

Vergaderjaar 2009–2010

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE, EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN, VAN ECONOMISCHE ZAKEN, EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2009

In deze brief informeren wij u over het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Dit is een werkwijze voor het integraal beoordelen en verantwoorden van de kwaliteitsaspecten van beleid en regelgeving om de kwaliteit van beleid en wetgeving te verbeteren. De ontwikkeling van het IAK, een initiatief van de directeuren wetgeving van alle ministeries, was aangekondigd in de Nota «Vertrouwen in wetgeving»¹ en is mede geïnspireerd door de toepassing van Regulatory Impact Assessment (RIA) bij de verantwoording van beleid en regelgeving in een aantal Europese landen.

1. Een integrale afweging voor beleid en regelgeving

Het IAK is een nieuwe werkwijze voor een integrale voorbereiding van beleid en wetgeving, ondersteund door een ICT-hulpmiddel. Met deze werkwijze is het beter mogelijk om vooraf alle relevante informatie over de effecten van beleid en wetgeving voor de verschillende partijen integraal af te wegen en achteraf de gemaakte keuzes helder toe te lichten aan alle betrokkenen. Dit zorgt voor beleid en wetgeving met minder regeldruk voor burgers, bedrijven en instellingen. Maar ook voor meer transparantie in het beleid- en wetgevingsproces en een betere afstemming tussen beleid, wetgeving en uitvoering.

Het belang van goed afgewogen beleid en regelgeving is onder meer onderstreept in het rapport van de Commissie Dijsselbloem over de onderwijsvernieuwing² en het rapport van de Eerste Kamer over de relatie tussen beleid en uitvoering³. Maar de aandacht voor het verminderen van regeldruk in de afgelopen jaren heeft geleid tot een flinke toename van het aantal instrumenten voor het beoordelen van de effecten van voorgenomen beleid en regelgeving⁴ én van het aantal (externe) toetsmomenten, vooral aan het einde van de besluitvormingsprocedure. Dit bemoeilijkt het verzamelen van de juiste informatie en het nemen van een goed

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 31 731, nr. 1.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 31 007, nr. 10.

³ «Naar een effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering». Kamerstukken I, 2006–2007, 28 831, G.

⁴ Bij veel ministeries zijn initiatieven genomen om de kwaliteit van de beleidsanalyse en -onderbouwing te professionaliseren en de samenwerking tussen de bij dit proces betrokkenen te verbeteren. Dit heeft geleid tot een veelheid aan bruikbare instrumenten zoals de SZW-toets, de kwaliteitsstappen van LNV-beleid en de OCW-beleidwijzer.

besluit. Ook uit oogpunt van een effectieve werking van de kwaliteitsinstrumenten en een efficiënte inzet van personeelscapaciteit binnen de rijksoverheid is het belangrijk om kennis meer met elkaar te delen, te harmoniseren en waar nodig te vereenvoudigen.

Het IAK is tot stand gekomen op basis van een doorlichting van 110 interdepartementaal geldende toetsen, hulpmiddelen, handleidingen, kabinetstandpunten en andere instrumenten die in meer of mindere mate worden gebruikt bij voorbereiding van beleid en regelgeving. De doorlichting richtte zich op het realiseren van meer samenhang en coherentie in de bestaande interdepartementale afspraken. Uit de doorlichting bleek dat het aantal eisen dat verplicht moet worden toegepast fors kon worden teruggebracht.

In het IAK zijn thans 16 verplicht geldende interdepartementale afspraken opgenomen over rijksbrede onderwerpen met betrekking tot kwaliteitsaspecten van beleid en wetgeving. In de bijlage bij deze brief zijn deze afspraken opgesomd. Het betreft afspraken die te maken hebben met regeldruk, maar ook afspraken over de vormgeving van interbestuurlijke verhoudingen, eisen ten aanzien van het gebruik van concrete zelfreguleringsinstrumenten, eisen aan handhaafbaarheid en aan de vormgeving van toezichtarrangementen.

