

Vergaderjaar 2007–2008

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2008

1. Inleiding

Bij brief van 17 april 2008 verzocht de vaste commissie voor Justitie mij een reactie te geven op het WODC-rapport «Wet en werkelijkheid» (Den Haag, Sdu, 2008). Ik voldoe graag aan dit verzoek omdat het naar mijn oordeel een belangrijk rapport is. Belangrijk, omdat een poging is gedaan tot cumulatie van kennis over wetgeving via een meta-evaluatie van verrichte wetsevaluaties.

Ik noem een aantal bevindingen uit het rapport en geef mijn reactie daarop. Daarbij merk ik vooraf op dat, zoals de auteurs zelf aangeven, de bevindingen niet zonder meer veralgemeniseerd mogen worden: «Gezien de toegepaste selectie kan niet worden beweerd dat onze conclusies representatief zijn» (p. 52). Dat neemt niet weg dat het rapport de wetgever in zekere zin een spiegel voorhoudt.

2. Inrichting van de wetsevaluatiefunctie

De eerste deelvraag van het rapport is hoe de diverse ministeries de wetsevaluatiefunctie hebben ingericht.

Dat blijkt te verschillen. Sommige ministeries kennen een (semi-)autonoom onderzoeksinstituut, andere niet. De departementale onderzoeksinstituten kunnen onderzoek weer uitbesteden. De gangbare praktijk is dat onderzoek wordt uitbesteed aan onderzoeksbureaus of universiteiten (80%). Begeleidingscommissies met externe experts zijn gebruikelijk. Er is niet een duidelijk verband tussen het aantal wetsevaluaties en de hoeveelheid wetgeving per ministerie. Evenmin wordt een heldere lijn geconstateerd wanneer al dan niet een wet geëvalueerd wordt. In ruim 70% van de onderzochte wetsevaluaties lag een wettelijke opdracht daaraan ten grondslag. In zeker 60% bevat die opdracht een doelbereiksevaluatie.

De voor een wetsvoorstel verantwoordelijke bewindslieden zijn ook verantwoordelijk voor de inrichting van het wetsevaluatiebeleid. Ik hecht

veel waarde aan het bestaan en functioneren van het WODC, maar het is niet noodzakelijk wetsevaluatie voor te behouden aan dergelijke aan een ministerie gelieerde instituten.

De vraag in welke omstandigheden een wetsevaluatie wenselijk is, valt naar mijn oordeel niet aan de hand van vaste criteria te beantwoorden. De belangrijkste reden is dat de behoefte aan kennis bestaat, bijvoorbeeld kennis over de werking van de wet. Dat zal regelmatig het geval zijn, omdat meestal niet op voorhand duidelijk is of en hoe de ingezette beleidsinstrumenten en wetgeving de gewenste processen in gang zetten en/of de gestelde doelen bereiken.

Vanuit mijn algemene verantwoordelijkheid voor het wetgevingskwaliteitsbeleid zie ik wel reden te bezien of (naast dan wel in het kader van de uit te voeren wetsevaluaties) de verwerving van kennis over de werking van wetgeving meer systematisch kan worden aangepakt. Het «Clearing House voor Wetsevaluatie» kan daar mogelijk in voorzien. Ik kom daar aan het slot van mijn reactie op terug.

3. Interventies en doelbereiking

Een tweede cluster van vragen voor de meta-evaluatie betreft de normadressaten van wetten, het type interventies dat wordt gebruikt in wetten en de processen (mechanismen) die interventies bij mensen of organisaties in gang zetten. Die moeten uiteindelijk leiden tot het gewenste doel of tot de gewenste doelen.

De variatie in interventies (instrumenten) is niet heel groot. Het meest wordt gebruik gemaakt van bestuursinstrumenten: opdrachtverlening, bijsturen en controle. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verlenen van bevoegdheden om de regie te kunnen voeren in een complex bestuurlijk veld, of controle door een toezichtorgaan. Deze instrumenten zijn gericht op publieke instellingen die bijdragen aan de uitvoering van beleid. Juridische interventies, in 11% van de gevallen gebruikt, houden afdwingbare rechten, plichten en verboden in. Vergunningstelsels horen daar bijvoorbeeld toe. Deze interventies zijn vooral gericht tot burgers en bedrijven. In 30% is sprake van een combinatie van bestuurs- en juridische instrumenten.

De financiële instrumenten van subsidie en heffing komen in 5% van de onderzochte wetten als belangrijkste interventie voor. Er is derhalve een verband tussen de aard van de interventie en de normadressaat.

