke stappen, criteria en aandachtspunten om goed beleid en goede regelgeving te maken.

De vraag van de leden van de fractie van de SP of de regering meent dat alle capaciteits- en kwaliteitsproblemen die de Raad van State signaleert, zijn op te lossen door samenwerking en dossierteams en dergelijke maatregelen, beantwoord ik ontkennend. De gesignaleerde problemen zijn divers van aard en vragen dan ook een verscheidenheid aan maatregelen. Zoals al uit de thematische aanpak van het Programma versterking juridische functie Rijk blijkt, gaat het om criteria ter beoordeling van de juridische kwaliteit, opleiding en kennisontwikkeling en de positionering van de juridische functie binnen de ministeries. Een zelfstandige en onafhankelijke juridische inbreng tot op het hoogste besluitvormingsniveau beoogt niet zozeer beïnvloeding van de besluitvorming vanuit primair politiek inhoudelijke overwegingen, maar strekt ertoe ervoor te zorgen dat besluiten worden genomen die juridisch houdbaar zijn en passen binnen het nationale en Europese en internationale rechtstelsel. Dat is een essentieel belang in de werking van en het vertrouwen in het gezag van de nationale overheid en daarmee uiteindelijk tevens een politiek belang. Daarenboven kan worden opgemerkt dat die juridische inbreng tot op het hoogste niveau ook een belangrijke ondersteunende factor vormt voor de betrokken bewindslieden en de departementale leiding in de zorg voor voldoende checks and balances in de organisaties waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Ministeries zijn op verschillende manieren georga-

niseerd. Een oplossing die voor het ene ministerie positief kan uitpakken, kan bij een ander ministerie juist negatief uitwerken. Er moet daarom ruimte zijn voor een vormgeving die op de organisatie van een ministerie is toegesneden. Dat geldt overigens ook voor de uitvoering van de taakstelling. Uitvoering en monitoring daarvan vindt plaats in het programma Vernieuwing Rijksdienst.

Zicht op regelgroei en -druk

De leden van de CDA-fractie herinnerden eraan dat zij in het verleden hebben aangedrongen op een periodieke regelgevingmonitor en vroegen waarom zo'n monitor slechts eenmaal is uitgevoerd.

In vervolg op de aanbieding van het rapport «Alle regels tellen» (Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 17) is verslag gedaan van de ontwikkeling van het regelingenbestand bij brieven van 14 juni 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 24) en 9 november 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 29 279, nr. 41). Deze periodieke rapportage was onderdeel van de voortgangsrapportages over het programma Bruikbare rechtsorde. Bij de beëindiging van dit programma is aan deze periodieke rapportages in dit kader ook een einde gekomen.

Het is steeds de bedoeling geweest de regelgevingmonitor en de rapportage daarvan structureel onder te brengen bij het WODC. Deze monitor zou ook moeten kunnen dienen om diepgaander vragen te beantwoorden over bijvoorbeeld de verhouding tussen nieuwe zelfstandige regelingen versus wijzigingsregelingen, binnen het totaal van de in een gegeven periode tot stand gebrachte regelingen, en de gemiddelde wijzigingsfrequentie van geldende regelingen. Het bleek noodzakelijk daarvoor een verdergaande vorm van gegevensuitwisseling te realiseren met het Basiswettenbestand (www.wetten.nl). Inmiddels is de verwachting dat dit met ingang van 2009 klaar is. Vanaf dat moment zullen periodiek door het WODC kengetallen over de ontwikkeling van het regelgevingsbestand worden gepubliceerd.