Daarnaast bevat het IAK nuttige achtergrondinformatie en hulpmiddelen die beleidsmakers en wetgevingsjuristen kunnen gebruiken om beleid en regelgeving voor te bereiden. Zo bevat het onder andere een instrumentencatalogus die een overzicht geeft van 53 beleidsinstrumenten, de wijze waarop ze toegepast worden en de voor- en nadelen. Maar in het IAK is ook de uitvoerbaarheidsanalyse opgenomen die in een samenwerking tussen het ministerie van Justitie en onder meer de Rijksbrede benchmarkgroep – een gezaghebbend samenwerkingsverband van uitvoeringsinstanties – tot stand is gebracht. Doel van deze analyse is om al vroeg in het beleidsproces vragen aan de orde te stellen die samen met de beoogde uitvoerders van het beleid beantwoord moeten worden om tot een goede indicatie over uitvoerbaarheid van een beleidsvoorstel te komen.

2. Reikwijdte van het IAK

Uit een internationale vergelijking van vergelijkbare systemen¹ blijkt dat het IAK een viertal specifieke accenten legt. In de eerste plaats legt het IAK een grote nadruk gelegd op toepassing in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces in samenwerking met alle partijen die bij de voorbereiding van een voorstel zijn betrokken, zowel vanuit beleid als wetgeving als uitvoering en handhaving. Door deze partijen een analysemethodiek en benodigde achtergrondinformatie aan te bieden kan een goed geordend proces van onderlinge afstemming en samenwerking bij de voorbereiding van een voorstel plaatshebben, zodat alle voor een goede afweging benodigde gegevens tijdig beschikbaar zijn. In dit opzicht gaat de IAK-werkwijze verder dan de meeste Regulatory Impact Assessments die in de ons omringende landen zijn geïntroduceerd. Die stellen met name eisen aan de verantwoording van regelgeving en minder aan de voorbereiding van het beleid.

Ten tweede is vermindering van regeldruk een belangrijke eis in het IAK, maar het is niet de enige eis die de kwaliteit van beleid en regelgeving bepaalt. Ook andere aspecten zoals milieueffecten, sociale en economische effecten dienen evenzeer een rol te spelen bij een integrale afweging van belangen. Toch blijkt dat het aantal effectbeoordelingen in Nederland geringer is dan bijvoorbeeld in Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk².

¹ Wikken, wegen en (toch) wetgeven. Een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen (2009), De Jong, P.O., Zijlstra, S.E., in opdracht van het WODC. p. 159–164. Te downloaden op www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/hierarchie-en-omvang-van-regelgeving-in-europa.

² Ibidem, p. 159.

Ten derde staat in het IAK de vraag centraal of de problematiek waarvoor een oplossing wordt gezocht wel noodzaakt tot overheidsinterventie. Is er een publiek belang en zo ja, is overheidsingrijpen nodig of kan iets worden overgelaten aan het zelfregulerend vermogen van de samenleving.

In de vierde plaats maakt het IAK een onderscheid tussen bindende eisen voor kwaliteit van beleid en regelgeving en andere nuttige achtergrondinformatie en hulpmiddelen. Het IAK bevat naast de bindende eisen veel informatie over beleidsinstrumenten met als doel beleidsmedewerkers te stimuleren andere opties dan de in een beleidsveld gebruikelijke instrumenten te overwegen. Hierin gaat het kabinet verder dan door Actal wordt geadviseerd¹, al doet het kabinet dit wel met het oog op de door Actal gewenste aandacht voor de zogenaamde «nuloptie» (wat gebeurt er als de overheid niet ingrijpt?) en het in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces aan de orde stellen van de nut- en noodzaakvraag van overheidsinterventie.

3. Ervaring opdoen met het IAK

Het ontwikkelen van het IAK was een belangrijke stap in het proces om de kwaliteit van beleid en regelgeving en de verantwoording hierover te verbeteren. Het komende jaar wordt benut om voldoende en rijksbrede ervaring op te doen met het IAK, te werken aan verdere inhoudelijke en technische doorontwikkeling en te onderzoeken wat de meest effectieve structurele organisatorische inbedding van en verantwoording over toepassing van het IAK is. Op basis hiervan zal het kabinet in de eerste helft van 2011 een beslissing nemen over het structureel invoeren van het IAK.

In 2010 wordt het IAK doorontwikkeld via drie sporen:

Spoor 1: Inhoudelijke en technische doorontwikkeling van het IAK

Het IAK is een dynamisch instrument dat blijvend wordt doorontwikkeld, zowel technisch als inhoudelijk. Zo wordt in 2010 de instrumentencatalogus van het IAK aangevuld met andere beleidsinstrumenten en wordt een mogelijkheid geïntroduceerd om op basis van criteria een geschikt beleidsinstrument te selecteren.