In het rapport wordt de doelbereiking onder meer gekoppeld aan de aard van de interventie en de normadressaat. De mate van doelbereiking is onderverdeeld in de categorieën: hoog, middel, laag. De doelbereiking varieert niet per ministerie. Er lijkt wel een zeker verband te bestaan tussen normadressaat en doelbereiking: als uitvoerende organisaties de enige normadressaat zijn, is de doelbereiking hoog; als daarnaast ook burgers normadressaat zijn, is de doelbereiking laag. De onderzoekers spreken het vermoeden uit dat uitvoeringsorganisaties als een filter werken.

Voorts blijkt dat grote organisaties beter met wetten omgaan dan kleine organisaties, dat de bestuurscultuur een belangrijke factor is bij de omgang met regels, en dat leiderschap soms bepalend is.

Zij constateren verder dat de evaluaties verslag doen van flinke verschillen tussen instellingen, besturen, organen. Onder meer op grond daarvan concluderen zij dat voor de werking van de mechanismen (en dus ook de doelbereiking) de context een invloedrijke rol speelt.

De gerichtheid van wetgeving op uitvoerende organen (zo'n 80% van de onderzochte wetten is louter of mede daarop gericht) brengt nog eens onder de aandacht hoe belangrijk de kwaliteitseis van de uitvoerbaarheid is. Dat is temeer het geval waar de uitvoerbaarheid een voorwaarde is

voor de doelbereiking van wetgeving. De mogelijk filterende werking van uitvoeringsorganisaties betekent eveneens dat noodzakelijk aandacht wordt gegeven aan de uitvoering. Ook uit ander onderzoek is bekend dat uitvoeringsorganisaties in een spanningsveld verkeren tussen de wensen en eisen van de opdrachtgever, de mogelijkheden van de eigen organisatie en de positie van de justitiabelen.

De positie van uitvoerende organisaties kunnen per departement of per beleidsveld verschillen. Dat betekent dat bij de voorbereiding primair per departement de uitvoerbaarheid bezien wordt. Dat zal veelal vooronderzoek in een vroeg stadium van het beleid- en wetgevingsproces vereisen, waarbij beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen betrokken zijn. In genoemde nota 'Wetgeving in vertrouwen' worden ook panels van uitvoerenden genoemd die een functie kunnen vervullen bij het verkleinen van de afstand tussen de wereld van de wetgeving en die van de uitvoering. In de toetsing door het Ministerie van Justitie zal de uitvoerbaarheid eveneens een prominente plaats innemen. Dat geldt de voorbereiding van wetgeving. Als noodzakelijk sluitstuk zal zeker ook de wetgever voortdurend het oog moeten houden op de uitvoerbaarheid.

4. Tijd, continuïteit en de ambities van de wetgever

Er zijn nog twee andere factoren van belang voor de doelbereiking: het tijdsverloop en het ambitieniveau (reikwijdte, gewenste gedragsveranderingen). Naarmate er meer tijd verstreken is tussen de inwerking-treding van de wet en het moment waarop gegevens voor de evaluatie verzameld werden, bleek de doelbereiking hoger te zijn.

De onderzoekers merken op dat sprake is van een aantal situaties van vele nieuwe, gelijktijdig ingevoerde wetten en regels. Dat levert een forse bestuurslast op en belemmert de doelbereiking.

Iets voorzichtiger zijn de onderzoekers omtrent het ambitieniveau: een laag ambitieniveau biedt meer kans op een hoge doelbereiking, en ook omgekeerd verlagen ambitieuze doelen de kans op doelbereiking. Uit de meta-evaluatie blijkt dat een flink aantal wetten (70%) een hoge noch lage doelbereiking kent. In het verband van de context merken zij op dat naarmate de het aan te pakken probleem complexer is, het sturend vermogen van de wetgever afneemt.

De eerste conclusie bevat voor de wetgever de les zorg te dragen voor voldoende tijd en ruimte voor de uitvoering van nieuwe wetten, en daarbij ervoor te zorgen dat er geen snelle opeenvolging van wetten is voor dezelfde adressaten. Het is mede met het oog daarop dat ik in de u toe te zenden nota «Vertrouwen in Wetgeving» de gedachte heb verwoord dat het de moeite waard is te komen tot een zogenaamde «objecttest». Een dergelijk instrument moet inzicht geven in welke wetgeving op welke objecten en adressaten van toepassing is. Als het lukt een dergelijk instrument te ontwikkelen, kan de kans op collusie verminderd worden. Een andere, daarmee samenhangende les is dat hoe begrijpelijk het ook is dat de beleidsmaker en de wetgever snel wil weten of doelen bereikt worden, een snelle evaluatie die wens niet kan vervullen. Er zal dus tijd genomen moeten worden voor een wetsevaluatie kan plaats vinden en de functies van lering en verantwoording vervullen.