Deze leden doelen naar ik aanneem voorts op de gedachtewisseling naar aanleiding van het onderzoek door het Asser instituut inzake een monitor van de EU-invloed op nationale regelgeving. Bij brief van 6 februari 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 22 112, nr. 612) hebben de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en ik aangegeven dat in het Basiswettenbestand bij iedere opgenomen regeling zal worden aangetekend of deze geheel of ten dele strekt ter implementatie van Europese regelgeving. Deze vermelding kan mede gebruikt worden voor beschouwingen over de mate waarin regelgeving een Europese oorsprong heeft. Ook deze functionaliteit vereist een aanpassing in de wettenbank die naar verwachting in 2009 gereed is.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de plannen op het punt van regeldrukvermindering en het versterken van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Ik verwijs daarvoor graag naar de nota «Vertrouwen in wetgeving» waarin diverse projecten op dit terrein worden vermeld. Bijvoorbeeld het rijksbrede experiment met internetconsultatie bij voorbereiding van wetgeving en het clearing house voor wetsevaluatie. Natuurlijk verricht het kabinet daarnaast de nodige inspanningen om de regeldruk als gevolg van de regelgeving te verminderen en de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren. Een belangrijk project op dit terrein voor burgers is verbetering van de afstemming van de Gemeentelijke Basisadministratie en de Burgerlijke Stand. Voor bedrijven zijn vooral de samenvatting van de fiscale en commerciële jaarrekening en de verkorte winstaangifte voor de vennootschapsbelasting met behulp van XBRL goede voorbeelden van verbetering van kwaliteit van dienstverlening en regeldrukvermindering.

De leden van de CDA-fractie refereren aan de opmerking van de visitatiecommissie dat alle ministeries beschrijvingen kennen waarin de inrichting en organisatie van het wetgevingsproces is vastgelegd. Deze wetgevingsprotocollen dragen bij aan een zorgvuldig intern proces doordat het bijvoorbeeld de verschillende rollen en bijdragen van de departementsonderdelen en uitvoerende dienstonderdelen beschrijft. De organisatie van het ministerie en het onderwerp bepalen hoe zo'n protocol wordt opgesteld. Gelet op het karakter en de vorm van dergelijke protocollen bestaat er geen algemeen beschikbare inventarisatie van deze stukken. Binnen het raam van het Programma versterking juridische functie Rijk wordt inmiddels gewerkt aan het opzetten van een gemeenschappelijke – op open standaarden gebaseerde – infrastructuur voor de onderlinge uitwisseling van gegevens over de voortgang van wetgeving ten dienste van alle ministeries.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de Kamers inzage krijgen in startnotities die zouden worden opgemaakt bij wetgevingsprojecten. Startnotities zijn primair bedoeld als basis voor interne besluitvorming en onderdeel van de departementale voorbereiding van regelgeving en beleid. Indien met de Kamers eerst over de hoofdlijnen van een wetsvoorstel gesproken moet worden, kan de informatie uit een dergelijke notitie echter wel een nuttige rol vervullen en kan deze dan ook aan de Kamers worden aangeboden. Dit zal waar het mij voorkomt een beoordeling per geval moeten zijn.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de noodzaak juridische professionals tijdig te betrekken bij het ontwikkelen van nieuw beleid en nieuwe wetgeving. Om hier werkelijk voortgang te boeken zijn gerichte acties nodig zowel wat betreft de kwaliteit van de mensen als de professionele houding die mede beleidsgevoeligheid veronderstelt alsmede een duidelijke verankering van de juridische inbreng in de organisatie. In de praktijk wordt hieraan reeds, mede naar aanleiding van de eerder uitgebrachte visitatierapporten, de nodige aandacht besteed. Deze werkwijze wordt ondersteund door opleidingen zoals die van de Academie voor Wetgeving waar de cursisten worden getraind in samenwerking met de bijbehorende vaardigheden. Het Programma versterking juridische functie Rijk beoogt op deze terreinen nog meer faciliteiten voor vorming, opleiding en permanente educatie voor de categorie van overheidsjuristen tot stand te brengen.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe internetconsultatie kan bijdragen aan betere wetgeving.

