
Vergaderjaar 2008–2009

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2008

Bijgaand zend ik u de nota «Vertrouwen in wetgeving», een programma voor een integraal wetgevingsbeleid. De nota vormt de vertaling van het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven» in een integraal wetgevingsbeleid dat uitgaat van vertrouwen in burgers, bedrijfsleven en professionals en omgekeerd van het vertrouwen dat de samenleving moet kunnen stellen in de wet en de zorgvuldige uitvoering ervan.

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

Vertrouwen in wetgeving

Een programma voor een integraal wetgevingsbeleid

1. Inleiding

Een samenleving kan niet floreren zonder onderling vertrouwen. Het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet geeft uitdrukking aan het vertrouwen dat burgers wordt gegeven en aan het vertrouwen dat burgers in de overheid moeten kunnen stellen. Het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven» gaat daarop door. Het stelt burgers centraal en wil een samenleving bieden waarin burgers zich herkennen. Burgers moeten de ruimte krijgen zich te ontplooien en hun onderlinge relaties vorm te geven. Wetgeving kan daarvoor de instrumenten bieden. Wetgeving is het directe gevolg van politieke keuzes. Dat geldt zowel voor het sectorspecifieke beleid dat in regelgeving wordt neergelegd als voor het wetgevingsbeleid in het algemeen. Die keuzes bepalen in welke gevallen wetgeving nodig is, wat in wetgeving wordt geregeld, hoe specifiek die wetgeving is en voor welke kring van personen zij geldt. De wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving kunnen van aard verschillen. Soms heeft zij een sterk technisch karakter met gedetailleerde voorschriften voor een beperkte kring van personen of organisaties of wijst zij bepaalde autoriteiten aan met nauw omschreven taken. In andere gevallen vertegenwoordigt de wet meer fundamentele waarden en bevat zij algemene normen die (soms uiteindelijk door de rechter) moeten worden ingevuld in het concrete geval.

De wet normeert de verhoudingen tussen burgers onderling en tussen burger en overheid. Zij ordent, biedt structuur aan de samenleving en verbindt gevolgen aan bepaalde handelingen: overheidsoptreden is democratisch gelegitimeerd, gelijke gevallen worden gelijk behandeld, wie door zijn schuld een ander schade berokkent moet de schade vergoeden, men mag als eigenaar zijn rechten tegen derden uitoefenen. De wet kan deze functie slechts vervullen als zij bestendig is en mensen hun gedrag erop kunnen afstemmen. Dat geldt zowel voor de inrichting van hun leven als voor organisaties en bedrijven bij het ontwikkelen van nieuwe activiteiten. De wet is, naast beleidsinstrument, drager van het recht en van morele waarden door de rechten van de burger te waarborgen en bescherming te bieden, bijvoorbeeld als werknemer in een arbeidsrelatie of als consument. In het recht moet de erkenning van ieders persoonlijke waardigheid als wezenlijk voor de ordening van het maatschappelijk leven centraal staan. Grondrechten zoals de bescherming van eigendom, de vrijheid van meningsuiting, het recht op vereniging en vergadering, maar ook beginselen van behoorlijk bestuur en redelijkheid en billijkheid weerspiegelen die morele waarden. De wet stelt mensen ook in staat hun belang te dienen zonder sturende overheidsregels. Bedrijven, maatschappelijke instituties en burgers kunnen hun onderlinge verhoudingen vormgeven en hun gemeenschappelijke belangen behartigen met de instrumenten die de wet aanreikt. Om die functie te kunnen vervullen moet de wet duidelijk, consistent (geen tegenstrijdige voorschriften) en proportioneel (niet meer regelen dan nodig is om te ordenen) zijn. Zij moet voldoen aan Grondwet en internationale verdragen, zoals het EG-Verdrag en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Deze benadering is bepalend voor het wetgevingsbeleid. De wet moet vrijheid en ruimte voor burgers waarborgen en omgekeerd zekerheid bieden als basis voor ondernemen en ontplooien. Een gebrek aan vertrouwen in burgers en bedrijven waarbij mensen en organisaties meer worden beschouwd als object van regelgeving dan als deelnemer aan de samenleving, leidt tot gedetailleerde wet- en regelgeving die ten koste gaat van de samenhang in overheidsoptreden, van de kenbaarheid van

regels en van de naleving ervan. Wetgeving moet minder gericht zijn op beheersing door steeds verder verfijnde regels, maar ruimte geven door meer te vertrouwen op professionaliteit van uitvoerders en op andere vormen van sturing en verantwoording. Wetgeving moet dus worden gedragen door vertrouwen in dynamiek van de deelnemers van de samenleving en omgekeerd moet de samenleving vertrouwen kunnen stellen in de wet en de zorgvuldige uitvoering ervan.

Wetgevingsbeleid gericht op betere wetgeving houdt ook in meer kritische aandacht voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en voor de processen die leiden tot overheidsinterventie via gedetailleerde regels. De bestuurlijke reflex om op incidenten te reageren met regelgeving in plaats van betere uitvoering of handhaving moet worden doorbroken. Dat betekent dat niet alleen in het wetgevingsproces zelf, maar reeds in de fase van probleemstelling en analyse aandacht moet zijn voor aspecten die bepalend zijn voor goede wetgeving (zoals doeltreffendheid, evenredigheid en rechtmatigheid van mogelijk overheidsoptreden). De uitvoerbaarheid en effectiviteit van veel regelgeving zijn vaak sterk afhankelijk van de technologische mogelijkheden van grote automatiseringssystemen. Om die reden zal bij de voorbereiding van wetgeving meer fundamenteel rekening moeten worden gehouden met de kennis en ervaringen van uitvoerende instellingen en doelgroepen. Op die wijze ontstaat er wisselwerking tussen kennis die in de samenleving en bij uitvoerders aanwezig is en degenen die over nieuw beleid en nieuwe regelgeving moeten beslissen, regering en beide Kamers der Staten-Generaal.

De verwevenheid van de Europese en nationale rechtsorde heeft tot gevolg dat alle vragen van wetgevingsbeleid die nationaal moeten worden beantwoord, ook Europees gelden. Ook daar gaat het om zorgvuldigheid in analyse van het probleem, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en rechtmatigheid. De betekenis van de Europese Unie en van het Europese acquis voor Nederland en de Nederlandse rechtsorde moeten uitdrukkelijk in het wetgevingsbeleid verankerd zijn.

Door de aandacht niet meer alleen te richten op de ontwikkeling en toepassing van kwaliteitscriteria, maar de focus ook te richten op de vragen die in de fase van beleidsvoorbereiding aan de orde moeten komen, zoals naar alternatieven en de inbedding in het rechtssysteem, wordt de verbinding tussen beleidsvoorbereiding en wetgeving en wetgevingsproces versterkt. Wetsevaluatie wordt een normaal onderdeel van het wetgevingsproces dat vorm zal krijgen in een apart «clearing house», een onderzoekcentrum voor systematische wetsevaluatie. Op die wijze ontstaat een integraal wetgevingsbeleid gericht op alle eisen voor goede wetgeving. In het wetgevingsbeleid wordt de wisselwerking tussen wetgever, rechtstoepasser en uitvoerder als essentiële voorwaarde voor goede wetgeving geformuleerd. Daarbij gaat het ook om de vraag of beleid, dus overheidsinterventie, werkelijk nodig is, en, zo ja, dat degenen die door deze interventie worden geraakt (het bedrijfsleven en burgers, maar ook uitvoerders en handhavers) bij de ontwikkeling van het beleid worden betrokken. De speerpunten van het wetgevingsbeleid worden hieronder in paragraaf 2 toegelicht en in paragraaf 3 uitgewerkt in een concreet werkprogramma voor deze kabinetsperiode:

- terughoudendheid met wetgeving en meer algemeen: zuinig met regels door vroeg in het beleidsproces uitdrukkelijk aandacht te besteden aan nut en noodzaak van wetgeving, alternatieve vormen van overheidsinterventie en de effecten voor de samenleving;
- ruimte bieden aan burgers, professionals, bedrijven en mede-overheden indien wetgeving nodig is, bijvoorbeeld door samenwerking van bestuurs- en toezichthoudende organen te verbeteren en nieuwe rechtsfiguren te introduceren;
- heldere, uitvoerbare en rechtmatige wetgeving voor een vertrouwenwekkende nationale rechtsorde;

- meer aandacht voor informatie- en communicatietechnologie bij de voorbereiding en uitvoering van nieuwe regelgeving;
- meer aandacht voor de betekenis van de Europese en internationale rechtsorde.