De tweede, voorzichtige, conclusie strookt met de gedachte dat het sturingspotentieel van de wetgever niet grenzeloos is. Het is mede om die reden dat de regering in haar beleidsprogramma de nadruk legt op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke verbanden. De tijd speelt waarschijnlijk ook in dit verband een rol. Justitiabelen moeten met regels aan de gang en dat vergt tijd. Dat past bij het karakter van «wetgeving». Die is immers gericht op continuïteit en rechtszekerheid. Dat vergt tevens terughoudendheid met regelgeving. Het is de wetgever zelf die dat als eerste moet beseffen, zij het niet als enige.

5. Knelpunten

Er worden diverse knelpunten genoemd die de aandacht van de wetgever vragen (p.140/141). De meest voorkomende zijn een onduidelijk bevonden rolverdeling of taakafbakening, gebrek aan capaciteit voor implementatie en verdere tenuitvoerlegging van de wet en, in verband daarmee, toename van de bestuurslast na wetswijziging. Voorts lijken diverse norm-adressaten onvoldoende kennis over de inhoud van de wet te beschikken (zij het dat ook geconstateerd wordt dat begrippen in wetteksten helder worden bevonden en dat sprake is van een redelijke tot grote aanvaarding van wetteksten door adressaten).

Het startniveau van de normadressaat is vaak medebepalend voor de werking van interventies.

Contextuele factoren als de economische conjunctuur of maatschappelijke trends hebben de nodige invloed, maar zijn vanuit de wetgever niet makkelijk beïnvloedbaar. Dat is, voeg ik daar aan toe, temeer het geval omdat een wet (of enkele samenhangende wetten) telkens slechts een deelaspect van de werkelijkheid betreft.

Deze bevindingen wijzen erop dat de wetgever niet alles vermag en dat een zekere bescheidenheid in de verwachtingen over de doelbereiking op zijn plaats is. De wetgever moet steeds de brug zien te slaan naar de werkelijkheid waarin de wet moet gaan werken. Dat betekent dat bij de voorbereiding van wetgeving de betrokkenen moeten worden geconsulteerd om zo inzicht te krijgen in de maatschappelijke context van de voorgenomen wet. De voorgenomen uitbreiding van de internetconsultatie kan een helpende hand bieden om de afstand tussen de wereld van beleid en wetgeving enerzijds en de samenleving anderzijds te verkleinen. Voortzetting en intensivering van het gebruik van startnotities waarin alternatieven voor de instrumentatie worden geformuleerd, zijn daartoe eveneens wenselijk.

6. Clearing House voor Wetsevaluatie

Ik ga nader in op het hiervoor al genoemde Clearing House voor Wets-evaluatie. Kennis over de werking van wetgeving en het beleid dat daarmee verbonden is, kennis over de werkzame bestanddelen van de interventies die in wetgeving geregeld worden, zijn van groot belang. De onderhavige meta-evaluatie heeft laten zien dat een dergelijke vorm van kennisaccumulatie veelbelovend is. De onderzoekers doen daarom de aanbeveling meer van dergelijk meta-onderzoek te doen. Het Clearing House voor Wetsevaluatie (CHW) is bedoeld om daar structureel en systematisch aandacht aan te besteden. In de genoemde nota over het voorgenomen integraal wetgevingsbeleid wordt dit CHW beschreven. Een van de elementen is dat alle departementen bij voorgenomen wetsevaluaties stelselmatig een aantal vaste vragen over de werking van elementen van de wet stellen, onder de vanzelfsprekende voorwaarde dat de vragen passen bij wet en materie. Op die manier kan mogelijk inzicht worden verkregen over de werking van die bestanddelen in de verschillende maatschappelijke contexten. «Mogelijk» omdat onderzoekstechnisch de operationalisering van de vraagstelling ingewikkeld is en omdat nog onzeker is hoe algemeen uitspraken over de werking van interventies zullen blijken te zijn.

Deze opzet betekent dat pas na enkele jaren onderzoeksresultaten van deze meta-evaluatie bekend kunnen worden. De resultaten zullen breed verspreid worden.

Gesterkt door de resultaten van de studie «Wet en werkelijkheid» acht ik het de moeite waard een dergelijk CHW in het leven te roepen.

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