In het kabinetsstandpunt «Openbare internetconsultatie bij departementale voorbereiding van wetgeving» (Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 62) heeft het kabinet aangegeven internetconsultatie een waardevolle aanvulling te vinden op de bestaande mogelijkheden voor consultatie over wetgeving. Met deze internetconsultatie beoogt het kabinet ten eerste de openbaarheid van en de transparantie over de voorbereiding van wet- en regelgevingsvoorstellen te bevorderen en ten tweede het beter gebruik maken van de in de samenleving aanwezige kennis en ervaring. Hierdoor is het mogelijk om de wetgeving duidelijker, beter uitvoerbaar en handhaafbaar te maken, beter te laten aansluiten op de praktijk en te zorgen voor zo min mogelijk regeldruk. Om beter zicht te krijgen op de kansen en risico's van internetconsultatie en op de wijze waarop dit structureel moet worden ingericht om zowel effectief als werkbaar te zijn, heeft het kabinet besloten om een rijksbreed experiment met internetconsultatie te starten. Dit zal voor de zomer van 2009 van start gaan. Dit laat onverlet dat ministeries nu al zelf kunnen besluiten om wetsvoorstellen via internet ter consultatie aan te bieden. Zo consulteert het ministerie van BZK thans via internet over de basiswetgeving voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) en heeft het

ministerie van Justitie recent via internet geconsulteerd over de AMvB over het landelijke gerechtelijk deskundigenregister.

Zoals deze leden veronderstellen, zullen er initiatieven worden genomen tot verbetering van wetgeving en wetgevingsproces door toepassing van standaardisatie en ICT-ondersteuning. Hiertoe wordt in het kader van het wetgevingsbeleid een programma onder de titel LEGIS opgezet. Het doel van LEGIS is te komen tot een samenhangend stelsel van principes, standaarden en (specificaties voor) toepassingen, gericht op de wetgeving zelf, het wetgevingsproces en de ondersteuning daarvan, alsmede afspraken voor rijksbreed gebruik daarvan. Dit draagt niet alleen bij aan kwaliteit en efficiency in het wetgevingsproces zelf, maar ook aan transparantie van wetgeving en wetgevingsproces. Dit programma moet er ook aan bijdragen dat bij de voorbereiding van wetgeving beter wordt geanticipeerd op het gebruik van geautomatiseerde systemen in de uitvoering en bijvoorbeeld bij de digitale loketten van burgers en bedrijven.

Uitvoeringspraktijk

De leden van de CDA-fractie menen een toename van het aantal reparatiewetten te kunnen waarnemen en vroegen een inventarisatie daarvan, uitgesplitst per ministerie.

Statistieken over het aantal veeg- of reparatiewetten zijn, zoals deze leden opmerken, niet voorhanden. Overigens is een gepercipieerde toename van dit soort wetten niet noodzakelijk het gevolg van toenemende slordigheid of complexiteit in de wetgeving, maar het resultaat van een bewuste keuze van de meeste ministeries om jaarlijks een wetsvoorstel in te dienen met technische wijzigingen en herstel van omissies en mislagen die helaas nu eenmaal niet geheel te vermijden zijn in het wetgevingsproces. Zo'n technische herstelwet kan door de afwezigheid van politieke lading de procedure snel doorlopen, zodat onvolkomenheden niet langer dan nodig blijven voortbestaan.

De aanleiding voor deze praktijk was de inrichting van de Algemene Databank Wet- en Regelgeving, de voorganger van het Basiswettenbestand zoals dat nu op www.wetten.nl te vinden is. Bij het consolideren van de wetgeving kwamen verschillende technische onvolkomenheden aan het licht. Ook in vakliteratuur en praktijk waren enige fouten gesignaleerd. In vervolg daarop is een rijksbrede reparatiewet voorbereid. Het bleek echter – zoals aanvankelijk beoogd – niet haalbaar om binnen het zware wetgevingsprogramma van Justitie zo'n rijksbrede wet tot een jaarlijks gebruik te maken (zie Kamerstukken II 1997/98, 25 836, nr. 3, blz. 4 en Kamerstukken II 2003/04, 29 217, nr. 3, blz. 1). Vandaar dat de ministeries dit nu zelf ter hand nemen.