2. De speerpunten

2.1 Terughoudendheid met nieuwe wetgeving

Wetten behoren tot de kernelementen van democratie en rechtsstaat. Wetgeving betekent dat burgers in wezen zichzelf binden doordat de wettelijke regels worden vastgesteld in samenspraak met democratisch gekozen organen. Wetgeving biedt daarbij ook het kader voor het bestuur. De uitvoerende overheid regeert op grond van wetgeving en aan de hand van wetgeving. De overheid dient zich te houden aan en te bewegen binnen het gestelde wettelijke kader. Wetgeving heeft daarnaast een bredere maatschappelijke betekenis, zij biedt ook het handvat om conflicten te voorkomen of te beslechten, al dan niet door de rechter.

Deze rechtsstatelijke constructie is bedoeld ter bescherming van de burgers. Wetten geven uitdrukking aan de democratische legitimatie van het overheidsoptreden. Dat betekent dat telkens als de overheid een beleid wil voeren ten behoeve van het algemeen welzijn (orde, veiligheid, bescherming) en daartoe maatregelen moet nemen, wetgeving in beeld verschijnt. Dat verklaart ook waarom de al langer bestaande en door opeenvolgende kabinetten gedeelde doelstelling van terughoudendheid met wetgeving niet eenvoudig leidt tot minder wetgeving. In een samenleving die gekenmerkt wordt door internationalisering, individualisering, maatschappelijke specialisering, snelle technologische ontwikkelingen, een groeiende zorgbehoefte door vergrijzing en hoge eisen aan opleiding en vorming, dienen de vele mogelijke botsingen te worden gekanaliseerd, belangen afgewogen en veiligheid geboden. Om die reden is het van belang dat de wetgever zich telkens weer de vraag stelt of beleid en wetgeving werkelijk nodig zijn en of de verantwoordelijkheid niet aan de instituties van de samenleving samenleving kan worden gelaten. Niet elke wens en iedere gedachte behoeft in juridisch afdwingbare vorm te worden neergelegd. Niet alleen de burger maar ook de rechtsorde moet niet overvraagd worden. Een voortdurende afweging van rechten en plichten, van private en publieke regeling is noodzakelijk.

Het kabinet heeft in zijn nota Vernieuwing Rijksdienst (Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr.3 (herdruk), blz. 4) al vastgesteld dat de overheid verstandig moet omgaan met de talloze dilemma's waarmee zij geconfronteerd wordt. Incidenten mogen niet zonder zorgvuldige afweging gezien worden als aanleiding voor nieuw beleid. Soms wordt nieuw beleid op oud beleid gestapeld en treft het nieuwe beleid niet het beoogde doel omdat het oude beleid niet is afgebouwd.¹ Een beleidsmoratorium is soms nodig.

Eerder in het beleidsproces moet onder ogen worden gezien of nieuw beleid en nieuwe wetgeving werkelijk nodig is en een oplossing biedt dan wel of andere instrumenten van sturing de voorkeur verdienen (zie in deze zin ook de Raad van State in zijn advies van 6 december 2007 inzake de concept-kabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving «Met recht verbonden», No W03.07 0338/II, pt. 1: «Het komt met enige regelmaat voor dat nieuwe regelgeving direct als de oplossing van een probleem wordt gesuggereerd, terwijl niet elk maatschappelijk probleem een oplossing door middel van overheidsingrijpen, dat steeds op de wet moet zijn gebaseerd, behoeft. Soms blijkt er al een adequate regeling te bestaan. Het direct zoeken naar (en vinden van) een oplossing staat er vaak aan in de weg het op te lossen probleem eerst voldoende in kaart te brengen. Alternatieven voor regelgeving, zoals gedragsbeïnvloeding van burgers worden vaak te snel ter zijde gelegd».

¹ Het probleem is kennelijk hardnekkig:
«Ja, mach nur einen Plan,
Sei nur ein grosses Licht!
und mach dann noch «nen zweiten Plan»
Geh'n tun sie beide nicht.
Dreigroschenoper, Bertolt Brecht.

Deze benadering vergt ook terughoudendheid bij politieke besluitvorming. De Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen heeft er in haar verslag op gewezen dat het proces van wetgeving van opeenvolgende onderwijsvernieuwingen steeds weer onder druk werd gezet door harde afspraken in het regeerakkoord over het tijdspad van invoering. Hetzelfde gold voor inhoudelijke kritiek. Wijzigingsvoorstellen werden afgevoerd simpelweg door te stellen dat zij in strijd waren met het regeerakkoord (Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 6, p.134).

In de nota Vernieuwing Rijksdienst heeft het kabinet besloten tot eerdere betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij beleidsontwikkeling om te voorkomen dat al te gemakkelijk naar het instrument van formele regelgeving wordt gegrepen en te bewerkstelligen dat de juridische inbreng in het beleidsproces wordt verstevigd. Het Programma Versterking Juridische Functie Rijk, waarin alle departementen samenwerken, zal daaraan uitvoering geven.¹

Ook de effecten van wetgeving zullen beter in kaart moeten worden gebracht door een integrale toets op nieuw beleid en nieuwe wetgeving. Dat geldt zowel voor nationale als Europese en internationale initiatieven. Die manier van werken bevordert een meer verantwoorde beslissing over overheidsinterventie, ook door de politieke organen die de uiteindelijke beslissing moeten nemen.

Lang niet altijd zijn algemeen geldende regels de enige optie. De effecten van nieuwe wetgeving en de werking van de wet kunnen in de praktijk worden beproefd door gefaseerde invoering of door invoering voor een beperkte kring van personen of domeinen (een voorbeeld is de invoering van de kilometerprijs).² Om dezelfde reden moet ook tijdelijke wetgeving niet op voorhand worden uitgesloten. Een dergelijke meer selectieve omgang met het instrument van wetgeving biedt ook het perspectief op een snellere totstandkoming van wetgeving omdat het bereik beperkt blijft. Snelheid als het wetgevingsinstrument noodzakelijk is, is ook kwaliteitseis. Periodieke doorlichting van beleids- en wetgevingscomplexen op effectiviteit en noodzakelijkheid in veranderende omstandigheden zijn eveneens kenmerk van goed openbaar bestuur.³

2.2 Ruimte aan burgers, bedrijven en uitvoerende organen

Indien de beslissing is genomen dat beleid en wetgeving noodzakelijk zijn om maatschappelijk gewenste doelen te bereiken, ligt de vraag voor hoe die doelen te bereiken. Uitgangspunt is dat deze wetgeving zo min mogelijk verplichtingen oplegt of lasten geeft en zoveel mogelijk ruimte biedt aan burgers en bedrijven. Dat leidt bijvoorbeeld tot het gebruik van doelbepalingen en zorgplichtbepalingen in wetgeving. Met beide geeft de wetgever de richting aan (zoals: kwalitatief goede gezondheidszorg) of het gewenste resultaat (zoals: reductie van CO₂-uitstoot). In de keuze van de middelen zijn de burgers en bedrijven in meerdere of mindere mate vrij, afhankelijk van de te beschermen belangen en de context waarin de regelgeving haar functie vervult. Tussen ruimte en bescherming moet een balans worden gevonden. Dat is niet een technische of neutrale keuze. De vraag is steeds welke belangen moeten worden beschermd en of de vrijheid van de ene groep niet een te zware wissel trekt op de belangen van anderen.