Van groot belang is een continu inhoudelijk beheer van het IAK, zodat het IAK actueel blijft en eventuele nieuwe eisen of beleidlijnen tijdig een plek krijgen. Hiervoor is met name de inzet vereist van ministeries die op een bepaald beleidsterrein een coördinerende rol spelen. Ook wordt het IAK verder geschikt gemaakt voor departementaal gebruik, zodat het systeem in 2011 gebruikt kan worden door alle beleidsmakers en wetgevingsjuristen bij de ministeries en toepasbaar is op de beleidsvelden van de verschillende ministeries. Vanzelfsprekend zullen de ervaringen uit de proefprojecten (zie spoor 2) hierbij betrokken worden.

Spoor 2: Proefprojecten

Ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor het toepassen van het IAK. Elk ministerie gaat in 2010 bij tenminste twee voorstellen voor beleid en wetgeving ervaring opdoen met het toepassen van het IAK in zogenaamde proefprojecten. Zij worden daarbij ondersteund door het steunpunt IAK dat ministeries begeleidt bij de uitvoering van de proefprojecten en vragen beantwoordt over de werking van het IAK. Voor de verantwoording over de toepassing van het IAK op de proefprojecten wordt aangesloten bij de bestaande voorportaal- en onderradenprocedures, zodat deze verantwoording plaatsvindt in de gebruikelijke aanbestedingsformulieren. De informatie die met de toepassing van het IAK wordt verkregen is daar-

¹ Advies over opzet van het integraal afwegingskader beleid en wetgeving, Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL), 12 juni 2008.

naast bruikbaar voor andere documenten in het beleid- en wetgevingsproces zoals memories/nota's van toelichting en departementale startnotities.

Spoor 3: Organisatorische inbedding en verantwoording

Voor de IAK-proefprojecten in 2010 vindt verantwoording over de toepassing van het IAK plaats via de voorportalen en onderraden. Ondertussen wordt gezien op welke wijze de resultaten van de toepassing van het IAK op een voorstel het meest effectief structureel organisatorisch verankerd en verantwoord kunnen worden. Belangrijke input hiervoor is een onderzoek naar de toepassing van RIA's, alsmede de organisatorische inbedding en verantwoordingsstructuur die daarbij wordt gehanteerd in andere landen. Dit onderzoek wordt thans uitgevoerd door professor C. Radaelli van de Universiteit van Exeter uit het Verenigd Koninkrijk in opdracht van de Regiegroep regeldruk, waarbij onder andere ook Actal is betrokken.

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

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

Bindende IAK-eisen voor kwaliteit van beleid en regelgeving

Hieronder zijn vermeld de huidige 16 verplicht geldende interdepartementale afspraken over rijksbrede onderwerpen met betrekking tot kwaliteitsaspecten van beleid en wetgeving.

1. Eisen aan gebruik van het beleidsinstrument certificering (kabinetsstandpunt Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid)
2. Eisen ten aanzien van het gebruik van het beleidsinstrument gedogen (kabinetsstandpunt Grenzen aan Gedogen)
3. Eisen aan doorberekening van handhavingskosten (Maat houden; doorberekening van toelatings- en handhavingskosten)
4. Eisen aan vormgeving van interbestuurlijke verhoudingen (Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen)
5. Eisen kabinetsstandpunt inzake Commissie Oosting
6. Eisen aan keuze van sanctiestelsels (Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel)
7. Eisen aan inrichting van experimenten met nieuwe wetgeving («Het proberen waard» Eindrapport van het interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen)
8. Eisen ten aanzien van het verrichten van marktactiviteiten door de overheid (Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst)
9. Eisen ten aanzien van inhoud en totstandkoming van regelgeving (Aanwijzingen voor de regelgeving)
10. Eisen aan de inhoud en totstandkoming van convenanten.(Aanwijzingen voor convenanten)
11. Eisen ten aanzien van administratieve lasten voor bedrijven (Meten is weten: Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven)
12. Eisen ten aanzien van administratieve lasten voor burgers (Standaardkostenmodel voor administratieve lasten burgers)
13. Eisen Actal toets inzake administratieve lasten voor burgers en bedrijven
14. Eisen ten aanzien van inzichtelijk maken van bedrijfseffecten (Bedrijfs-effectentoets (BET))
15. Eisen ten aanzien van inzichtelijk maken van milieueffecten (Milieueffectentoets (MET))
16. Eisen ten aanzien van inzichtelijk maken van gevolgen voor de uitvoering en de handhaving (Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H toets))