Overigens zal het ontstaan van fouten nog verder kunnen worden teruggedrongen door in de ontwerpfase bepaalde ondersteunende voorzieningen in te bouwen (waarbij bijvoorbeeld wordt uitgegaan van aanpassingen in de doorlopende tekst van wetgeving en gedurende het hele proces die doorlopende tekst ook steeds kan worden getoond). Het ontwikkelen van voorzieningen hiervoor zal onderdeel uitmaken van het programma LEGIS.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook hoe in het wetgevingsbeleid initiatieven worden ontplooid om de werelden van wet in wording en wet in werking bij elkaar te brengen. Ook de opmerkingen van de SP-fractie richten zich op de verhouding tussen wetgevingsproces en uitvoering. Het zogenoemde integraal afwegingskader (IAK) beoogt bij de voorbereiding van beleid en wetgeving inzicht te bieden in nut en noodzaak, de verschillende alternatieven, effectiviteit, uitvoerbaarheid en de kosten van naleving en handhaving. Hiervoor worden bestaande toetsen en andere instrumenten voor (ex ante) analyse van effecten van beleid en wetgeving in samenhang in het IAK bijeengebracht. Toepassing van het kader in het

beleids- en wetgevingsproces zal leiden tot beter inzicht vooraf in de mate van doelbereiking van nieuw beleid en nieuwe wetgeving. Het programma LEGIS moet het vooral mogelijk maken al in de voorbereidingsfase de «vertaalslag» van wetgeving naar uitvoering te maken en proef te draaien met de nieuwe regels in de uitvoering. Daarnaast kan wetgeving daarmee meer «op maat» (dat wil zeggen gericht op object, activiteit of tijdsduur of in de vorm van gegevensmodellen die aansluiten op bedrijfsvoeringssystemen) beschikbaar worden gesteld aan de gebruikers in de samenleving. De IND werkt nu al in het kader van het project IND bij de Tijd aan een herinrichting van informatievoorziening en ICT-systemen op basis van deze principes.

Overigens is dit alles niet alleen een kwestie van techniek. Het vergt ook inhoudelijke harmonisatie en stroomlijning in wetgeving, en het delen door wetgevers en uitvoerders van elkaars «werelden». Met de leden van de fractie van de SP meen ik dat er meer ruimte moet zijn voor inwerkingtreding op termijn of gefaseerde inwerkingtreding van wetgeving. In de nota «Vertrouwen in wetgeving» wordt gefaseerde inwerkingtreding genoemd als middel om ervaring op te doen met nieuwe wetgeving, met de mogelijkheid van bijstelling als de praktijkervaringen daartoe aanleiding geven. Soms is gefaseerde inwerkingtreding uitgesloten, bijvoorbeeld omdat een Europese richtlijn inwerkingtreding op een bepaalde datum verplicht voorschrijft of omdat een wijziging van financiële wetgeving alleen uitvoerbaar is indien voor een bepaalde datum gegevens zijn aangeleverd.

De EU-dimensie

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de implementatie van Europees recht, met name verordeningen. Naar aanleiding van de signalering van de Rekenkamer dat na een tijdelijke verbetering een teruggang in implementatietempo is opgetreden, stellen zij de vraag in hoeverre capaciteitstekort hierbij een rol speelt.

Er is naar mijn mening geen sprake van een structurele achteruitgang op het vlak van de implementatieprestatie, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen. Ik verwijs hiervoor naar de brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en mij van 15 oktober jl. waarin wij ingaan op de vragen die de Tweede Kamer heeft gesteld naar aanleiding van dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer. In het antwoord op de vragen 5 en 6 leggen wij uit hoe de implementatieprestatie zich in positieve zin heeft ontwikkeld in de recente jaren. Te late implementatie kan verschillende oorzaken hebben, waarbij capaciteitstekort er één is. Hierbij doen zich de effecten voelen van de personele inkrimping van de Rijksoverheid.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering de wenselijkheid onderschrijft van Brusselse ervaring van personen die in hogere rangen worden aangesteld. In de nota Vernieuwing Rijksdienst is dit standpunt inderdaad verwoord.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie hoe ervoor wordt gezorgd dat vanaf het eerste stadium wordt nagedacht over de consequenties van Europese voorstellen kan ik het volgende antwoorden. Voorstellen van de Commissie worden besproken in de interdepartementale werkgroep «Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen» (BNC). De BNC stelt een zogeheten BNC-fiche op waarin een eerste oordeel wordt gegeven over de gevolgen van het voorstel voor beleid en regelgeving in Nederland. Verder staan in de leidraad «Onderhandelen in Brussel» de belangrijkste juridische aandachtspunten voor de onderhandelingen over Europese regelgeving in Brussel. De Interdepartementale Commissie voor Europees Recht (ICER) werkt momenteel aan een herziening van deze leidraad. Daarnaast zal het Programma versterking juridische functie Rijk nog meer