Deze ruimte betekent dat, in de lijn van het beleidsprogramma, vertrouwen wordt gegeven aan de burgers, professionals en bedrijfsleven door minder gedetailleerde regels, door minder vergunningseisen en minder verantwoordingsplichten. Bij het opstellen van regels zal beter rekening moeten worden gehouden met de gevolgen van de regel in de praktijk. Een regel die door detaillierdheid een effect heeft dat tegenovergesteld is aan het beoogde, behoeft wijziging, niet verfijning. Het vertrouwen strekt zich uit tot uitvoerende instanties. Ook voor hen geldt dat zij ruimte hebben in de uitvoering, mits die leidt tot het doel. Dat maakt het voor zowel

¹ Zie de brief van 15 mei 2008 van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 33) alsmede advies van de Raad van State en nader rapport over de kabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische Functie en wetgeving «Met recht verbonden» (Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 33).

² Zie ook de aanbevelingen van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Kamerstukken II 2007/08, 31 007 nr. 6, p. 153) en het Deelonderzoek Parlementaire behandeling Onderwijsvernieuwingen (Kamerstukken II 2007/08, 31 007, nr. 8, p. 121).

³ Zorgplichten en doelbepalingen leiden niet automatisch tot minder regels en minder lasten, maar slechts als op lager niveau of in beleidsregels terughoudendheid wordt betracht. Zie het rapport «Ruimte voor zorgplichten» (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, 14), maar ook naar de effecten van zorgplichten, zoals in het onderzoek Open normen en rege-druk: Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg, B.R. Dorbeck-Jung, M.J. Oude Vrielink- van Heffen & G.H. Reussing (onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie, Universiteit Twente, Enschede, 2005).

burgers als uitvoerende organisaties mogelijk maatwerk te leveren en recht te doen aan concrete omstandigheden. Een wet(telijke regeling functioneert in een institutionele, bestuurlijke en sociale context. Beter rekening houden met de bestuurlijke en organisatiecultuur waarin een wet moet functioneren, heeft een positieve invloed op naleving en handhaving. Een wet die aansluit op bestaande en gegroeide overtuigingen, wint aan draagvlak en effectiviteit. Belangrijk is voorts dat effectieve handhaving nauw samenhangt met de kwaliteit van de uitvoering.¹

Vertrouwen geven brengt mee dat de geboden ruimte niet wordt vermindert door meer toezicht en controle. Door terughoudendheid op dit punt wordt misschien meer risico gelopen dat met de geboden ruimte anders wordt omgegaan dan bedoeld. Maar aan de natuurlijke reflex van regulering zal ook dan weerstand moeten worden geboden: misschien zijn andere oplossingen of een zorgvuldiger uitvoeringspraktijk beter. Een zorgvuldige risicoanalyse die leidt tot risicoprofielen biedt de basis voor selectiever toezicht dat ruimte geeft waar dat mogelijk en verantwoord is. Het kabinet zet onverminderd in op merkbaar minder regeldruk voor bedrijven en burgers en op een betere dienstverlening door de overheid. Deze inzet vertaalt zich in concrete doelen van 25% administratieve lastenverlichting voor bedrijven en burgers in deze kabinetsperiode, maar ook minder toezichtlasten, minder vergunningen en minder informatieverplichtingen jegens de overheid. De Staatssecretarissen van Financiën en van Economische Zaken hebben op 19 juli 2007 hun plan van aanpak tot vermindering van regeldruk voor bedrijven aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 202 (herdruk). De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 21 september 2007 de Tweede Kamer bericht over de maatregelen van het kabinet voor een betere dienstverlening aan burgers met minder administratieve lasten (Kamerstukken II 2007/08, 29 362, nr. 125). Deze initiatieven kunnen worden versterkt door het hanteren van duidelijke kwaliteitseisen voor wetgeving, het aanbieden van alternatieve oplossingen, het ontwikkelen van nieuwe wetgevingsmodellen en reguleringconcepten en door kennisontwikkeling en -overdracht. Een gezamenlijke inzet van de departementen met nauwe samenwerking en het leren van elkaars ervaringen, verhoogt de kwaliteit van de regelgeving. De Minister van Justitie als verantwoordelijk voor de rechtsorde en het wetgevingskwaliteitsbeleid heeft daarbij een coördinerende en bewakende rol.

Het kabinet wil bestaande wetgeving en wetgevings- en beleidscomplexen doorlichten aan de hand van breder toepasbare nieuwe wetgevingsfiguren en -instrumenten, zoals meervoudig gebruik van eenmalig aangeleverde informatie, ontwikkeling van taxonomieën (afstemming van begrippen), kiezen op basis van kwaliteit en automatische vergunningverlening. Enige nieuwe projecten zijn in paragraaf 3 vermeld. De nota Bruikbare rechtsorde uit 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9), die een aanzet bevatte voor de ontwikkeling van dergelijke wetgevingsmodellen en reguleringconcepten, vindt op deze wijze hier haar vervolg als onderdeel van een integraal wetgevingsbeleid.

Het zorgstelsel als voorbeeld van kiezen op basis van kwaliteit

Op 1 januari 2006 trad het nieuwe zorgstelsel in werking. Redenen voor herziening waren:

- de inrichting van het bestaande stelsel leek gebaseerd op de gedachte dat gezondheidszorg gratis was en de volledige verantwoordelijkheid van de overheid door premieheffing via inhouding op het loon (bij de ziekenfondsverzekering bleven de feitelijke kosten voor de verzekerde verborgen);*
- resultaat was dat de patiënt noch de zorgverlener (dokter of ziekenhuis) verantwoordelijkheid voelden voor kostenbeheersing;*

¹ Zie het WODC-onderzoek Wet en werkelijkheid, bevindingen uit evaluaties van wetten, 2008, waarin onder meer is gezocht naar de werkzame en niet-werkzame bestanddelen in wetten en naar contextfactoren die de werking mede kunnen beïnvloeden.

- verzekeraars hadden op hun beurt geen stimulans te concurreren op kosten of kwaliteit.

De uitgangspunten voor de herziening waren:

- zorgverlener en verzekeraar moeten zich bewust worden van de kosten;
- dat gebeurt door meer concurrentie op de kwaliteit en kosten tussen zorgverleners en tussen verzekeraars;
- mensen worden meer verantwoordelijk voor (verzekering van) ziektekosten;
- de overheid behoudt ook in een gemengd privaat/publiek stelsel een fundamentele verantwoordelijkheid voor de zorg en het zorgstelsel.

2.3 Een vertrouwenwekkende rechtsorde: de kwaliteit van wetgeving

Sinds de jaren '80 hebben alle kabinetten met verschillende accenten een algemeen wetgevingsbeleid gevoerd om de kwaliteit van de wetgeving te bewaken en bevorderen. De noodzaak daartoe blijft ongeacht de politieke context onverminderd aanwezig en zal zich in steeds sterkere mate ook moeten uitstrekken tot internationale regelgeving die haar weerslag heeft op de nationale rechtsorde. Maar het volstaat niet kwaliteitseisen te stellen aan nieuwe wetgeving. Om werkelijke verbetering te bereiken is het nodig de aandacht ook te richten op het proces van voorbereiding van beleid en wetgeving en in een vroeg stadium van voorbereiding kritische vragen te stellen over nut en noodzaak, de geschikte beleidsmatige en juridische instrumenten en de mogelijkheid van alternatieven. Ervaring met de werking en uitvoering van de wet zal zonodig tot bijstelling moeten leiden. Knelpunten in de regelgeving die de (bestuurs)rechter in zijn dagelijkse werk signaleert, kunnen naar de wetgever worden «teruggekoppeld» (zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 169). Binnen de Raad van State is deze terugkoppeling reeds een vast aandachtspunt.

Vorbereiding en uitvoering worden zo met elkaar in verbinding gebracht. Een integraal wetgevingsbeleid richt zich derhalve op het scheppen van de voorwaarden om goede wetgeving tot stand te brengen, het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor wetgeving en het toepassen van kennis en ervaring omtrent de effecten van wetgeving in de praktijk.

Aandacht voor rechtmatigheid en kwaliteit

De kern van de rechtsstaat is dat het bestuur van het land een wettelijke basis heeft en democratisch gelegitimeerd is en zich houdt aan de democratisch totstandgekomen regels. De wet moet overeenstemmen met het Europese en internationale recht. De eis van rechtmatigheid houdt tevens verband met de eis van afstemming met andere regels. Een rechtsorde brengt mee dat er coherentie van wetgeving is. Burger en bedrijfsleven moeten geen last hebben van niet goed afgestemde of strijdige regels. Sinds de nota Zicht op wetgeving uit 1991 (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1–2) geldt een vast kader voor de kwaliteit van de wetgeving. Zij moet voldoen aan de volgende eisen:

1. *rechtmatigheid en verwerkliking van algemene rechtsbeginselen;*
2. *doeltreffendheid en doelmatigheid;*
3. *subsidiariteit, evenredigheid, waaronder nut en noodzaak;*
4. *uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;*
5. *onderlinge afstemming;*
6. *eenvoud, helderheid en toegankelijkheid.*

Deze eisen zijn uitgewerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving en in vele instrumenten, beleidskaders en toetsen. De veelheid daarvan, de niet altijd duidelijke status of geldigheid en het hanteren van verschillende indicatoren doen afbreuk aan hun bruikbaarheid en effect. De toepassing van deze instrumenten is bovendien sterk gekoppeld aan het wetgevingsproces, terwijl het om goede wetgeving te bewerkstelligen nodig is om al

eerder in het beleidsproces aandacht te besteden aan de in deze instrumenten besloten liggende overwegingen. Het kabinet ontwikkelt daarom een breed toepasbaar, integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving.

Aandacht voor transparantie bij voorbereiding

Het is bij de voorbereiding van wetgeving gebruikelijk, naast de formele weg van de vertegenwoordigende democratie, met betrokkenen te bezien welke maatregelen wenselijk zijn en hoe daaraan kan worden vormgegeven. In ons land bestaat daarvoor al een lange traditie. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het oordeel en de inbreng van adviesorganen en deskundigen. Er zijn ook nadelen verbonden aan deze wijze van consultatie van vaak direct belanghebbenden. Behartiging van deelbelangen door gedetailleerde regels die gevestigde posities verdedigen en versterken kan het gevolg zijn.¹ Met internetconsultatie is mogelijk een bredere groep te bereiken die kan meedenken over vorm en inhoud van regelgeving en de stem van degenen die rechtstreeks door het nieuwe recht worden geraakt, kan versterken. Het kabinetsstandpunt over rijksbrede experimenten met internetconsultatie bij de voorbereiding van wetgeving is op 15 januari 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2007/20, 29 279, nr. 62).

Om mensen in staat te stellen mee te spreken bij de voorbereiding van wetgeving moet die wetgeving in wording ook toegankelijk en begrijpelijk zijn. Nu is niet altijd duidelijk wat de betekenis van bepaalde voorstellen is en welk maatschappelijk domein door die voorstellen geraakt wordt. ICT kan een bijdrage leveren aan die toegankelijkheid door wijzigingen begrijpelijker te presenteren en domeingerichte informatie beschikbaar te stellen.

2.4 ICT en wetgeving

Informatie- en communicatietechnologie is op steeds meer terreinen essentieel voor de uitvoering van wetgeving. Dat betekent dat bij de voorbereiding van wetgeving zorgvuldig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van het gebruik van ICT. Omgekeerd biedt ICT ook kansen op een efficiënter wetgevingsproces en op betere uitvoering.

Het Nederlandse Taxonomieproject van Justitie en Financiën heeft laten zien dat gezamenlijk afspraken kunnen worden gemaakt met het bedrijfsleven over definities die in diverse wetten worden gehanteerd met betrekking tot gegevensverschaffing. In het Nederlandse Taxonomieproject (XBRL) zijn belangrijke vereenvoudigingen en besparingen gerealiseerd bij het aanleveren van financiële gegevens aan de overheid. Bredere inzet van taxonomie biedt mogelijkheden tot lastenverlichting en maakt bijvoorbeeld meervoudig gebruik van eenmalig aan de overheid aangeleverde gegevens mogelijk. Als de informatiehuishouding van de overheid op orde is, hoeven burger en bedrijfsleven niet als postbode van de overheid op te treden.

Op vele terreinen is elektronisch rechtsverkeer en elektronische communicatie tussen burger en overheid bevorderd. Elektronisch handelsverkeer, elektronisch bestuurlijk verkeer, de digitale handtekening, de elektronische aangifte en het elektronisch stemmen in de aandeelhouders- of ledenvergadering zijn de laatste jaren ingevoerd. Verdere vereenvoudiging van het rechtsverkeer en vergemakkelijking van de communicatie tussen burger en overheid of klant en bedrijven door ICT zal onder andere mogelijk worden gemaakt door:

- invoering van de elektronische verzekeringspolis, zoals bij ziektekostenverzekering en autoverzekering (2008);
- invoering van het elektronisch rolberichtenverkeer met de rechter (2008);

¹ Zie W.S.R. Stoter en N.J.H. Huls, *Wie draagvlak zoekt, die regeldruk ontmoet, een onderzoek naar de wijze waarop participatie van belanghebbenden in het wetgevingsproces leidt tot regeldruk*. Erasmus Universiteit Rotterdam, januari 2006.

- invoering van elektronische communicatie door verzekeraars (inwerkingtreding 22-2-2008);
- integratie van gba-gegevens en burgerlijke-standgegevens, zodat de burger in iedere gemeente zijn gegevens kan opvragen en de gemeente zelf de (elektronische) akte van de burgerlijke stand verzorgt (2010);
- invoering elektronisch derdenbeslag (2009);
- invoering elektronische dagvaarding in het burgerlijk procesrecht (2010);
- invoering elektronisch procederen bij de bestuursrechter (2010);
- invoering van de mogelijkheid langs elektronische weg consumentengeschillen aan de rechter voor te leggen (2010).