gerichte aanbevelingen opleveren ter bevordering van aandacht voor de gevolgen van Europese voorstellen vanaf het eerste stadium.

Gewerkt wordt aan een uitbouw van de vraagbaak «101 praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten» tot een «Handleiding Wetgeving en Europa», waarin ook de onderhandelingsfase van een Europees voorstel wordt bestreken.

Elk van deze acties heeft tot doel te stimuleren dat al in de vroege fase van de totstandkoming van een voorstel mogelijke problemen worden onderkend en aangepakt.

Overigens wijs ik erop dat ook in Europees verband diverse initiatieven bestaan om door uitwisseling van ervaring en inzicht problemen bij implementatie te voorkomen. Deze initiatieven hebben soms een algemene focus (bijvoorbeeld de door het Secretariaat-Generaal van de Commissie ingestelde «Expert Group on Transposition and Application of Community Law») terwijl andere meer op een specifiek beleidsveld zijn gericht (bijvoorbeeld de «Network of EU Environmental Lawyers» (NEEL)).

Evaluatie van regelgeving

De leden van de SP-fractie tonen zich onder de indruk van de term «clearing house». De term Clearing House betekent een plaats waar informatie verzameld, verrijkt en vervolgens weer verspreid wordt: inklaar, opklaren, uitklaren. Het Clearing House voor Wetsevaluatie zal dit doen met informatie die afkomstig is van wetsevaluaties dan wel van beleids-evaluaties waarbij wetgeving betrokken is. Jaarlijks worden op de ministeries de nodige evaluaties uitgevoerd. Het voornemen is dat als een dergelijke evaluatie wordt uitgevoerd, waar mogelijk een aantal gerichte vragen over elementen van de wetgeving in het evaluatie-onderzoek te betrekken. Die elementen worden in samenspraak met de ministeries vastgesteld. Het doel is te komen tot meer inzicht in de werking van wetgeving en elementen uit de wetgeving. Daarvoor is een meta-evaluatie nodig.

Immers, voor een evaluatieonderzoek is de te onderzoeken wet gegeven en daarmee de daarin gemaakte keuzes. Men kan aan de hand van een of enkele wetsevaluaties niet bepalen of verschillende keuzes die in wetten te maken zijn (zoals de wijze van formulering, de keuze van uitvoeringsorgaan, de keuze van het sanctiestelsel, de aard van de bevoegdheden), ook verschillende gevolgen hebben. Pas aan de hand van een meta-evaluatie, waarbij een veelheid van wetsevaluaties nader wordt bestudeerd, kunnen de verschillende keuzes worden vergeleken en kan een dergelijk inzicht ontstaan. Uit het WODC-onderzoek «Wet en werkelijkheid» blijkt dat de resultaten van institutionele en sociale mechanismen die met wetgeving in gang worden gezet, contextafhankelijk zijn. In deze meta-evaluatie was gebruikgemaakt van bestaande wetsevaluaties. Door de beoogde gerichte vraagstelling kunnen beter algemene uitspraken worden gedaan over de werking van elementen van wetgeving. Het Clearing House voor Wetsevaluatie zal in samenwerking met het WODC deze meta-evaluatie uitvoeren.