Ook aan de wetgeving zelf gaan de nieuwe mogelijkheden die informatie- en communicatietechnologie bieden niet onopgemerkt voorbij. De bekendmaking van wet- en regelgeving in papieren vorm zal in 2009 worden vervangen door een bekendmaking in elektronische vorm. Voorzien zal worden in elektronische uitgifte van het Staatsblad en de Staatscourant (Kamerstukken II 2006/07, 31 084, nrs. 1-3) en van het Tractatenblad (Kamerstukken II 2007/08, 31 343, nrs. 1-3).

2.5 Nederland en Europa

Een actieve rol van Nederland in Europa vergt participatie bij de voorbereiding en de besluitvorming over Europese wetgeving en vervolgens zorgvuldige uitvoering van deze besluiten. Kennis van de werking van het Europese besluitvormingsproces en inzicht in de effecten voor de nationale rechtsorde zijn noodzakelijk om effectief te kunnen opereren. Te late uitvoering van Europese verplichtingen en handelen in strijd met het Europese recht leiden niet slechts tot het risico van overheidsaansprakelijkheid, maar tasten ook het vertrouwen van bedrijven en burgers in de samenwerking tussen de Europese lidstaten aan. Onverminderde aandacht voor de uitvoering en toepassing van Europese wetgeving blijft dus nodig.

De betekenis van een Europese rechtsruimte voor het nationale rechtstelsel, voor de nationale instituties en voor de maatschappelijke ordening (bijvoorbeeld de vraag wat privaat en wat publiek kan worden geregeld) alsmede de betekenis van de voortschrijdende harmonisatie voor het nationale rechtstelsel op de onderscheiden rechtsgebieden en het systeem van de algemene wetten en wetboeken (zoals de Algemene wet bestuursrecht en het Burgerlijk Wetboek) zullen in toenemende mate bepalend zijn voor de keuzes die ook de nationale wetgever kan maken. Dat eist aandacht bij de voorbereiding en uitvoering van Europese maatregelen.

De Europese Commissie heeft in september 2007 nieuwe voorstellen gepresenteerd om te komen tot een betere toepassing van het Europese recht. Deze voorstellen, die onderdeel zijn van het programma «betere regelgeving», lopen parallel aan de maatregelen voor een integraal wetgevingsbeleid. Met de Europese Commissie is afgesproken dat Nederland zal participeren in de pilot om klachten over inbreuken op het gemeenschapsrecht snel te onderzoeken en aan te pakken (Kamerstukken II, 2007-2008, 22 112, nr. 572, blz. 12-16).

Aandacht voor de toepassing van het Europese recht

De Commissie wil met de EU-instellingen en de lidstaten in de gehele beleidscyclus komen tot betere regelgeving en met behulp van diverse instrumenten bij de opstelling van nieuwe wetgeving of bij wijziging van bestaande wetgeving de relevante uitvoeringskwesties in kaart brengen.

Een aantal maatregelen:

- *in alle fases van de totstandkoming van Europese regelgeving méér aandacht aan uitvoerings- en handavingskwesties;*

- voor elke nieuwe wettelijke maatregel worden bij de Commissie contactpunten aangesteld; de lidstaten wordt verzocht hetzelfde te doen;
- bij inbreuk en verzoeken of klachten van burgers moeten Commissie en lidstaten sneller zoeken naar constructieve oplossingen;
- prioriteit wordt gegeven aan inbreuken met ingrijpende gevolgen voor burgers en bedrijven;
- vaker zullen concordantietabellen tussen nationaal en Europees recht worden verlangd;
- in haar jaarverslagen zal de Commissie zich toespitsen op strategische kwesties, de stand van het recht in de diverse sectoren en de programmering van toekomstige werkzaamheden.

3. Een werkprogramma voor een integraal wetgevingsbeleid

3.1 Invoering van een integraal afwegingskader voor beleid en wetgeving

De probleemformulering, beleidsdoelstelling(en) en de keuze van de instrumenten worden, zo blijkt in de praktijk, al in een vroeg stadium bepaald. En daarmee ook veelal de keus voor wetgeving en de juridische instrumentatie daarvan. Ook blijkt in de praktijk dat het niet gemakkelijk is terug te komen van een eenmaal gemaakte keuze. Het is dus nodig om al in het eerste stadium van beleidsontwikkeling ervoor te zorgen dat de problematiek grondig wordt geanalyseerd, dat er openheid is bij de keuze van het instrumentarium en dat de juridische implicaties van die keuze een rol spelen in de besluitvorming.

De veelheid van toetsen en andere instrumenten voor analyse van de effecten van regelgeving, zoals de modellen voor administratieve lasten, nalevingskosten en bestuurlijke lasten, zullen worden bijeengebracht in een afwegingskader voor beleid en wetgeving. Ook de meer kwalitatieve criteria, zoals alternatieven voor of in wetgeving, worden in het kader opgenomen. De beoordeling van handhaafbaarheidsaspecten die zijn uitgewerkt in de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets), zal onderdeel uitmaken van het integraal afwegingskader. Het kader zal door de ministeries worden toegepast in hun beleids- en wetgevingsproces. De Minister van Justitie zal bij de reguliere toetsing van wetsvoorstellen en amvb's voorafgaande aan behandeling in de ministerraad voorstellen aan de hand van het kader toetsen. Invoering vindt stapsgewijs plaats vanaf 1 april 2008..

Door brede toepassing van het kader zullen in het proces van besluitvorming over nieuw beleid en wetgeving vragen van toepasbaarheid van alternatieven, effectiviteit, uitvoerbaarheid en kosten van naleving en handhaving een centrale rol spelen. Aandacht voor effecten (baten en lasten van regelgeving) wordt daarmee onderdeel van het normale beleidsproces, waardoor de noodzaak van externe adviescolleges om hierop toezicht te houden, zoals het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) vervalt. Het streven is dat Actal aan het eind van deze kabinetsperiode kan worden opgeheven.

3.2 Startnotities met de keuze voor doel en instrumentarium

Na het rapport van de Visitatiecommissie wetgeving «Van wetten weten» uit 2003 zijn startnotities bij de aanvraag van het departementale wetgevingsproces van meer complexe voorstellen een normaal onderdeel van het proces geworden (zie Kamerstukken II 2003/04, 29 349, nr. 1).

De vraag of wetgeving het aangewezen middel is en of er geen andere mogelijkheden zijn om problemen op te lossen, zal nog scherper kunnen worden gesteld. Dat is primair een kwestie van willen en van tijd nemen voor de beantwoording van de lastige doel- en instrumentvragen. Door middel van startnotities wordt voor de start van het wetgevingsproces een

formeel ijkpunt gecreëerd waarop deze vragen uitdrukkelijk aan de orde moeten komen. Op sommige departementen worden deze startnotities beoordeeld door een departementale toetsingscommissie die bestaat uit niet bij het onderwerp betrokken beleidsdirecteuren, alsmede een financieel en een juridisch deskundige. Deze praktijk kan als *benchmark* voor de andere departementen gelden. Aldus ook aanbevelingen 1 en 2 uit het rapport «Met recht verbonden» uit 2007 van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving. Dergelijke startnotities zullen als onderdeel van het departementale wetgevingsproces rijksbreed worden toegepast.

3.3 Ontwikkeling van een objecttest

In de derde plaats zal worden gezien of het mogelijk is een «objecttest» te ontwikkelen. Dat wil zeggen dat domeingerichte informatie beschikbaar komt waaruit blijkt wat de gevolgen zijn van de desbetreffende regeling op het totaal van regelingen dat op de adreessaat van de regelgeving afkomt (een horeca-ondernemer, een bewoner van de binnenstad, de Waddenzee).¹ Een Google-earth op het gebied van de wetgeving. Een dergelijke objecttest is een hulpmiddel om elkaar overlappende regelingen te voorkomen en om na te gaan of er al adequate instrumenten bestaan.

3.4 Invoering van een selectieve wetgevingstoets

De wetgevingstoets door Justitie vóór behandeling in de ministerraad is een verplicht onderdeel in het interdepartementale wetgevingsproces. Per jaar toetst Justitie zo'n 500 wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur vóór behandeling in onderraden en ministerraad. Het doel van de wetgevingstoetsing is het waarborgen van de bestuurlijke en juridische kwaliteit van ontwerp-wetgeving (amvb's, wetsvoorstellen en sommige nota's van wijziging), met inbegrip van de constitutionele en internationaalrechtelijke aspecten. Door middel van deze toets worden de kwaliteitseisen voor wetgeving tot gelding gebracht en wordt bevorderd dat ook in dit stadium van besluitvorming vragen van wetgevingsbeleid, zoals de keuze van het wetgevingsinstrument, de verhouding tot Europese verplichtingen en de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, worden meegewogen. Daarbij blijft de verantwoordelijkheid van de andere ministers voor de kwaliteit van de eigen regelgeving overeind.

Door de eigen verantwoordelijkheid van de departementen te benadrukken en door een duidelijke prioriteitstelling in de toetsing wordt vanaf het begin ruimte geschapen om meer intensief aandacht te besteden aan de kwaliteit en instrumentering van regelgeving die van belangrijke maatschappelijke betekenis is of centrale waarden vertegenwoordigt. Dat kan ook in de vorm van interdepartementale teams: niet alleen wordt zo meer capaciteit gemobiliseerd, het versterkt tevens de uitwisseling van expertise en ervaring. Concentratie op de meer fundamentele voorstellen vloeit ook voort uit de eigen verantwoordelijkheid van de onderscheiden departementen voor de kwaliteit van wetgeving, die vorm kan worden gegeven door een eigen toetspool of andere vormen van collegiale toetsing. Toetsing door de Minister van Justitie van technische voorschriften met een beperkte kring van geadresseerden zal dan bijvoorbeeld beperkt kunnen blijven tot de vraag of er een toereikende delegatiegrondslag is en of het overgangsrecht goed geregeld is. Constitutionele toetsing blijft bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geconcentreerd. Op die wijze worden verantwoordelijkheden duidelijk belegd en wordt dubbel werk voorkomen.

3.5 Alternatieve regulering

Een van de alternatieven voor wetgeving is het gebruik van codes en

¹ Een dergelijke exercitie door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit leerde dat op een boer gemiddeld zo'n 100 regelingen van toepassing zijn.

andere private afspraken. Dergelijke afspraken brengen het vertrouwen in de betrokkenen goed tot uitdrukking. Op velerlei maatschappelijk terrein vormen codes of private afspraken al een goed alternatief voor wettelijke regels. Een bekend voorbeeld vormt de code Tabaksblad. Ook op het terrein van de afwikkeling van letselschade zijn hier goede ervaringen mee opgedaan. Soms kan flankerende wetgeving de werking van alternatieve regulering ondersteunen of zelfs versterken: er ontstaat dan een combinatie van (ruimtescheppende) wetgeving en codes. Onderzocht zal worden op welke maatschappelijke terreinen en onder welke voorwaarden codes en andere private afspraken als alternatief voor wetgeving kunnen worden toegepast.

Convenanten zijn enigszins uit beeld verdwenen. Het kabinet meent dat het waardevol is de mogelijkheden van toepassing beter in kaart te brengen. Verwant aan convenanten zijn arrangementen waarbij de uitvoering van regelingen deels wordt overgelaten aan privaatrechtelijke voorzieningen, zoals het geval is bij de zgn. Biesheuvelgroepen (viscontigentering ter uitvoering van EG-richtlijnen ter zake). Het kabinet zal de komende jaren de mogelijkheden van alternatieve of nieuwe vormen van regulering in andere maatschappelijke domeinen verkennen.

Collectieve afwikkeling van massaschade als voorbeeld van door wetgeving ondersteunde alternatieve regelgeving
Op 27 juli 2005 trad in werking de Wet collectieve afwikkeling massaschade. Op grond van de wet kunnen private afspraken tussen (groepen van) gelaedeerden en aansprakelijke personen of bedrijven over de afwikkeling van grote schades algemeen verbindend worden verklaard voor alle schadelijdende partijen. Grote schades met veel partijen kunnen zo gemakkelijker worden afgewikkeld zonder dat in iedere individuele zaak moet worden geprocedeerd. Inmiddels zijn op basis van deze wet de DES-zaak en de aandelenleasezaak beslist. In voorbereiding is de afwikkeling van een schadevergoedingsactie van benadeelde aandeelhouders. In 2008 zullen de ervaringen met de wet worden geëvalueerd en worden onderzocht of het wenselijk is dat in collectieve acties (van bijvoorbeeld consumenten) rechtstreeks schadevergoeding kan worden gevorderd.

3.6 Verantwoorde openbaarmaking

Openbaarmaking (naming and shaming) is een betrekkelijk nieuwe loot aan de stam van de bestuurlijke reacties, naast de bestuurlijke boete, het intrekken van vergunningen e.d. Het gaat hier om het harmoniseren van de procedures van het openbaar maken van de resultaten van inspecties of toezicht. Dit instrument wordt toegepast zowel voorafgaand aan als in vervolg op sancties. Daarnaast is het mogelijk dat openbaarmaking van controlegegevens «sec» (dus niet als sanctie) plaatsvindt ter informatie van de burger. *Naming and shaming* is onder andere in opmars op het terrein van de gezondheidszorg en het onderwijs. Het wetgevingsbeleid ten aanzien van dit nieuwe instrument is nog onontwikkeld: het hangt enigszins van toevallige omstandigheden af of deze openbaarmaking wel of niet op een bepaald terrein plaatsvindt en op welke wijze zij functioneert. Ter ondersteuning en normering van deze vorm van openbaarmaking van gegevens is een algemene wettelijke grondslag in voorbereiding. Daarbij dient ook de positieve variant van «*faming*» te worden betrokken. Ook het gebruik van dwangsommen verdient nadere overweging. De indruk bestaat dat meer gebruik daarvan kan worden gemaakt zodat andere reparatoire of leedtoevoegende sancties niet behoeven te worden toegepast.

3.7 Nieuwe rechtsfiguren en rechtsvormen

Om burgers en bedrijven in staat te stellen zelf verantwoordelijkheid te

nemen voor hun woon- en werkomgeving zijn nieuwe facultatieve rechtsfiguren en rechtsvormen voor structuur en beheer nodig, maar soms ook regels van dwingende aard. In voorbereiding zijn:

- een wettelijke regeling voor parkmanagement voor het bestuur en beheer van bedrijfsgebouwen, woningcomplexen, winkelgebieden en bedrijfsterreinen door bewoners zelf of door bewoners en overheid samen (indiening 2010);
- een wettelijke regeling die financiering van gemeenschappelijke voorzieningen van winkelgebieden en bedrijfsterreinen mogelijk maakt en het profiteren van andermans investering in collectieve voorzieningen tegengaat (indiening 2008);
- aanpassing van het appartementsrecht om de gemeentelijke overheid de instrumenten te bieden impasses in de besluitvorming van appartementsverenigingen te doorbreken en onderhoud van gerenoveerde panden te bevorderen (indiening 2009);
- invoering van een privaatrechtelijke rechtsvorm voor de uitvoering van publieke en semi-publieke taken, vooral voor de sectoren wonen, zorg en onderwijs (maatschappelijke onderneming) (indiening 2009).

3.8 Een clearing house voor systematische wetsevaluatie

Het is noodzakelijk de wisselwerking tussen wetgeving en uitvoering te verbeteren. De uitvoerbaarheid van wetgeving is cruciaal voor de doeltreffendheid van wetgeving. De behandeling van justitiabelen door uitvoerende organen beïnvloedt het vertrouwen in de overheid. Wetgeving is gebaat bij ervaringskennis op het terrein van voorbereiding van wetgeving, effecten van wetgeving en de uitvoering daarvan. Die kennis moet breed voorhanden zijn. Dat kan door de effecten van wetten op structurele wijze te evalueren en de resultaten daarvan breed toegankelijk te maken. Een «clearing house», een onderzoekcentrum wetsevaluatie, kan deze kennisvermeerdering op diverse wijze bevorderen. Vragen als: wat zijn de effecten van open normen op de diverse betrokkenen (rechters, uitvoerders, handhavers, burgers), hoe werken vergunningstelsels uit voor de diverse betrokkenen (en wat is het verschil als de normstelling uit de vergunning in een algemene regeling wordt opgenomen), welke handhavingssystemen werken het beste onder welke condities? Zo ontstaat cumulatie van informatie en kennis die bij nieuw te ontwerpen wetgeving bruikbaar is. Aldus kunnen ook scherpere criteria worden geformuleerd wanneer evaluatie zinvol is of juist niet. Het kan daarbij gaan om nieuw beleid, beleidsaanpassingen en de effecten van het terugtrekken van de overheid.¹

Een «clearing house voor wetsevaluatie» kan ook stimuleren dat bepaalde vragen systematisch worden gesteld, zoals vragen over het nut en de werking (gelding) van soorten bepalingen, soorten wetten en soorten juridische constructies. Het «clearing house» draagt zorg voor de verzameling en verrijking van die resultaten en voor de verspreiding van de resultaten onder de departementen door:

- vergroting van het reservoir van kennis waaruit snel kan worden geput;
- ontwikkeling van simulatiemodellen voor ex ante evaluaties. Daarbij wordt kennis benut van uitvoerende en handhavende instanties en worden de resultaten van ex ante-evaluaties (prognoses) en ex post-evaluaties vergeleken.

3.9 De inzet van dossierteams

Bij belangrijke beleidsgebieden zal het werken met zogenoemde dossierteams kunnen worden geïntroduceerd of uitgebouwd. Dat houdt in dat beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen en vertegenwoordigers van uitvoerende organen gezamenlijk de beleidsontwikkelingen volgen en

¹ Zie ook de brief van 26 mei 2008 van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 74.

zonodig voorstellen doen aan de politiek verantwoordelijken. Soms zal sprake zijn van bijstelling of wijziging van beleid, soms van de noodzaak van nieuwe wetgeving. In het bijzonder ook bij de onderhandelingen over Europese voorstellen kunnen dergelijke (soms interbestuurlijke) teams input leveren voor de standpuntbepaling van de onderhandelingsdelegatie uit verschillende oogpunten (effecten van het voorstel, verhouding tot het nationale rechtstelsel, uitvoerbaarheid). Tijdige implementatie wordt zo bevorderd.

3.10 Een panel van uitvoerenden

Er bestaat een veelheid van uitvoerende organen. Soms zijn deze verbonden aan departementale werkerreinen, maar in veel gevallen overschrijden zij deze werkerreinen. Zo zijn in het bijzonder gemeenten belast met de uitvoering van een diversiteit aan regelgeving. Voor een deel bestaan vaste overlegstructuren met uitvoerende organen. Om de afstand tussen wetgeving en uitvoering te overbruggen kunnen panels van uitvoerenden worden ingezet om de expertise en inzichten van uitvoerende organen te benutten bij de voorbereiding van regelgeving.

3.11 Wegnemen van wettelijke belemmeringen voor samenwerking van toezichthouders

Toezicht en handhaving vormen niet alleen het sluitstuk van wetgeving en beleid, zij sluiten ook aan op het beleid dat met wetgeving wordt vormgegeven. Indien de overheid een beleid voorstaat dat ruimte biedt aan burgers en waar mogelijk burgers zelf hun verantwoordelijkheid laat nemen, gaat het niet aan dat diensten die toezicht houden op de uitvoering van regelgeving, de geboden ruimte vervolgens inperken door specifieke nadere regels die niet gerechtvaardigd worden door de noodzaak van zekerheid en transparantie van beleid.

Selectief toezicht en selectieve handhaving houden in dat vertrouwen wordt gegeven waar dat kan en dat het toezicht wordt geïntensiveerd waar dat nodig is. Als veel risico bestaat dat de wet wordt overtreden, wordt het toezicht geïntensiveerd.

Selectief toezicht wordt bevorderd als inspectiediensten nauwer samenwerken. Deze samenwerking is om een aantal redenen hard nodig:

- samenwerking leidt tot minder belasting van degenen op wie toezicht wordt uitgeoefend (een uitbreiding van de een-loket gedachte op toezichtrelaties);
- ter bevordering van efficiëntie van het toezicht zelf;
- ter bevordering van ketenafstemming (ketens van bijvoorbeeld productieve activiteiten (de voedselketen) waarop verschillende inspecties op verschillende momenten toezicht uitoefenen).

Daarom zullen eventuele wettelijke belemmeringen voor samenwerking tussen de inspecties onderling en met andere toezichthouders moeten worden weggenomen als daarvoor onvoldoende grond is. Daarbij kan worden gedacht aan gegevensuitwisseling, de mogelijkheid van eenmalige gegevensuitvraag (verplichting van bestuursorganen om gebruik te maken van elkaars gegevens), opheffen van verschillen in sanctionering en in bevoegdheden in verschillende wetten alsmede aan harmonisatie van de verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer van de gegevens.

3.12 Invoering van een systeem van vaste verandermomenten

Dit project, dat in samenwerking met het Ministerie van Financiën (Regiegroep Regeldruk) wordt uitgevoerd, is erop gericht bedrijven en instellingen in een vroeg stadium en op een duidelijke wijze inzicht te geven in de wet- en regelgeving die op hen van toepassing zal worden. Daarnaast

wordt gekeken hoe invulling kan worden gegeven aan de wens bedrijven een redelijke termijn te geven zich op nieuwe wet- en regelgeving voor te bereiden. Binnen het project zijn in dit kader drie met elkaar samenhangende elementen centraal gesteld, te weten:

- vaste inwerkingtredingdata voor wet- en regelgeving;
- een redelijke invoeringstermijn;
- tijdige en duidelijke informatievoorziening omtrent de in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving met effecten voor bedrijven en instellingen.

In 2007 is op een zevental wetgevingsdomeinen een pilot uitgevoerd die in 2008 wordt geëvalueerd (zie Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 181). Op basis van de resultaten van deze pilot wordt besloten over bredere invoering. Bekeken wordt of ook mede-overheden met vaste veranderingen voor hun regelgeving kunnen gaan werken.

3.13 Procesondersteuning door gebruik van standaarden in ICT-toepassingen (Legis)

Gebruik van standaarden in ICT-toepassingen kan de totstandkoming van een wet integraal ondersteunen, van eerste concept tot consolidatie. Het gaat dan om functionaliteiten als het redigeren van wetgeving (bijv. het automatisch genereren van wijzigingswetten, aanbieden van sjablonen, bewaken van nummering en verwijzingen), samen aan wetgeving werken en inzicht in elkaars activiteiten (bijvoorbeeld om te voorkomen dat wetsvoorstellen elkaar in de wielen rijden met strijdige bepalingen), toegang tot documenten (bijv. jurisprudentie en parlementaire geschiedenis) en andere informatie/kennis, ondersteuning van de werkstroom, voortgangsbewaking, publicatie (voorontwerpen, consultatiedocumenten, Kamerstukken, bekendmaking) en het onderhoud van het wettenbestand (consolidatie, het markeren van ingetrokken of uitgewerkte wetten etc.). Ook een goede en tijdige implementatie van Europese regelgeving (inzichtelijk gemaakt door de i-Timer) en het inzicht in welke bepalingen in de nationale regelgeving van EU-herkomst zijn, kunnen hiermee worden ondersteund. Bestaande voorzieningen zoals geconsolideerde wetgeving op www.wetten.nl (met verwijzing naar de Europese herkomst van nationale bepalingen) parlementaire stukken op www.overheid.nl en jurisprudentie op www.rechtspraak.nl en elektronische bekendmaking, kunnen hiermee een plaats krijgen in het wetgevingsproces, waar ze nu veelal alleen de uitkomst daarvan weergeven. De voordelen van deze integrale benadering zijn betere benutting van de aanwezige kennis en daardoor betere wetgeving, een efficiënter en transparanter wetgevingsproces en lagere kosten. Daarnaast biedt het gebruik van XML-standaarden (protocollen om teksten te markeren, zodat ze zakkelijk digitaal te ordenen en doorzoeken zijn) bij het opstellen van wetgeving de mogelijkheid om deze gemakkelijker te «vertalen» naar gegevens- en procesmodellen voor uitvoeringsorganisaties bij de overheid, maar ook voor doelgroepen in de samenleving. Als voorbeeld hiervan kan de Nederlandse XBRL-taxonomie worden genoemd, die het opmaken van jaarrekeningen, belastingaangiftes en statistieken direct vanuit de administratie van een ondernemer of zijn accountant en op basis van de actuele regels ondersteunt. Ook kunnen regels gemakkelijker worden vertaald naar informatie op maat voor doelgroepen (de geldende regels voor een bepaald object, een handeling of een levensfase). Deze benadering krijgt vorm in het programma Legis. Hiermee kan de band tussen wetgeving en uitvoering worden versterkt, wat de uitvoerbaarheid zowel voor de overheid zelf als voor de samenleving ten goede komt. Dat draag bij aan een efficiëntere en effectievere overheid en aan vermindering van regeldruk.

3.14 Verkenningen van de verhouding tussen Europese en nationale rechtsstelsels

De verwevenheid van de Europese rechtsorde en de nationale rechtsorde neemt nog steeds toe, ook op terreinen die lang niet door Europese besluitvorming werden geraakt, zoals samenwerking op strafrechtelijk en civielrechtelijk terrein. Deze verwevenheid betekent niet slechts dat de wet moet voldoen aan Europese verplichtingen. Zij eist ook in toenemende mate dat de gehanteerde systematiek van het wettelijke stelsel aansluit op de Europese benadering, op straffe van gebrekkige implementatie. Nadere verkenning op deze punten zal de wetgever in staat moeten stellen tot meer beredeneerde keuzes bij de implementatie van Europese richtlijnen en bij de vormgeving en herinrichting van zijn nationale stelsel. Daarbij kan de vraag aan de orde zijn of het wenselijk is de nationale wet te modelleren naar het Europese voorbeeld, maar ook – omgekeerd – of het volgen van het Europese voorbeeld toepassing van nieuwe, aantrekkelijke reguleringsmodellen in de weg staat.

Een eerste verkenning betreft het milieurecht. Daarbij gaat het om de verhouding tussen het nationale en het Europese milieurecht, de mate van convergentie van beide stelsels en de vraag in hoeverre het Europese model maatgevend moet zijn voor het nationale model. Kwesties van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn daarbij uitdrukkelijk aan de orde.

3.15 Nieuwe up to date vraagbaak «Europa en wetgeving» voor wetgevingsjuristen en beleidsmakers

Het hulpmiddel bij de implementatie van Europese regelgeving («de 101 praktijkvragen implementatie EG-besluiten» en Europese checklist) dateert van 2001 en is niet meer up to date. Het huidige «Gereedschap voor de wetgevingspraktijk» voor wat betreft de voorbereiding, de totstandkoming en de implementatie van Europese regelgeving zal worden geactualiseerd en aangepast aan de huidige stand van het Europese recht en de implementatiepraktijk.

3.16 Effectenanalyse van Europese voorstellen

De Raad van State heeft er in zijn advies in 6 december 2007 over de concept-kabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving «Met recht verbonden» op gewezen dat een beoordeling van Europese voorstellen niet alléén moet plaatsvinden op de wijze waarop nationale voorstellen worden beoordeeld. Ook de consequenties voor het nationale rechtssysteem moeten in kaart worden gebracht. De Raad signaleert dat voorstellen tijdens de onderhandelingen een andere kleur of lading kunnen krijgen. Vragen van noodzakelijkheid, effectiviteit en subsidiariteit – moeten maatregelen worden genomen en op welk niveau moeten zij worden genomen? – verdienen in een vroeg stadium aandacht.

Vastgesteld moet worden dat bij de analyse van Europese voorstellen vaak niet de voor nationale voorstellen gebruikelijke effectenbeoordeling en afwegingskaders worden ingezet. Terecht wijst de Raad erop dat hetzelfde geldt voor de beantwoording van vragen van uitvoerbaarheid en inpassing in het nationale rechtsstelsel. In het begin van het traject en tijdens de rit zal een zorgvuldige beoordeling en effectanalyse van Europese voorstellen, zoals bij nationale voorstellen, moeten plaatsvinden. Mede als uitvoering van de aanbevelingen 7, 8, 9 en 22 van de visitatiecommissie zullen verder instrumenten worden ontwikkeld die vanaf het eerste stadium van de onderhandelingen over een Europees voorstel dwingen tot nadenken over de nationale consequenties van het voorstel.

Werkprogramma voor een integraal wetgevingsbeleid

A. Terughoudendheid met nieuwe wetgeving

- invoering integraal afwegingskader (vanaf 1 april 2008)
- invoering selectieve en geïntensiveerde wetgevingstoets (2008)
- ontwikkeling van een «objecttest» (2009)
- rijksbreed experiment met internetconsultatie (2009–2010)

B. Ruimte voor burgers, bedrijven en uitvoerders

- verkenningen naar bredere toepasbaarheid van private afspraken (2008- 2011)
- wettelijke regeling van verantwoorde openbaarmaking (voorbereiding 2008)
- nieuwe rechtsfiguren en rechtsvormen in het maatschappelijk domein (deze kabinetsperiode)

C. Betere uitvoering

- invoering vaste verandermomenten (gefaseerd vanaf 2008)
- «clearing house» voor wetsevaluatie (2009)
- het delen van ervaringen en best practices van dossierteams en panels van uitvoerenden (deze kabinetsperiode)
- rijksbrede toepassing van startnotities met de keuze voor doel en instrumenten en departementale toetspools (2009)
- wegnemen belemmeringen voor samenwerking door inspectie-diensten (voorbereiding 2008)

D. Uitvoering programma Legis (ICT en wetgeving) (deze kabinetsperiode)

E. De betekenis van Europa

- onderzoek naar de betekenis van de Europese rechtsruimte voor de inrichting van het nationale rechtstelsel (deze kabinetsperiode)
- nieuwe vraagbaak Wetgeving en Europa (2008)
- effectenanalyse van Europese voorstellen (2009)