De leden van de SP-fractie vragen hoe verschillen in gebruik van evaluatie-onderzoeken kunnen worden verklaard en hoe niet-gebruik kan worden voorkomen. Een eenduidige verklaring is niet beschikbaar. Waarschijnlijk is er een verband met de politieke context waarin wetgeving totstandkomt. Eerder al heeft Snellen, I.Th.M, Boeiend en geboeid, 1987, oratie KUB gewezen op de vier «rationaliteiten» of invalshoeken die bij de voorbereiding van beleid en wetgeving een rol spelen: de politieke, de juridische, de financieel-economische en de wetenschappelijke. Deze vier rationaliteiten zijn niet tot elkaar te herleiden en het is waarschijnlijk dat deze vier niet altijd een win-win-situatie opleveren. Wetenschappelijke bevindingen en politieke opvattingen kunnen verschillen. De politieke rationaliteit is in ons staatsbestel de doorslaggevende. Daarop zijn beleid en wetgeving uiteindelijk gericht. Dit geldt voor evaluaties van afzonder-

lijke wetten of wetgevingscomplexen. Het speelt minder op het niveau van een meta-evaluatie. Die is als het ware gedepolitiseerd omdat zij is losgemaakt van de werking van individuele wetten. Door de aldus opgedane algemene kennis over de werking van wetten in ruime mate te verspreiden onder de personen en organen die bij de voorbereiding van wetgeving betrokken zijn, kan die kennis al in een vroeg stadium een rol spelen bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving, zij het dat ook dan die kennis zal worden afgewogen tegen de andere rationaliteiten.

Regelgeving en ICT

Op de mogelijkheden en initiatieven om de relatie tussen wetgeving en ICT te verbeteren is in het voorgaande ingegaan. De sturing van ICT-projecten bij de overheid is al voorwerp van discussie tussen het kabinet en uw Kamer, mede in het verlengde van de door de Algemene Rekenkamer daarover uitgebrachte rapporten. In dit kader zijn verschillende trajecten ter verbetering in gang gezet. Ik volsta hier derhalve met verwijzing naar de recente brieven van mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over dit onderwerp (onder meer Kamerstukken II 2008/09, 26 643, nrs. 128 en 133).

Tot slot

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering een cultuurverandering wil bevorderen en of er zicht is op verschillen in dit opzicht tussen ministeries. Ik meen dat cultuur in dit verband vooral tot uiting komt in de bereidheid samen te werken en van elkaar te leren. Uit het Programma versterking juridische functie Rijk blijkt dat die bereidheid bestaat. Onderdeel van het programma is het bevorderen van detacheringen op andere ministeries en het gezamenlijk uitvoeren van (grote) wetgevingstrajecten. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking van de ministeries bij de aanpassing van de regelgeving in verband met de nieuwe staatkundige verhoudingen.

De leden van de VVD-fractie signaleren dat er ruim een jaar zit tussen het rapport van de visitatiecommissie en de toezending van het kabinetsstandpunt en vroegen een verklaring hiervoor. Na het rapport is een kabinetsstandpunt opgesteld waarvan het wenselijk leek daarover ook het advies van de Raad van State te vragen. Dat is in september 2007 gebeurd waarna de Raad binnen twee en een halve maand advies heeft uitgebracht. Het advies gaf aanleiding tot enige aanpassingen in het kabinetsstandpunt dat vervolgens aan de Kamers is gezonden. In de tussentijd is niet stilgezeten. De ministeries hebben de thema's uitgewerkt en een projectorganisatie opgezet. Daardoor kan ook voortgang worden geboekt en bijvoorbeeld intensivering in de samenwerking worden bereikt zoals tot uitdrukking komt in de afspraak dat de ministeries werken aan een gemeenschappelijke – op open standaarden gebaseerde – infrastructuur voor de onderlinge uitwisseling van gegevens over de voortgang van wetgeving.

Van de ambtelijke notitie over complexiteit van wetgeving heb ik met belangstelling kennisgenomen. De nota betreft in belangrijke mate de rol en het functioneren bij de behandeling van wetsvoorstellen van de Eerste Kamer zelf en mondt uit in een aantal suggesties aan de Kamer en de regering. De Kamer heeft zich nog niet definitief over de in de nota aangeerde suggesties uitgelaten. Ik zal graag met de Kamer over de notitie van gedachten wisselen waarbij ook de nota «Vertrouwen in wetgeving» zou kunnen worden betrokken.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin