
Vergaderjaar 1990-1991

22 008

Zicht op wetgeving

Nr. 2

BELEIDSPLAN

Een beleidsplan voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid, gericht op de verbetering van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsbeleid

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

7

Hoofdstuk 1 TEKORTKOMINGEN IN DE WETGEVING EN PERSPECTIEVEN

1.1	Een beter zicht op wetgeving en de interactie met de samenleving nodig	11
1.2	Doel en opzet van deze nota	12
1.3	De plaats van wetgeving in de samenleving: belangenafweging en sturing	14
1.4	De noodzakelijke kwaliteit van het overheidsoptreden via wetgeving	15
1.5	Tekortkomingen in de wetgeving	16
1.6	Het dereguleringsbeleid als voorloper	19
1.7	Verbreding tot algemeen wetgevingsbeleid	20
1.8	Samenvatting	20

Hoofdstuk 2 KWALITEITSVERBETERING VAN DE WETGEVING

2.1	Waarop is het algemeen wetgevingsbeleid gericht?	22
2.2	Kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving	23
	2.2.1 Inleiding	23
	2.2.2 Rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen	24
	2.2.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid	25
	2.2.4 Subsidiariteit en evenredigheid	26
	2.2.5 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	27
	2.2.6 Onderlinge afstemming	29
	2.2.7 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid	30
2.3	De verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid	30
	2.3.1 Inleiding	30
	2.3.2 De uitwerking van het algemeen wetgevingsbeleid	31
	2.3.3 Onderzoeksbeleid	31
	2.3.4 Evaluatie van de inhoud van het algemeen wetgevingsbeleid	32
2.4	Samenvatting	32

Hoofdstuk 3 VERBETERING VAN HET PROCES VAN WETGEVING

3.1	Tussen zorgvuldigheid en snelheid	33
3.2	In het wetgevingsproces aansluiten bij maatschappelijke processen	33
3.3	De rol van adviesorganen in het wetgevingsproces	34
	3.3.1 Sectorale adviesorganen	34
	3.3.2 De Raad van State	35
	3.3.3 De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten	36
3.4	Samenwerking in het wetgevingsproces binnen de overheid	36
	3.4.1 Goede samenwerking is essentieel	36
	3.4.2 Projectmatige aanpak	36
	3.4.3 Inschakeling van uitvoerders en handhavers	36
	3.4.4 De wetgevingsafdelingen op de ministeries	37
	3.4.5 De Minister van Justitie	38
3.5	De beide kamers der Staten-Generaal en het wetgevingsproces	38
3.6	Evaluatie als onderdeel van het voortgaande wetgevingsproces	39
3.7	De andere overheden	40
	3.7.1 Decentrale wetgeving	40
	3.7.2 Europa	40
3.8	Samenvatting	41

Hoofdstuk 4 MAATREGELEN VOOR DE ONTWIKKELING EN UITVOERING VAN HET ALGEMEEN WETGEVINGSBELEID; DE ROL VAN JUSTITIE

4.1	Inleiding	43
4.2	Maatregelen voor de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid	43
4.3	Maatregelen voor de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid	45
	4.3.1 Primaire taak van het vakdepartement; toetsing door Justitie	45
	4.3.2 Inhoud, omvang en intensiteit van de toetsing door Justitie	45
	4.3.3 Organisatie van de toetsing; netwerkvorming	46
	4.3.4 Object van de toetsing	47
	4.3.5 Ad hoc advisering door Justitie	48
	4.3.6 Informatievoorziening	48
	4.3.7 Vorming en opleiding	49
	4.3.8 Periodieke evaluatie van de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid	49

Hoofdstuk 5 ACTIEPUNTEN ALGEMEEN WETGEVINGSBELEID

SAMENVATTING

Onvoldoende zicht op interactie tussen wetgeving en maatschappelijke processen

De overheid heeft nog te vaak onvoldoende zicht op maatschappelijke processen en op de wijze waarop zij op die processen bijvoorbeeld via wetgeving kan inspelen. Dit kan ertoe leiden dat de overheid bij de keuze voor een wet of bij inrichting van die wet mis tast, zodat het overheidsbeleid dan niet het beoogde resultaat heeft of juist onverwachte nadelige gevolgen met zich brengt. Indien dit regelmatig het geval is, tast dat de geloofwaardigheid van de wetgever en daarmee van de overheid in het algemeen aan.

Niet zelden is er evenwel grote maatschappelijke en politieke druk om maatschappelijke problemen door middel van wetgeving op te lossen. In onze politieke en bestuurlijke cultuur wordt wetgeving gezien als het middel bij uitstek om veranderingen in de samenleving te realiseren. De politieke ambities zijn dan hoog. Dit is een van de oorzaken van onnodig of te snel en ondoordacht gebruik van wetgeving. De mogelijkheden om via wetgeving bij burgers, bedrijven, instellingen en overheden (snel) gedragsverandering te realiseren zijn echter beperkt.

Naast tal van wetten van goede kwaliteit zijn er mede hierdoor ook veel wetten die op één of meer punten tekort schieten: te beknellend voor burgers en maatschappelijke organisaties, soms niet of nauwelijks uit te voeren of te handhaven, onvoldoende samenhang tussen de wetten onderling, onnodig ingewikkeld en ondoorzichtig of in strijd met hogere rechtsregels. Deze rechtsstatelijke en bestuurlijke tekortkomingen in de wetgeving doen zich met name voor bij beleidsinstrumentele wetten. Deze tekortkomingen, hoe ongewenst ook, zijn in het maatschappelijke en politieke krachtenspel niet altijd te vermijden.

Wetgeving is vaak onmisbaar

Wetten zijn in veel gevallen onmisbaar voor het verschaffen van rechtszekerheid en voor het normeren van overheidsbeleid.

De bescherming van kwetsbare belangen is bij uitstek een taak van de democratisch gelegitimeerde wetgever. Overheidsbeleid kan veelal niet slagen zonder wetten op grond waarvan zo nodig gedrag kan worden afgedwongen. Ook de komende jaren zal er een sterk beroep op de wetgever worden gedaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor onderwerpen als het milieuvraagstuk, de Europeanisering en technologische ontwikkelingen, ook al vereist de extra aandacht voor deze onderwerpen niet steeds optreden door de wetgever. Daarom zijn extra zorg voor de kwaliteit van het overheidsbeleid en van de wetgeving en veel creativiteit vereist.

Algemeen wetgevingsbeleid nodig, ook voor de kwaliteit van de overheid in algemene zin

De – ook door de Commissie-Deetman – geconstateerde problemen en de nieuwe uitdagingen vragen om een samenhangend wetgevingsbeleid gericht op behoud respectievelijk verbetering van de kwaliteit van de wetgeving. Het gaat daarbij om veel meer dan een goede systematiek en techniek van de wetgeving. Eerst en vooral is nodig dat wetgeving beter wordt doorzien en doordacht uit het oogpunt van zinvolheid van het overheidshandelen. Ook met het oog op de kwaliteit van de overheid in

algemene zin is verbetering van de kwaliteit van de wetgeving noodzakelijk.

Tekortschietende wetgeving kan het beleid van de overheid immers frustreren. Het kabinet geeft daarom prioritaire aandacht aan de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid. Dit beleid, dat gericht is op de verbetering van zowel de rechtsstatelijke als de bestuurlijke kwaliteit van onze wetgeving, is uiteraard een zaak van het hele kabinet.

De Minister van Justitie is de eerstverantwoordelijke voor het algemeen wetgevingsbeleid. Via de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid zal Justitie zich voor de verdere ontwikkeling van dit beleid inzetten. Dat omvat onder meer de verdere uitwerking van de kwaliteitseisen, die door alle departementen zullen worden toegepast zowel bij de beoordeling of wetgeving noodzakelijk is als bij het inrichten van de wet.

Justitie heeft bij het hanteren van deze kwaliteitseisen een toetsende en ondersteunende taak. Zij zal die taak waar mogelijk aanwenden voor het aandragen van alternatieve oplossingen bij gebleken problemen.

Bij al deze activiteiten werkt Justitie nauw samen met andere departementen (in het algemeen primair via de centrale wetgevingsafdelingen) en met andere overheden. Ontwerpen die bijzonder complex zijn of sterk in de samenleving ingrijpen, zullen om advies aan de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten worden voorgelegd.

Denken in alternatieven

Het denken in alternatieven neemt in het beoogde algemeen wetgevingsbeleid een centrale plaats in: alternatieve instrumenten in plaats van de wet (bijvoorbeeld voorlichting en investeringen door de overheid) en alternatieven bij de inrichting van de wet.

Onnodige belasting van de samenleving stuit op principiële en tal van praktische bezwaren. Steeds zal daarom worden gezien of kan worden volstaan met niet te zware vormen van wetgeving, die voldoende ruimte laten voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. Gezocht dient steeds te worden naar alternatieven die zo goed mogelijk bij processen in de samenleving aansluiten. Dit besef begint geleidelijk in brede kring door te dringen.

De diverse kwaliteitseisen voor wetgeving

Bij de beantwoording van de vraag of een voornemen voor nieuwe regelgeving noodzakelijk is en van de wijze waarop de regeling dient te worden ingericht, zal steeds worden gelet op de volgende kwaliteitseisen:

- rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen
- doeltreffendheid en doelmatigheid
- subsidiariteit en evenredigheid
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- onderlinge afstemming
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

De inrichting en het verloop van het wetgevingsproces moeten erop gericht zijn dat deze kwaliteitseisen binnen de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke mogelijkheden in de **concrete** wetgevingspraktijk zo goed als mogelijk verwerkt worden. Het is daarom noodzaak dat **alle deelnemers aan het wetgevingsproces** (beleids-

ambtenaren, wetgevingsjuristen, ministers en parlementsleden) deze eisen in elke fase van het wetgevingsproces in het oog houden. Voorkomen moet worden dat in de loop van het wetgevingsproces het primaire doel uit het oog wordt verloren.

Dit betekent allereerst dat de wetgeving zorgvuldig moet worden voorbereid en tot stand gebracht. Daarnaast vereist adequaat inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen vaak een hoog tempo van de diverse deelnemers aan het wetgevingsproces.

Samenwerking is in het wetgevingsproces cruciaal

Een goede, open samenwerking tussen ambtenaren en politici, tussen wetgevingsjuristen en beleidsambtenaren en tussen de ontwerpers van de wet en degenen die haar zullen moeten uitvoeren en handhaven is cruciaal. De voorbereiding van wetten zal steeds mede gericht zijn op aansluiting bij maatschappelijk processen. Adviesorganen zullen daar waar het nodig is, worden ingeschakeld. In veel gevallen zal met meer informele vormen van raadpleging kunnen worden volstaan. Het kabinet zal de wettelijke verplichtingen tot het horen van adviesorganen daarom kritisch doorlichten, te beginnen met de rol van adviesorganen bij de implementatie van communautaire regelgeving.

Iedere minister is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetgeving die van zijn departement afkomstig is. Daartoe dient elk departement niet alleen over deskundige beleidsonderdelen te beschikken, maar ook over een krachtige centrale wetgevingsafdeling met een brede wetgevingsdeskundigheid. Het is nodig bij diverse departementen de centrale wetgevingsafdelingen en de samenwerking tussen beleidsonderdelen en wetgevingsafdelingen te versterken. Het kabinet zal hiertoe voor 1 december 1991 een plan van aanpak vaststellen.

De wetgevingstoetsing en -ondersteuning door Justitie worden geïntensiveerd. Prioritaire aandacht zal daarbij worden besteed aan: de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de samenhang met andere regelgeving, de conformiteit met Europees en internationaal recht en de belasting van overheid en samenleving. Daarnaast zal Justitie zorg dragen voor gerichte informatievoorziening en uitwisseling over de ontwikkelingen in het algemeen wetgevingsbeleid, ervaringen met de uitvoering van dat beleid in de concrete wetgevingspraktijk, opvallende ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak, resultaten van wetgevingsonderzoek en ervaringen met alternatieve vormen bij de inrichting van of in plaats van wetgeving.

Evaluatie als onderdeel van het proces van wetgeving

Het mag duidelijk zijn dat de taak van de wetgever niet ophoudt zodra de wet in het Staatsblad is geplaatst. De evaluatie van wetgeving moet dan ook als een belangrijk onderdeel van het voortgaande proces van wetgeving worden beschouwd. Bij het ontwerpen van een wet dient de wetgever zich daarom steeds rekenschap te geven van de wijze waarop de evaluatie van de regeling plaats zal vinden. Over het hiertoe te voeren wetsevaluatiebeleid zal het kabinet dit jaar een nota aan de Staten-Generaal zenden.

Prioriteiten in het algemeen wetgevingsbeleid; 20 actiepunten

In het algemeen wetgevingsbeleid wordt aldus versterkte aandacht gegeven aan de interactie tussen overheid en samenleving, de

bescherming van kwetsbare belangen, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en vereenvoudiging van het recht. Alsmede zal meer ruimte worden gegeven voor zelfregulering en verdergaande harmonisatie. Voorts zal sterk de aandacht worden gericht op de wisselwerking tussen het communautaire en het nationale wetgevingsbeleid en op de versnelling en doelmatiger inrichting van het wetgevingsproces.

Het kabinet stelt hiertoe een 20-tal actiepunten centraal, die gericht zijn op meer zicht op de mogelijkheden en beperkingen van wetgeving in onze samenleving en daarmee op verbetering van de kwaliteit van het overheidsbeleid.

1.1 Een beter zicht op wetgeving en de interactie met de samenleving nodig

De samenleving moet zicht op wetgeving hebben: de wetgeving waaraan zij gebonden wordt en die haar aanspraken geeft. De overheid moet echter van haar kant ook zicht hebben op haar wetgeving, in het bijzonder op wat die wetgeving wel en niet betekent voor de samenleving. Dit betekent dat de overheid in haar wetgevende taak alleen dan maar de vereiste kwaliteit kan leveren, wanneer zij ook zicht heeft en houdt op de samenleving. Maatschappelijke processen mogen dus voor degenen die aan wetgeving werken geen gesloten boek zijn. Zij moeten weten hoe zij daarop al dan niet moeten en kunnen inspelen, hetzij door middel van wetgeving, hetzij door andere interventievormen zoals voorlichting of overheidsinvesteringen.

Lukt de overheid dat? Heeft zij wel voldoende zicht op de werking van haar interventies in de samenleving, op de effectiviteit, op de consistentie en overtuigingskracht van haar optreden, op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de door haar gemaakte wetten? Goed zicht op al deze verbanden is onontbeerlijk om, waar dat nodig en zinvol is, tot een zorgvuldig afgewogen en doeltreffende inzet van wetgeving te komen. Een dergelijke inzet van wetgeving is in hoge mate bepalend voor de kwaliteit van de overheid en haar beleid.

Vragen van deze aard zijn in de voorliggende nota aan de orde. De antwoorden willen duidelijk maken dat kwaliteit van de wetgeving meer vereist dan een goede systematiek en techniek van de wetgeving. Eerst en vooral is nodig dat wetgeving beter wordt doorzien en doordacht uit het oogpunt van de zinvolheid van het overheidshandelen. Dat zal soms betekenen dat van wetgeving moet worden afgezien, of dat althans in de wetgeving niet wordt geambieerd de mensen wie het aangaat voor te schrijven wat ze moeten doen en wat ze mogen laten.

Nog te vaak wordt er in de samenleving, in de politiek, en in de diverse stadia van het proces van beleidsvorming en wetgeving van uitgegaan, dat het totstandbrengen van een wet afdoende zal zijn om de gewenste veranderingen in maatschappelijke processen, in het gedrag van groepen en individuen teweeg te brengen. De keuze voor de wet als instrument is niet zelden gebaseerd op overspannen verwachtingen van wat wetten kunnen en van wat de overheid kan. De politieke ambities zijn hoog; de mogelijkheden voor de overheid om gedragsverandering te realiseren zijn echter beperkt. Deze ambities kunnen gemakkelijk leiden tot onnodig of te snel en ondoordacht grijpen naar wetgeving en daarmee tot het ontstaan van «wegwerprecht».

Dat tast de geloofwaardigheid van de wetgever en daarmee het vertrouwen in de overheid aan, ook **in algemene zin**.

Indien eenmaal vaststaat dat overheidsoptreden inderdaad gewenst is, betekent dit overigens nog niet dat juist wetgeving het geëigende middel is. Met minder ingrijpende en minder kostbare middelen kan de overheid soms een gelijk of zelfs beter effect bereiken. Bijvoorbeeld met gerichte voorlichting of overheidsinvesteringen.

Als na afweging wetgeving toch wenselijk lijkt, betekent dat nog niet dat uitsluitend een zwaar ingrijpend verbodsstelsel met gedetailleerde

overheidsvoorschriften en handhaving van de wet door uitsluitend de overheid de enige mogelijkheid is. Ook lichtere vormen van wetgeving, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitwerking en de uitvoering niet of minder sterk bij de overheid berust, zijn vaak heel wel mogelijk. Het privaatrecht, maar ook een deel van onze bestuursrechtelijke wetgeving, laten zien hoe bij de samenleving, haar groepen en individuen in diverse gevallen meer ruimte en verantwoordelijkheid gelaten kunnen worden.

Het voorgaande neemt niet weg, dat in veel situaties wetgeving noodzakelijk, zelfs onvermijdelijk, is. Wetten vormen de ruggegraat van onze rechtsstaat. Ze zijn noodzakelijk voor het waarborgen van essentiële, kwetsbare belangen en onmisbaar bij de effectuering van een belangrijk deel van het overheidsbeleid.

Die noodzaak zal in de komende jaren niet wezenlijk afnemen. Samenleving en overheid zien zich voor nieuwe uitdagingen geplaatst. Bij de toenemende internationalisering en Europeanisering, culturele veranderingen, technologische ontwikkelingen en het milieuvraagstuk kan de overheid niet afzijdig blijven. Het is in veel gevallen onvermijdelijk dat ook de wetgever hierbij actief optreedt.

De wet is en blijft immers het middel bij uitstek om rechten en plichten van burgers te markeren, om kwetsbare belangen te beschermen, om daartoe randvoorwaarden te stellen aan maatschappelijke processen en om een democratische legitimatie te bieden voor het noodzakelijk ingrijpen van de overheid.

Dit alles stelt hoge eisen aan de overheid: gegeven een veelvuldige noodzaak tot actief optreden, steeds een zorgvuldige analyse te maken van de feiten en maatschappelijke processen, van de effecten van de verschillende **wettelijke of niet-wettelijke alternatieven** en van de toepasselijke rechtsregels en rechtsbeginselen. Tenslotte een zorgvuldige en deugdelijk gemotiveerde keuze uit deze alternatieven, met oog voor rechtmatigheid, evenredigheid, effectiviteit en handhaafbaarheid.

Gelukkig voldoet een belangrijk deel van de wetten in belangrijke mate aan deze kwaliteitseisen. Maar voor andere, vooral de meer beleidsinstrumentele wetten, geldt dat te vaak niet (zie voor oorzaken verder paragraaf 1.4). Veel regelingen zijn onnodig ingewikkeld en onderling te weinig samenhangend. Andere regels zijn onnodig beknellend voor burgers en maatschappelijke organisaties. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van juist deze regelingen schieten vaak tekort. Evenmin is het uitzondering dat – internationale, communautaire en nationale – rechterlijke colleges een onderdeel van onze wetgeving als onrechtmatig en onverbindend aanmerken. Het gevolg is dan, dat de met de wet beoogde doelstellingen onvoldoende of zelfs in het geheel niet worden bereikt en dat het gezag van de wetgever en daarmee het vertrouwen in de overheid worden aangetast.

Het is daarom nodig dat ook de overheid zelf een beter zicht en daarmee een betere greep op de wetgeving krijgt.

Het is van belang te constateren dat dit besef geleidelijk in brede kring binnen de overheid begint door te dringen, zowel bij beleidsmakers en wetgevingsjuristen als bij politici¹. Die ontwikkeling dient versterkt te worden. Daaraan beoogt deze nota bij te dragen.

1.2 Doel en opzet van deze nota

In het op 27 september 1990 aan de Staten-Generaal aangeboden beleidsplan voor Justitie in de komende jaren «Recht in beweging»² is

¹ Zie o.m. de troonredes van 1989 (Staatscourant 182A) en 1990 (Staatscourant 181A) en het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (Cie-Deetman inzake de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing), Kamerstukken II, 1990–1991, 21 427, nr. 3, hoofdstuk IV Wetgeving.

² Kamerstukken II, 1990–1991, 21 829, nr. 1

beklemtoond, dat de kwaliteit van onze wetgeving een van de centrale elementen van de zorg voor de democratische en sociale rechtsstaat vormt.

De ontwikkeling van het daarop gerichte algemeen wetgevingsbeleid is een van de kerntaken van de Minister van Justitie: het concretiseren van kwaliteitseisen, het verdiepen van inzicht in juridische en feitelijke mogelijkheden van alternatieven bij de overheidssturing, het ontwikkelen van algemene lijnen voor de keuze tussen deze alternatieven, voor de inrichting van de wet, voor wetgevingprocedures en voor organisatorische maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van onze wetgeving.

Justitie kan en moet deze taak niet alleen verrichten. Samenwerking met andere betrokkenen (andere departementen, decentrale en Europese overheden en maatschappelijke organisaties) is noodzakelijk.

Voor de kwaliteit van wetten is binnen **elk departement** een goede samenwerking tussen beleidsonderdelen en de wetgevingsafdelingen, in het bijzonder de centrale, cruciaal. Zij zullen in intensieve samenwerking met de politieke leiding de kwaliteit van voorgenomen wetten moeten bewaken; eveneens van bestaande wetten (b.v. bij wijziging van maatschappelijke omstandigheden of hogere rechtsregels). Justitie heeft daarbij toetsende, ondersteunende, stimulerende en coördinerende taken.

Noodzakelijk is een goede wisselwerking tussen het algemeen wetgevingsbeleid en de afzonderlijke wetten.

In deze nota wordt daarom geschetst op welke wijze het kabinet aan de verdere ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid, dat gericht is op de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving en daarmee van het overheidsbeleid, inhoud en vorm wil geven.

Daarbij zij erop gewezen dat, waar over wetgeving en wetten wordt gesproken, behoudens blijk van het tegendeel steeds tevens op algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen wordt gedoeld.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de plaats van wetgeving in de samenleving (paragraaf 1.3), de noodzakelijke kwaliteit van het overheidsoptreden via wetgeving (paragraaf 1.4), tekortkomingen in de wetgeving (paragraaf 1.5), en het dereguleringsbeleid als voorloper (paragraaf 1.6) en tenslotte de verbreding naar het algemeen wetgevingsbeleid (paragraaf 1.7).

Dit hoofdstuk eindigt met een samenvatting (paragraaf 1.8).

Hoofdstuk 2 bespreekt de verschillende kwaliteitseisen voor de wetgeving.

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de mogelijkheden om ten behoeve van de kwaliteit van het wetgevend produkt de kwaliteit van de wetgevingsprocedure te verbeteren, waarbij zowel zorgvuldigheid als snelheid centraal staan.

In hoofdstuk 4 komen vervolgens de organisatie en de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid en de rol van Justitie daarbij aan de orde.

Tot slot volgt in hoofdstuk 5 een overzicht van de belangrijkste actiepunten.

Beoordeling van de wetgeving vindt ook door de rechter plaats, te

weten voorzover het de verenigbaarheid met hoger recht betreft. Een element daarvan is de toetsing aan de Grondwet en algemene rechtsbeginselen. Dit onderwerp wordt niet in deze nota behandeld, maar in een afzonderlijke later verschijnende nota.

Het kabinet acht het noodzakelijk dat de in deze nota voorziene maatregelen tot verbetering van de kwaliteit van onze wetgeving en daarmee van het overheidsoptreden in het algemeen worden verwerkt. Het beseft dat het desalniettemin ook in de toekomst niet steeds zal lukken volledig geslaagde wetten te maken. De in paragraaf 1.5 vermelde oorzaken van de tekortkomingen in de wetgeving zullen immers ook in de toekomst niet steeds weggenomen kunnen worden. Dat mag echter geen reden zijn niet het uiterste te proberen om verdere verbetering te bereiken.

1.3 De plaats van wetgeving in de samenleving: belangenafweging en sturing

Wetten vervullen diverse functies in onze samenleving. Ze scheppen rechtsnormen die mede bepalend zijn voor de rechtsbetrekkingen tussen burgers of overheid en burgers. Dat is essentieel voor het onderling vertrouwen en voor de stabiliteit in maatschappelijke relaties. Tegelijk geven veel wetten aldus een normerend kader voor de inzet van beleidsinstrumenten.

Wetten vormen de resultante van een afweging van vaak tegengestelde belangen. Aan wetten liggen aldus waarden ten grondslag. Het gaat bij wetgeving nimmer slechts om techniek. Wetgeving vertegenwoordigt ook zelf een waarde: de waarde van een belangenafweging uit algemene gezichtspunten die via een democratisch gelegitimeerde wijze van besluitvorming tot rechtsregels leidt.

Dit impliceert zeker niet dat de wetgever deze belangenafweging steeds **zelf volledig** moet verrichten. Vaak gebeurt dit wel, met als gevolg bijvoorbeeld dat bepaald gedrag wordt verboden. In andere gevallen biedt de wet daarentegen de mogelijkheid aan anderen (bestuursorganen, maatschappelijke organisaties of burgers) de belangen nader af te wegen. Ook komt het voor dat in de wet slechts een bepaalde procedure wordt voorgeschreven volgens welke de belangenafweging dient te geschieden.

In de wetgeving kunnen aldus verschillende methoden worden gehanteerd om de vereiste belangenafweging te bewerkstelligen. De maten waarin en de wijzen waarop de overheid aan deze belangenafweging in de samenleving sturing dient te geven, is binnen het wetgevingsbeleid een kernthema.

Een gunstige tendens in de wetgeving is dat er geleidelijk waar mogelijk welbewust meer ruimte wordt gelaten voor nadere belangenafweging door bestuursorganen, maatschappelijke organisaties en burgers. Hieraan ligt het groeiende besef ten grondslag, dat in een rechtsstaat belangrijke impulsen en grondslagen zijn gelegen op het micro- en mesoniveau van de samenleving, waarbij met het oog op de rechtszekerheid en rechtseenheid een zekere hiërarchische geleedheid overigens meestal niet gemist kan worden³. Het is niet alleen de overheid die recht produceert; in kleinere rechtskringen in de samenleving (bedrijven, beroepsgroepen, scholen, kerken, buurtverenigingen) zijn tal van effectieve vormen van juridische normering werkzaam. Met die regels hebben de betrokkenen veelal een sterke affiniteit, wat de normatieve kracht van die regels bepaald ten goede komt.

³ Vgl. D.J. Elzinga (red.), **De staat van het recht**, opstellen over staatsrecht en politiek, Zwolle 1990.

In het verlengde van dit besef ligt de groeiende overtuiging dat overheidssturing principieel en praktisch op grenzen stuit⁴. Maatschappelijke processen zijn, zeker voor de overheid, maar in beperkte mate doordringbaar en de uitvoerings- en handavingsmogelijkheden zijn beperkt. Daarom moet bij het reguleren van maatschappelijke processen steeds naar alternatieven voor de klassieke gedetailleerde wijze van overheidsregulering worden gezocht: sturing op afstand, incentive-sturing, output-sturing, netwerk-sturing, verzelfstandiging, deregulering en decentralisatie.

Dit stelt nieuwe eisen aan het wetgevingsbeleid

Het kabinet zal, waar mogelijk, stimuleren tot het hanteren van deze nieuwe sturingsconcepties.

Het zal streven naar evenwichtige combinaties van overheidsregulering op centraal en decentraal niveau, als uitdrukking van overheidsverantwoordelijkheid, en regulering door maatschappelijke organisaties en burgers.

Er zal als gevolg daarvan zo mogelijk **meer ruimte voor zelfregulering** gelaten worden. Zonodig zullen overheidsregels daarvoor het materiële en procedurele kader bieden, terwijl de uiteindelijke zelfregulering kan worden bewaakt door een kwaliteitstoetsing achteraf: de wettelijk gestructureerde en genormeerde zelfregulering⁵.

De uitgangspunten voor een nieuwe Arbeidstijdenwet bieden een voorbeeld van deze reguleringsvorm. De basisgedachte is dat partijen vrij zijn in het collectief onderhandelingsproces hun arbeidstijden zelf te regelen. De overheid heeft de taak om voor relatief zwakke en beschermenswaardige belangen op te komen. Daarom treedt de wetgever – ter structureren van het proces – regelend op, bijvoorbeeld tegen arbeidstijden die de gezondheid of de veiligheid van werknemers kunnen schaden, teneinde de nadelige gevolgen van een ongelijkwaardigheid van partijen zoveel mogelijk te beperken⁶.

1.4 De noodzakelijke kwaliteit van het overheidsoptreden via wetgeving

Wetten moeten tegelijkertijd voldoen aan een geheel van kwaliteitseisen. Dat vereist de inzet van alle deelnemers aan het wetgevingsproces: beleidsmakers, wetgevingsjuristen, ministers en parlementsleden.

Die kwaliteitseisen worden hier kort aangestipt, uitgebreider in hoofdstuk 2.

Wetten moeten allereerst **rechtmatig** zijn en rechtsbeginselen verwerkelijken. Wetten mogen niet in strijd komen met geschreven regels van een hogere orde, bijvoorbeeld regels van internationaal en communautair recht. Ze moeten ook in overeenstemming zijn met algemene rechtsbeginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel.

Wetten dienen **doeltreffend** en **doelmatig** te zijn. Ze moeten, op een efficiënte manier, bijdragen tot de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstellingen. Het primaire doel van wetgeving mag niet een eervolle plaats in het Staatsblad zijn; de wet moet immers bovenal werken, doeltreffend zijn.

Om tot een evenwichtige verhouding tussen overheid en samenleving te komen, moeten wetten voorts voldoen aan de vereisten van **subsidiariteit** en **evenredigheid**.

⁴ Zie ook de bijdrage van P.H.A. Frissen, Besturingsconcepties, recht en wetgeving, in: **Recht doen door wetgeving**, Zwolle 1990.

⁵ Vgl. de bijdrage van Ph. Eijlander, Wetgeving en zelfregulering, in: **Recht doen door wetgeving**, Zwolle 1990.

⁶ Zie ook het jaarverslag 1989–1990 van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, **Toetsing wetgevingsprojecten**, Kamerstukken II, 1990–1991, 21 800 VI, nr. 24, p. 21.

Al deze kwaliteitseisen moeten vanaf het eerste moment van de belevingsvorming tot het laatste moment in de parlementaire procedure centraal staan. Dat geldt niet in het minst ook voor de vereisten van **uitvoerbaarheid** en **handhaafbaarheid**. De **onderlinge afstemming** van wetten is eveneens essentieel. Zowel voor de overzichtelijkheid van de wetgeving (een der elementen van de rechtszekerheid) als voor de noodzakelijke coördinatie van beleid en bevoegdheidsuitoefening.

Niet het minst belangrijk ten slotte zijn **eenvoud**, **duidelijkheid** en **toegankelijkheid** van de wetgeving.

Hoe belangrijk het ook is dat elke wet steeds aan al deze kwaliteitseisen voldoet, in de praktijk zal dat niet steeds mogelijk zijn. Soms zal er in concreto een zekere spanning tussen de afzonderlijke eisen bestaan. Een andere maal zullen bij de beleidsmatige en politieke afweging in ministerraad of Staten-Generaal effectiviteit, onderlinge samenhang of uitvoerbaarheid het onderspit delven. Dit is inherent aan het maatschappelijke en politieke krachtenspel waarin wetgeving tot stand komt. Indien dit evenwel vaak gebeurt, zal dit ten koste gaan van de geloofwaardigheid van de wet en van de overheid als geheel.

De inspanningen van **alle actoren in het wetgevingsproces** – beleidsmakers, wetgevingsjuristen, bewindspersonen en parlementsleden – zullen verder versterkt moeten worden om ervoor te zorgen dat de wetgeving en daarmee het overheidsbeleid zoveel als binnen onze maatschappelijke en politieke verhoudingen mogelijk is, aan de diverse kwaliteitseisen voldoen. Deze nota en het verder te ontwikkelen algemeen wetgevingsbeleid beogen daartoe al deze betrokkenen te stimuleren.

1.5 Tekortkomingen in de wetgeving

Problemen doen zich vooral voor bij de zogenoemde **instrumentele beleidswetgeving**: de wetgeving die betrekking heeft op inkomens- en vermogensoverdrachten (fiscale wetgeving, sociale zekerheidswetgeving en subsidieregels) en de wetgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer (bijvoorbeeld de milieuwetgeving, de verkeersveiligheidswetgeving en de wetgeving op het terrein van de volksgezondheid)⁷.

In dergelijke wetgeving wordt veelvuldig gewerkt met algemene ver- en geboden, vergunningenstelsels en planstelsels. Het uitgangspunt is dat de overheid de gedragsnormen stelt, in wetgeving en via attributie en delegatie van bevoegdheden in lagere regelgeving en uiteindelijk in beschikkingen, en dat de burgers worden verondersteld zich daaraan te conformeren. Organen van de overheid zijn belast met de uitvoering van en de controle op de naleving van dit type normen en in geval van overtreding van deze normen staan publiekrechtelijke handhavingsmogelijkheden open.

De gevolgen die het veelvuldig gebruik en de soms ook onvoldoende doordachte inzet van dit type wetgeving met zich brengen zijn van uiteenlopende aard. De voortschrijdende regelverdichting leidt soms tot verstoring van de zelfcoördinerende werking van de maatschappelijke praktijk (bijvoorbeeld in de sociaal-economische sfeer en bij de inkomensvorming)⁸. Een ander gevolg is een gebrek aan kenbaarheid van deze regels. De overregulering heeft tevens tot grote problemen bij de uitvoering en handhaving van deze regels⁹ geleid en mede daardoor tot een gebrek aan effectiviteit en efficiëntie. Alle onderdelen van de strafrechtelijke keten – opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging – zijn overbelast geraakt¹⁰.

⁷ Zie ook het rapport **Rechtshandhaving** van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1988, nr. 35, p. 24.

⁸ Vgl. het eindbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelen, **Deregulering van overheidsregelingen**, Kamerstukken II, 1983–1984, 17 931, nr. 9.

⁹ Zie voor een nadere uitwerking van deze problemen de komende nota over de rechtshandhaving.

¹⁰ Zie ook het beleidsplan voor Justitie in de komende jaren **Recht in beweging**.

Juist bij beleidsinstrumentele wetgeving kan niet altijd voldoende worden aangesloten bij het rechtsbewustzijn van de burger. Dat heeft dan een te geringe acceptatie van die normen door de justitiabelen tot gevolg. De spanning tussen de wettelijke regels en de maatschappelijke realiteit leidt tot problemen¹¹. Ook de fraudegevoeligheid van een deel van de regelingen -in het bijzonder op het terrein van de subsidies - is een probleem¹², zowel vanwege te gebrekkige effectiviteit als de achteruitgang van het normbesef.

Oorzaken

De oorzaken voor de juist geschetste problemen in de wetgeving zijn divers. Aan de basis daarvan ligt een probleem van onze politieke en bestuurlijke cultuur. Deze is wetgeving gaan zien als het voertuig bij uitstek van beleid gericht op veranderingen in de samenleving. Dit is, op zichzelf, een groot goed. De overheid heeft immers sinds de vestiging van de democratische rechtsstaat aanvaard, dat zij haar dwingende macht ten opzichte van de samenleving alleen maar mag uitoefenen in de vorm van door de volksvertegenwoordiging aanvaarde rechtsregels of daarop gebaseerde besluiten en handelingen. Het politieke proces is zich dan ook in democratieën als de onze in hoge mate op zulke wetgeving gaan richten.

Naar de uitwendige vorm genomen is dit ten volle in overeenstemming met de beginselen van een democratische rechtsstaat. Het wetgevend proces loopt echter het risico te ver verwijderd te raken van maatschappelijke processen waarop de wetgeving zich richt. Enerzijds zijn de maatschappelijke en culturele omstandigheden veranderd; de bereidheid tot naleving van regels is afgenomen. Anderzijds wordt binnen departementen en in de politiek juist «afgerekend» op de hoeveelheid beleidsnota's en regelgeving die wordt geproduceerd. In onze onderhandelingsdemocratie gaan dan de regels per sector een eigen leven leiden, met een zeer specifieke, soms zelfs slechts symbolische betekenis in het bereiken van een voor alle partijen aanvaardbaar resultaat. De gedetailleerde regels over het bestuur en de studieprogramma's van universiteiten bieden daarvan een voorbeeld. De werkelijke maatschappelijke effecten van wetgeving liggen nogal eens buiten het gezichtsveld van degenen die de regels opstellen of erover onderhandelen. Voor zover men er wel zicht op heeft, richt men zich er vaak op, te vermijden dat men - uit de eigen specifieke optiek - van de regels hinder ondervindt. Dit tekort aan zicht op wetgeving wordt nog eens versterkt doordat de verkokering binnen en tussen de departementen afstemmingsproblemen veroorzaakt.

Een belangrijk kenmerk van dit gebrekkige zicht op wetgeving is - zowel in de samenleving als bij deelnemers aan het wetgevingsproces - de overschatting van wat met wetgeving aan gedragsverandering bij burgers kan worden bereikt. Daarmee hangt samen dat het uitvoerings- en handavingsperspectief bij de voorbereiding van wetgeving volstrekt onvoldoende aan bod komt.

Juist de beleidsinstrumentele wetten komen, bijvoorbeeld door politieke druk of wegens de wens voorziene besparingen snel te realiseren, in sommige gevallen te weinig doordacht en onvoldoende zorgvuldig tot stand. Het aan de wet ten grondslag liggende beleid is dan veelal **onvoldoende doordacht**, mede door onvoldoende samenwerking tussen beleidsonderdelen en de wetgevingsafdeling van de departementen of onvoldoende contact met uitvoerende instanties.

Een te strikte binding aan de voornemens die in regeerakkoorden vervat zijn, kan eveneens tot gebrekkige wetgeving leiden, omdat soms

¹¹ Vgl. de uitkomsten van een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het functioneren van inspecties, Kamerstukken II, 1989-1990, 21 481, nrs. 1-2, p. 80.

¹² Zie het jaarverslag van de Algemene Rekenkamer over 1988.

pas bij de verdere concretisering van het beleidsvoornemen blijkt, dat het juridisch en feitelijk niet uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Ook de juridische kwaliteit staat onder druk. De formele wetsprocedure is met vele waarborgen omringd, mede voor het bereiken van de vereiste juridische kwaliteit. Toch zijn deze waarborgen, juist bij wetgeving die gericht is op snelle beperking van overheidsuitgaven, niet altijd voldoende. Dat bleek onder meer uit het Harmonisatiewet-arrest (Hoge Raad, 14 april 1989). De Hoge Raad concludeerde dat de bestreden bepalingen van de zogenoemde Harmonisatiewet (wet van 7 juli 1988, Stb. 334) in strijd kwamen met gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokken studenten en derhalve met het rechtszekerheidsbeginsel. Dat de Hoge Raad zich vervolgens vanwege artikel 120 van de Grondwet niet bevoegd achtte om de wet onverbindend te verklaren, doet aan zijn afwijzende beoordeling van deze wet niets af.

Internationale en communautaire druk op de kwaliteit

De inhoud en sterk uitdijende omvang van internationale en communautaire regelgeving zijn voor onze nationale wetgeving in hoge en **sterk toenemende** mate bepalend. Zowel de fundamentele bepalingen van de talrijke verdragen als de enorme vloed aan communautaire richtlijnen zijn sterk richtinggevend voor de inhoud van onze wetgeving en voor de noodzakelijke prioriteiten in de nationale wetgevingsprogramma's. Dat maakt het wetgeven in Nederland bepaald veel moeilijker.

De inhoud en opzet van de EG-regelgeving wijkt vaak af van de onze. Ook de kwaliteit van de communautaire regelgeving laat te wensen over. Dat heeft op zichzelf al, een lastig te vermijden, negatieve invloed op onze bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke wetgeving. Dit vereist inzet, ook vanuit Nederland, om tot betere communautaire regelgeving te komen.

Daarnaast blijkt het sterk toenemende problemen op te leveren om tot tijdige en juiste implementatie van de EG-richtlijnen te komen. Het kabinet heeft een aantal maatregelen getroffen om hierin de vereiste verbetering te brengen¹³. Dit betekent onder meer een veel grotere prioriteit voor dit deel van de wetgevende arbeid, ten koste van de «autonome» nationale wetgeving.

Een punt van toenemende zorg is vervolgens de onverenigbaarheid van een aantal wetten met het gelijkheidsbeginsel en met andere internationaal gewaarborgde mensenrechten. De rechterlijke uitspraken, waarin onderdelen van onze nationale wetgeving in strijd worden verklaard met internationale of communautaire regels of waaruit blijkt dat delen van onze wetgeving aanpassing behoeven, nemen toe. Enkele voorbeelden.

Op 9 april 1987 oordeelde het VN-Mensenrechtencomité dat het in de WWV neergelegde stelsel, waarbij mannen indien voldaan werd aan de overige voorwaarden automatisch in aanmerking komen voor een WWV-uitkering, terwijl vrouwen moeten kunnen aantonen dat zij kostwinner zijn in de zin van de wet, in strijd komt met artikel 26 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten waarin het gelijkheidsbeginsel is neergelegd¹⁴.

Op het gebied van de strafrechtelijke wetgeving kan worden gewezen op de gevolgen voor onze nationale wetgeving van een tweetal vrij recente arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg, te weten de zaak *Brogan en de zaak Kostovski*.

Het Marckx-arrest is van grote betekenis gebleken voor de uitgangspunten van ons familierecht; zorgvuldig zal vooral op gebieden als het afstammingsrecht en

¹³ Zie het binnenkort te verschijnen kabinetsstandpunt over de implementatie van EG-regelgeving, Kamerstukken II, 1990-1991, 21 109, nr. 34.

¹⁴ Voor meer jurisprudentie over en vraagstukken inzake het gelijkheidsbeginsel kan worden verwezen naar het rapport **Gelijk in de praktijk** van de Interdepartementale juridische werkgroep gelijkheidsbeginsel (IWEG), dat op 24 januari 1991 door de Minister van Justitie aan de Staten-Generaal is aangeboden, Kamerstukken II, 1990-1991, 21 996, nr. 1.

het gezag over minderjarigen – moeten worden overwogen of deze de toets (van met name artikel 8) van het EVRM kunnen doorstaan.

Zo blijkt, dat door diverse oorzaken zowel de bestuurlijke als de rechtsstatelijke kwaliteit van onze wetgeving zozeer onder druk staan, dat wetten te vaak tekort schieten. De technologische ontwikkelingen, het milieuvraagstuk en de Europeanisering zullen die druk verhogen.

Dat vereist maatregelen tot behoud en zoveel mogelijk verbetering van de kwaliteit van onze wetgeving en daarmee van het beleid van de overheid. Daarop zijn de ontwikkeling en de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid gericht.

1.6 Het dereguleringsbeleid als voorloper

Het huidige wetgevingsbeleid is mede beïnvloed door de dereguleringsbeweging in het achter ons liggende decennium. Het dereguleringsbeleid was een reactie op de enorme vloed aan regelgeving, die heeft geleid tot een onoverzichtelijk en ontoegankelijk geheel van regels, die vaak maar beperkt het gewenste effect sorteerden. De deregulering was gericht op de vermindering en vereenvoudiging van het regelbestand: vermindering van de regeldruk voor de samenleving, met name voor de bedrijven, en vermindering van de lastendruk voor de overheid (bestuur en rechter).

Hiertoe zijn in 1982 diverse commissies ingesteld, zoals de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelen (Commissie-Geelhoed)¹⁵ en de Commissie-Van der Grinten, die aanbevelingen heeft gedaan tot deregulering in het belang van de economische ontwikkeling. Dit heeft niet alleen tot enige versoepeling van de bestaande wetgeving geleid, maar ook tot voornemens inzake terughoudendheid met nieuwe wetgeving¹⁶.

Ook meer recentelijk is er op sommige terreinen **een duidelijke ontwikkeling** in de richting van minder en eenvoudiger regels, die burgers, bedrijven en instellingen meer handelings- en beslissingsruimte laten (bijvoorbeeld onderwijs). Hier valt een duidelijke **verandering in attitude** te constateren¹⁷.

Zie bijvoorbeeld het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over de nota «School op weg naar 2000» voor het basisonderwijs, het lager beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs. Zie voorts het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende voorstel van Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek¹⁸. Kernpunt bij beide is een afstandelijker, globalere sturing door de overheid binnen een wettelijk kader, dat meer ruimte laat voor zelfregulering door de onderwijsinstellingen. De veronderstelling is dat door de invoering van lump sum-financiering en kwaliteitstoetsing achteraf, de regelgeving door de overheid drastisch kan worden verminderd en vereenvoudigd, terwijl de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld daardoor zal worden vergroot.

Op andere terreinen evenwel valt, vaak als uitvloeisel van maatschappelijke ontwikkelingen, **een opmars van de overheid** te constateren en ten gevolge daarvan een **toename van de regulering** en regelgeving, bijvoorbeeld op het terrein van het milieu en de gezondheidszorg. Dat is ook niet altijd te vermijden. Toch moet worden geconstateerd, dat zowel bij de samenleving als de overheid nog steeds te zeer de neiging bestaat voor de oplossing van maatschappelijke problemen enkel en alleen te

¹⁵ Zie het eindbericht Deregulering van overheidsregelen, Kamerstukken II, 1983–1984, 17 931, nr. 9.

¹⁶ Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (vastgesteld bij besluit van de Minister-President van 5 november 1984, nr. 349931, Stcrt. 1984, 232). Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur (vastgesteld bij besluit van de Minister-President van 16 januari 1985, nr. 3511994a, Stcrt. 1985, 18).

¹⁷ Vgl. R.J. in 't Veld en W.J.M. Kickert, Onderwijs, in: W. Derksen, Th. G. Drupsteen en W.J. Witteveen (red.), **De terugtred van regelgevers**, Meer regels, minder sturing?, Zwolle 1989, p. 157–164.

¹⁸ Kamerstukken II, 1988–1989, 21 073, nrs. 1–2 en de onlangs onder nr. 5 ingediende nota van wijziging.

vertrouwen op de inzet van nieuwe wetgeving met vertrouwde instrumenten.

Het blijft daarom van belang ook in het huidige en toekomstige algemeen wetgevingsbeleid mede aan de hoofdpunten van het in de 80er jaren ontwikkelde dereguleringsbeleid vast te houden.

1.7 Verbreiding tot algemeen wetgevingsbeleid

Geleidelijk is de aandacht voor deregulering verbreed naar aandacht voor de kwaliteit van wetgeving **in bredere zin** en het daarachter liggende overheidsbeleid.

De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten richtte zich reeds vanaf haar eerste jaarverslag op een terughoudend, sober, doeltreffend, doelmatig en rechtmatig wetgevingsbeleid¹⁹. Het kabinet acht het noodzakelijk een aanzienlijke inspanning te verrichten om dit verbrede beleid, het algemeen wetgevingsbeleid gericht op het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de wetgeving, verder te ontwikkelen.

Dat neemt niet weg, dat veel elementen van het dereguleringsbeleid onderdeel van dit bredere algemeen wetgevingsbeleid blijven. Zo zal een *zorgvuldige analyse van de noodzaak van interventie via regelgeving en onderzoek naar de meest geschikte en minst belastende wijze van regulering* absoluut noodzakelijk blijven voor het realiseren van wetgeving van de vereiste kwaliteit.

In de komende jaren zal het echter niet meer vooral gaan om sterke terughoudendheid met wetgeving. Het vraagstuk van regulering en deregulering zal onderdeel zijn van een breder opgezet algemeen wetgevingsbeleid gericht op de verbetering over de volle breedte van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van de wetgeving in het bijzonder en ook van het overheidsbeleid in algemene zin, waarbij steeds ook de aandacht voor alternatieve mogelijkheden voorop zal staan.

Een van de centrale uitgangspunten bij de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid zal zijn, dat wetgeven vanuit een **algemene, professionele optiek** moet plaatsvinden. De onderscheiden kwaliteitseisen voor wetgeving (zie paragraaf 1.4 en uitgebreider hoofdstuk 2) moeten in de **verschillende stadia** van het wetgevingproces (zie hoofdstuk 3) steeds in de afweging worden betrokken.

1.8 Samenvatting

Wetgeving is een maatschappelijk verschijnsel met veel dimensies. Dat vergt een brede, multidisciplinaire benadering bij de voorbereiding en het tot stand brengen van wetten.

Een van de oorzaken van de bestaande problemen met een deel van onze wetgeving is, dat op grond van de specifieke belangen van een bepaalde sector of groep niet zelden te snel naar het middel wetgeving wordt gegrepen. De aandacht voor de te verwachten effecten, de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, de rechtmatigheid, de kosten en de samenhang met andere regelgeving is soms gering of ontbreekt dan zelfs in het geheel. Dit resulteert in een overschatting van hetgeen wetgeving als zodanig kan bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Daardoor wordt, ten onrechte, vaak te weinig onderzocht wat de verhoudingen in de maatschappelijke werkelijkheid zijn, die door het wetgeven tussen organen van de overheid, burgers en maatschappelijke organisaties uiteindelijk – veelal pas na verloop van tijd

¹⁹ **Toetsing wetgevingsprojecten**, jaarverslag 1987-1988 van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, Kamerstukken II, 1988-1989, 20 800 hfdst. VI, nr. 13, p. 8.

– ontstaan. Dit tot schade van de kwaliteit van onze wetten en daarmee van de via wetgeving optredende overheid.

Dat maakt het noodzakelijk, dat alle deelnemers aan het wetgevingsproces zich sterker richten op en aansluiten bij de processen in de samenleving. Zij moeten meer oog hebben en houden voor de daadwerkelijke gevolgen van regelgeving voor die processen . Dit vereist sterker en creatiever denken in alternatieven: alternatieve instrumenten in plaats van de wet en alternatieven bij de inrichting van de wet. Er zijn diverse ontwikkelingen in de goede richting²⁰. Deze behoeven versterking en navolging. Dat is noodzakelijk voor het herstel van het evenwicht tussen overheid en samenleving en voor het vergroten van de uitvoerbaarheid en de bereidheid tot naleving van wetten door burger en overheid.

²⁰ Zie bijvoorbeeld het toetsingskader dat in bijlage 1 bij het NMP+ voor de uitvoering van het NMP+ is ontwikkeld, Kamerstukken II, 1989–1990, 21 137, nrs. 20–21.

HOOFDSTUK 2 KWALITEITSVERBETERING VAN DE WETGEVING

2.1 Waarop is het algemeen wetgevingsbeleid gericht?

Het algemeen wetgevingsbeleid heeft als centrale doelstelling verbetering in de kwaliteit van onze wetgeving – en daarmee in de kwaliteit van de overheid en haar beleid – te brengen en te behouden. Daarbij gaat het zowel om de rechtsstatelijke als de bestuurlijke kwaliteit.

Het algemeen wetgevingsbeleid stelt aldus eisen aan de inzet en creativiteit van allen die aan het wetgevingsproces deelnemen, niet alleen aan wetgevingsjuristen.

Het algemeen wetgevingsbeleid is onder meer gericht op het ontwikkelen en uitwerken van kwaliteitseisen voor de wetgeving. Deze kwaliteitseisen moeten reeds in een vroegtijdig stadium, bij de beoordeling of wetgeving nodig is, in de overwegingen worden betrokken. In dit hoofdstuk zullen de diverse rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteitseisen worden geordend en belicht.

Uiteraard gaat het erom te zorgen dat deze eisen in de praktijk van de wetgeving ook feitelijk doorwerken. Dat vereist een goede wetgevingsprocedure, een ander element van het algemeen wetgevingsbeleid. Zie daarvoor hoofdstuk 3.

Het algemeen wetgevingsbeleid betreft de kwaliteit van de wetgeving – en het daarin besloten beleid – over de hele linie van de centrale overheid. Noodzakelijk is een goede **wisselwerking** tussen het algemeen wetgevingsbeleid en de concrete wetgeving in de verschillende sectoren. Enerzijds moet het algemeen wetgevingsbeleid in de wetgeving in alle beleidssectoren doorwerken. Anderzijds moet bij de ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid en op het geheel worden gelet en met de verscheidenheid van de diverse beleidsterreinen rekening worden gehouden.

Zo ligt het voor de hand dat bij de ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid inzake convenanten mede op grond van de ervaringen op milieuterrein wordt bekeken wat in algemene zin de mogelijkheden en beperkingen van dit instrument zijn. Het op dit punt te ontwikkelen algemeen wetgevingsbeleid moet vervolgens weer doorwerken naar het milieuterrein en de andere beleidssectoren.

In dit hoofdstuk zullen met gebruikmaking van de bestaande inzichten de diverse kwaliteitseisen voor het optreden van de overheid via wetgeving geordend en belicht worden (paragraaf 2.2).

Deze kwaliteitseisen zullen in de komende tijd, mede ten behoeve van de concrete wetgevingspraktijk, verder ontwikkeld worden. Tevens is het nodig dat het algemeen wetgevingsbeleid periodiek geëvalueerd wordt, teneinde te bezien of in het licht van de ervaringen en veranderingen in recht en samenleving bijstelling van het algemeen wetgevingsbeleid nodig is (paragraaf 2.3).

Tenslotte volgt in paragraaf 2.4 een korte samenvatting.

2.2 Kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving

2.2.1 Inleiding

Wetgeving werkt op verschillende wijzen op de samenleving in. Het is bepaald onvoldoende wetgeving uitsluitend hetzij als een juridisch fenomeen te benaderen hetzij slechts als een handig beleidsinstrument. Integendeel. Wetgeving dient vanuit een breed perspectief, vanuit diverse dimensies, benaderd te worden: maatschappelijk, rechtsstatelijk, bestuurlijk en technisch. Op deze brede benadering moet en zal het algemeen wetgevingsbeleid zich, ook bij het uitwerken van de hieronder te vermelden kwaliteitseisen, bij voortduring richten.

De kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving vallen als volgt te groeperen:

- a. rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen (par. 2.2.2)
- b. doeltreffendheid en doelmatigheid (par. 2.2.3)
- c. subsidiariteit en evenredigheid (par. 2.2.4)
- d. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (par. 2.2.5)
- e. onderlinge afstemming (par. 2.2.6)
- f. eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid (par. 2.2.7)

Deze eisen zijn steeds op tenminste twee niveaus van belang. Eerst voor de vraag of wetgeving wel noodzakelijk is en vervolgens bij het bepalen van de inhoud van de eventuele wet. Tenslotte zijn de kwaliteitseisen eveneens van belang bij het achteraf evalueren van de wet.

De volgorde van deze zes categoriën eisen geeft geen preciese rangorde aan. De eisen hangen, zoals hieronder zal blijken, vaak ook onderling samen. Een enkele maal overlappen ze elkaar. Een andere maal zal er in concreto wel eens een spanning tussen twee of meer kwaliteits-eisen bestaan. Er zal dan het juiste evenwicht gevonden moeten worden.

In het kader van het algemeen wetgevingsbeleid zullen de eisen verder uitgewerkt worden. Die uitwerking kan evenwel niet statisch en onveranderlijk zijn. De inhoud van de geconcretiseerde vereisten wordt immers mede door maatschappelijke, juridische, politieke en bestuurlijke veranderingen beïnvloed.

De kwaliteitseisen moeten **in de diverse stadia van het wetgevingsproces in het oog worden gehouden door alle deelnemers aan dat proces**. Dat gaat zeker niet vanzelf: wet-geven is vaak moeilijk mede omdat niet zelden met een veelheid van belangen en actoren rekening moet worden gehouden. Van een goed idee voor de oplossing van een maatschappelijk probleem blijkt vaak pas bij nadere beschouwing of nadere uitwerking, dat het niet goed werkbaar zal zijn of dat het juridisch niet kan.

Aan de beslissing om tot nieuwe wetgeving te komen moet daarom steeds weloverwogen besluitvorming ten grondslag liggen. Maar ook dan zullen tekortkomingen in de wetgeving niet altijd voorkomen kunnen worden.

Gewaakt moet ook worden voor te veelvuldige veranderingen. Continuïteit in en **bestendigheid** van de geldende regels zijn van belang voor de rechtszekerheid en vaak ook voor de beoogde beïnvloeding van het gedrag van de rechtssubjecten en daarmee voor de doeltreffendheid van veel overheidsbeleid. Als regels niet een zekere **stabiele** vertonen, maar voortdurend veranderen, kan immers van uitvoerende instanties en van burgers nauwelijks worden verwacht dat ze de regels nog opnemen

en dat ze er hun gedrag steeds weer terstond op afstemmen. Het gevaar bestaat dat ze voor de verandering van regelgeving **immuun** worden.

2.2.2 *Rechtmatigheid en verwerking van rechtsbeginselen*

Vanzelfsprekend dienen de wetten in overeenstemming met het recht te zijn. Rechtmatigheid is wel de meest wezenlijke kwaliteitseis voor wetgeving. Daarnaast is veel wetgeving op de verwerking van rechtsbeginselen gericht, bijvoorbeeld op de bescherming van kwetsbare belangen of het bevorderen van de rechtszekerheid.

De vanzelfsprekendheid van deze kwaliteitseis neemt niet weg, dat het de overheid in de praktijk niet altijd blijkt te lukken om wetten te maken die inderdaad op alle punten met het recht in overeenstemming zijn (zie bijvoorbeeld de in paragraaf 1.5 genoemde jurisprudentie). Dat is deels het gevolg van het krachtenspel bij het totstandbrengen van de wet, waarbij politieke en beleidsmatige overwegingen soms prevaleren boven juridische. Deels kunnen die juridische gebreken ook veroorzaakt zijn door onduidelijkheid van hogere regels en te geringe voorspelbaarheid van de rechterlijke uitleg van die regels, dan wel door te beperkte deskundigheid van de betreffende wetgevingsjurist.

Onrechtmatigheid van wetgeving is in een rechtsstaat principiële onjuist. Het vermindert bovendien het vertrouwen in de overheid, wat zich ook in meer algemene zin kan wreken. En, niet het minst belangrijk is, dat onrechtmatigheid van wetgeving nogal eens leidt tot rechterlijk ingrijpen dat de effectiviteit van het beleid in hoge mate kan frustreren.

Een voorbeeld biedt het streven de tarieven van de medische specialisten te beheersen. De Hoge Raad verklaarde een hierop gerichte regeling van de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne van 30 september 1980 bij arrest van 1 juli 1983 (NJ 1984, 360) onmiskenbaar onrechtmatig en daarom onverbindend.

Het kabinet zal bevorderen, dat bij het totstandbrengen van wetten en de daarbij te verrichten afweging sterker op de rechtmatigheid wordt gelet²¹. Daarbij zal allereerst volledig recht worden gedaan aan het internationale en communautaire recht, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel. Daarnaast zullen in dit verband ook andere juridische aspecten meer aandacht krijgen: het juiste niveau van regelgeving, attributie en delegatie van bevoegdheden²², inwerkingtreding en overgangsrecht.

Een versterkte aandacht bij de voorbereiding biedt geen absolute garantie dat de wet inderdaad steeds rechtmatig en onaantastbaar is. Wel kunnen zorgvuldiger aandacht en afweging ertoe leiden, dat de risico's – ook van rechterlijk ingrijpen – beter onder ogen worden gezien, opdat ze bij de besluitvorming over de wet ten volle kunnen worden meegewogen. Daardoor zullen «**uitglijd**ers» beter voorkomen kunnen worden. Dat is mede van belang voor de doeltreffendheid van het met de wet beoogde beleid, zoals de vele regelingen die op beperking en beheersing van de overheidsuitgaven zijn gericht.

Onze nationale beleidsruimte wordt door de sterke opkomst van het internationale en vooral het communautaire recht steeds meer beperkt. Het miskennen van die beperkingen is niet alleen onrechtmatig. Maar het kan tevens – zo beginnen ook de deelnemers aan het nationale wetgevingsproces te beseffen – tot aanzienlijke frustratie van nationaal beleid leiden.

Dit noopt ertoe prioritaire aandacht aan het internationale en in het bijzonder het communautaire recht te besteden. Dit zowel

²¹ Zie het beleidsplan voor Justitie in de komende jaren **Recht in beweging**, p. 39; ook in de **Troonrede** 1990 (Staatscourant 181A) is dat tot uitdrukking gebracht.

²² Voor deze twee onderwerpen geldt dat het rapport **Orde in de regelgeving** van de Commissie Wetgevingsvraagstukken (Den Haag 1985) en het kabinetsstandpunt ter zake (Kamerstukken II, 1986–1987, 20 038, nrs. 1 en 2) de uitgangspunten vormen.

bij (a) de voorbereiding van «autonome» nationale wetgeving als bij (b) de nationale wetgeving die ter uitvoering van de aangegane internationale verplichtingen noodzakelijk is.

Een bijzondere inspanning van de nationale wetgever is vereist voor de tijdige, juiste en volledige implementatie van de talrijke EG-regelingen. Daarbij doen zich vele problemen voor. De kwaliteit van de EG-regelgeving is nog vaak onvoldoende en te weinig op uitvoering gericht (sterk verbrossend, te eenzijdig beleidsinstrumenteel gericht, te ingewikkeld). De invalshoek van waaruit EG-regels zijn opgezet snijdt vaak dwars door onze wetgeving heen. Als gevolg bestaat er niet zelden een dilemma tussen een tijdige uitvoering enerzijds en een juiste, volledige uitvoering anderzijds.

Mede om te voorkomen dat de implementatie nodeloos wordt bemoeilijkt, dient Nederland in EG-verband te streven naar bevordering van de kwaliteit van de EG-regelgeving. Bij de voorbereiding van nieuwe EG-regelgeving dient steeds tijdig te worden nagegaan wat de mogelijke gevolgen voor de nationale wetgeving zijn. Zie hiervoor het kortgeleden verschenen kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over de implementatie van EG-regelgeving.

2.2.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het spreekt vanzelf dat de wet, op zijn minst in belangrijke mate, tot de verwezenlijking van de door de wetgever beoogde doelstellingen moet leiden: het vereiste van **doeltreffendheid (effectiviteit)**.

Daarnaast dient de wet niet tot nodeloze inefficiency in de samenleving of bij de overheid te leiden. Er mag niet een te ongunstige verhouding ontstaan tussen de baten en lasten, die uit de werking van de wet zullen – kunnen – voortvloeien: het vereiste van **doelmatigheid (efficiëntie)**.

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn beide – net als rechtmatigheid – uiterst belangrijke kwaliteitseisen voor het wetgeven. Ze worden in de praktijk, in welke fase van het wetgevingsproces dan ook, evenwel nogal eens uit het oog verloren. Dat geldt ook voor onbedoelde negatieve **neveneffecten** van tot stand te brengen regelingen.

Voldoende aandacht voor de noodzakelijke doeltreffendheid en doelmatigheid vereist, dat voorafgaand aan het ontwerpen van een wettelijke regeling de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen **helder en volledig worden geformuleerd**²³. Deze doelstelling dient zo concreet mogelijk te geschieden, waarbij het geheel van doel-middel-relaties zo goed mogelijk in kaart wordt gebracht. Voor een goede beoordeling van de effecten zal dat veelal onontbeerlijk zijn. Dit is alleen maar mogelijk bij een zorgvuldige analyse van het maatschappelijk probleem, de betreffende maatschappelijke sector en de daarbij in het geding zijnde belangen.

In de **toelichting** bij elke regeling moet dit alles inzichtelijk in kaart worden gebracht. Aldus wordt voor alle deelnemers aan het wetgevingsproces en daarbuiten kenbaar in hoeverre een voldoende mate van doeltreffendheid en van doelmatigheid verzekerd is.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet kunnen overigens zeer bevorderd worden door een goede voorlichting en **begeleiding bij de invoering van de wet**.

²³ Zie ook het bepaalde in aanwijzing 4 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving, Strct. 1984, 232.

Gunstige ervaringen daarmee zijn bij de invoering van bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en de wijziging in 1985 van de Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening opgedaan.

2.2.4 Subsidiariteit en evenredigheid

Een fundamentele eis bij alle overheidsop treden is, dat de overheid niet nodeloos vergaand in de samenleving ingrijpt. Deze eis vloeit zowel uit het beginsel van subsidiariteit als uit het evenredigheidsbeginsel (of: het vereiste van proportionaliteit) voort.

Ook deze beide beginselen zijn uiteraard zowel van betekenis bij de beoordeling of ingrijpen door de overheid in de vorm van wetgeving gerechtvaardigd is, als voor de nadere inhoud van een eventuele regeling.

Het beginsel van **subsidiariteit**²⁴ houdt in dat **waar mogelijk verantwoordelijkheden bij decentrale overheden en maatschappelijke organisaties** moeten worden gelaten of gelegd. De centrale overheid dient zich zoveel mogelijk te beperken tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden, het stellen van minimum-eisen, het ondersteunen van maatschappelijke processen door het verzekeren van institutionele en materiële voorwaarden en het waken tegen ongewenste en ontoereikende resultaten.

Dit veronderstelt een overheid die waar dat mogelijk is, in plaats van eenzijdig en direct in te grijpen, meer indirect en interactief met de samenleving haar beleid realiseert²⁵. In het bijzonder bij de beleidsinstrumentele wetgeving verdient dit alle aandacht.

Het kabinet wil benadrukken hoezeer het meer dan ooit van belang is om te beseffen – zowel bij de overheid zelf als in de samenleving –, dat **sturing door de overheid principiële en praktische grenzen kent**. De veronderstelling dat de overheid door het stellen van regels op eenvoudige wijze het gedrag van burgers in maatschappelijke verbanden kan beïnvloeden en sturen, berust bepaald op een overschatting van de positie van de overheid in de samenleving. Sectoren in de **samenleving** (bijvoorbeeld het veld van het onderwijs en de gezondheidszorg) zijn **maar beperkt en moeizaam doordringbaar met stuursignalen van buiten**²⁶.

Dit inzicht begint gelukkig in brede kring door te dringen. Dat leidt ertoe dat in toenemende mate naar **nieuwe vormen van overheidsregulering** wordt gezocht. Vormen waarbij niet de uitkomsten van sociale processen en het overnemen van de verantwoordelijkheid daarvoor door de overheid centraal staan. Maar waarbij door de overheid wordt getracht de zelfregulerende mechanismen in maatschappelijke sectoren te ondersteunen, te institutionaliseren en zo nodig te beïnvloeden²⁷.

In bredere kring begint men te beseffen, dat overheidsverantwoordelijkheid niet per definitie betekent, dat steeds organen van de overheid alle regels dienen te stellen en de gehele uitvoering dienen te verzorgen. De wetgever kan soms volstaan met het geven van een kader en het bieden van de mogelijkheid van controle achteraf. Het gaat er dan om het juiste evenwicht te vinden tussen overheidsregulering, als uitdrukking van overheidsverantwoordelijkheid, en zelfregulering door burgers en maatschappelijke organisaties binnen dat kader: de **wettelijk gestructureerde en geconditioneerde zelfregulering**.

²⁴ Op nationaal niveau. Het subsidiariteitsbeginsel is tevens van betekenis voor de taakverdeling tussen de EG en de lid-Staten van de EG.

²⁵ Vgl. het eerste jaarverslag van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, Kamerstukken II, 1988–1989, 20 800, hfdst. VI, nr. 13, p. 7.

²⁶ Vgl. I.Th.M. Snellen, **Boeiend en geboeid**, Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, Alphen aan den Rijn 1987.

²⁷ Zie G. Teubner, Substantive and reflexive elements in modern law, in: **Law & Society Review**, volume 17, number 2 (1983).

Voorbeelden daarvan in de bestaande wetgeving zijn de gedragscodes in de Wet persoonsregistraties en de rol van de medisch-ethische commissies in het wetsvoorstel medische experimenten met mensen.

Deze benadering zal niet in alle gevallen mogelijk of toereikend zijn, maar door voor deze mogelijkheden steeds een open oog te houden en creatief naar een passende vorm te zoeken, kunnen belangrijke principiële en praktische verbeteringen in onze wetgeving worden bereikt. Door de aansluiting bij de structurele en culturele kenmerken van maatschappelijke sectoren wordt een beter evenwicht in de verhouding tussen overheid en samenleving mogelijk. De legitimatie van de wet en daarmee de gerichtheid op uitvoering en de bereidheid tot naleving zullen kunnen toenemen.

Grotere effectiviteit van de wet kan het gevolg zijn, met als niet onbelangrijk bijkomend voordeel vermindering van de belasting van de wetgever, het bestuur en wellicht ook van de rechter.

De wetgever moet daarom waar mogelijk steeds op creatieve wijze ruimte laten voor het zelfregulerend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties.

Dit vloeit niet alleen uit het beginsel van de subsidiariteit voort, maar ook uit het evenredigheidsbeginsel. Dit laatste beginsel - vaak ook als het **proportionaliteitsbeginsel** aangeduid - stelt daarnaast nog meer eisen aan de overheid. Onder meer de verplichting steeds zorg te dragen voor een redelijke verhouding tussen de baten en lasten die uit de regeling kunnen voortvloeien.

Zo zijn wetsbepalingen, die zonder uitzondering tot het opleggen van onnodig zware bestuurlijke sancties dwongen, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen meermalen wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel onverbindend verklaard.

Ook wetgeving die resulteert in een onevenredige belasting van bepaalde - groepen van - burgers, zonder een dergelijk nadeel te compenseren, kan eenzelfde lot treffen, zoals uit het bekende Landbouwwliegersarrest van de Hoge Raad²⁸ gebleken is. In dezelfde lijn liggen de vele wettelijke bepalingen, die in schadevergoeding bij een onevenredig zwaar nadeel als gevolg van overheidsop-treden voorzien.

Het evenredigheidsbeginsel is eveneens in artikel 3.2.3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht neergelegd.

2.2.5 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Voor die wetten die beogen gedragsverandering bij burgers, bedrijven, instellingen en de overheid zelf te bewerkstelligen, zijn uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid essentieel. Wetten die niet of onvoldoende uitvoerbaar of handhaafbaar zijn, dreigen tot een symbool, een **dode letter**, te verworden. Dit zal vaak op zowel beleidsmatige als op rechtsstatelijke gronden onaanvaardbaar zijn.

Handhaafbaarheid betreft de mogelijkheid de naleving van wettelijke regels af te dwingen, zowel met behulp van juridische reacties op niet-naleving, als met het treffen van feitelijke maatregelen. Daarbij zijn ook de capaciteit en de deskundigheid van het uitvoerend apparaat en de samenwerking tussen uitvoerende organisaties bijzonder belangrijke factoren.

²⁸ HR 16 mei 1986, AB 1986, 574, NJ 1987, 251.

Voorbeelden uit de praktijk: de moeilijke handhaafbaarheid van de meststoffenwetgeving en fraude met de regelgeving op het terrein van de belastingen en vermogensoverdrachten.

De praktische uitvoerbaarheid en de reële handhaafbaarheid worden nog steeds **te vaak als een geïsoleerd sluitstuk van het wetgevingsproces** beschouwd. Het is evenwel essentieel, dat **reeds in de beginfase van de beleidsontwikkeling** – bij het formuleren van de doelstellingen en de keuze van de instrumenten – aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid concreet alle aandacht wordt gegeven. Daarbij moet ook direct worden gelet op de mate waarin de nieuwe regels conflicten kunnen opwekken²⁹ en gevoelig zijn voor fraude.

Vervolgens moet ook **in elke fase van de verdere uitwerking** steeds weer op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden gelet. Daarbij moeten tal van aspecten in ogenschouw worden genomen, waarvan er nu enkele genoemd worden.

Allereerst is vereist dat de gestelde regels überhaupt uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. En als dat al zo is, dan dient de belasting, de kosten die deze voor het bestuurlijk en justitieel apparaat met zich brengt, zo beperkt mogelijk te blijven. Deze dienen daartoe zorgvuldig in kaart te worden gebracht, zodat ze in de besluitvorming over de voorgenomen regelgeving kunnen worden betrokken. Dit kan onder meer worden bereikt door het opstellen van gedegen handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidsrapporten³⁰.

Vervolgens moeten bij de keuze tussen de verschillende mogelijke handhavingssystemen – privaatrechtelijke, bestuurlijke, strafrechtelijke en tuchtrechtelijke – de voor- en nadelen worden afgewogen. In het verleden is het gebruik van het strafrecht te veel als de meest voor de hand liggende mogelijkheid beschouwd. Dit is een van de oorzaken van het bestaande **handhavingstekort**. Bestuurlijke handhaving kan, onder meer bij beleidsinstrumentele wetgeving, een goed alternatief bieden, mits aan de eisen die uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volgen, wordt voldaan.

De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Stb. 1989, 300), de zogenoemde Lex Mulder, is een voorbeeld van wetgeving waarin administratieve sancties worden gebruikt waar voorheen sprake was van handhaving via het commune strafrecht.

Ook het inschakelen van belanghebbenden bij de handhaving moet worden overwogen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in het rapport Rechtshandhaving opgemerkt dat daartoe meer aanknopingspunten bestaan naarmate schendingen van de publiekrechtelijke normen meer – kunnen – samenvallen met inbreuken op in het privaatrechtelijke verkeer geldende rechtsplichten.

Ter illustratie kan worden verwezen naar de Wet persoonsregistraties (Stb. 1988, 665). Ook kunnen in bepaalde situaties geschillencommissies een passend, toegankelijk en minder kostbaar alternatief bieden.

Indien toch wordt gekozen voor strafrechtelijk te sanctioneren bepalingen, vereist de formulering van de elementen van de delictomschrijving bijzonder veel zorg. Vage en te complexe delictomschrijvingen leiden immers niet alleen tot rechtsonzekerheid, maar bieden ook onvoldoende mogelijkheden voor een succesvolle strafvervolgning.

²⁹ Zie het kabinetsstandpunt inzake conflict-opwekkende regelgeving, Kamerstukken II, 1989–1990, 16 625, nr. 121.

³⁰ Zie ook de komende nota over de rechtshandhaving.

Overigens dient steeds voor ogen te worden gehouden, dat er naast een passend stelsel van sanctivering ook tal van andere mogelijkheden zijn om de naleving van wettelijke regels te bevorderen: goede voorlichting over de geldende regels, het instellen van beloningen bij norm- of beleidsconformiteit en vormen van inspectie en toezicht.

Last but not least: aanzienlijk meer, tijdige aandacht vergt de relatie tussen de uitvoerbaarheid van de wet en de informatisering.

Ten behoeve van de uitvoering van wetgeving wordt steeds vaker op de beschikbaarheid van een groot aantal standaardgegevens een beroep gedaan; bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid. Een goed en intensief contact tussen degenen die met de voorbereiding van de wet zijn belast en degenen die voor de uitvoering en in het bijzonder de systeemontwikkeling verantwoordelijk zijn, is dan een absolute voorwaarde. De ervaringen met de invoering van de Wet op de studiefinanciering hebben geleerd hoe onmisbaar deze afstemming is. Onvoldoende inhoudelijke en procedurele afstemming tussen de wet en de benodigde informatiesystemen is in toenemende mate een belangrijke **faalfactor** bij het wetgeven en de daarmee beoogde beleidsvoering.

2.2.6 Onderlinge afstemming

Als de onderlinge afstemming van regels binnen een rechtsstelsel tekort schiet, ontstaan er inconsistenties en onnodige fricties bij lagere regelgevers, uitvoerders, handhavers, de consument en de rechter.

Onderlinge afstemming is in tenminste twee categorieën gevallen noodzakelijk.³¹

Ten eerste wanneer regelingen weliswaar een **verschillend onderwerp** betreffen, maar door hun effecten sterk op elkaar inwerken. Dit bijvoorbeeld doordat ze vanuit een verschillende invalshoek aan een en dezelfde gedraging van de burger eisen stellen, die soms haaks op elkaar staan. Dan zal door het gebrek aan onderlinge samenhang niet zelden de werking van de ene of de andere wet of van allebei, geheel of gedeeltelijk gefrustreerd worden.

Dit kan in beginsel door **coördinatie of door integratie** van regelgeving of bestuurlijk optreden verholpen worden. In de praktijk blijkt dat echter vaak moeilijk te realiseren vanwege de ingewikkeldheid van de materie, de noodzaak een bepaald belang een bijzonder accent te geven of vanwege inter- of intradepartementale stammenstrijd. Dan blijven de fricties dus bestaan.

Ten tweede is onderlinge afstemming gewenst in geval van **onnodige en ongewenste verscheidenheid** ten aanzien van **dezelfde of verwante kwesties**, in regelingen of in praktijken. Deze verscheidenheid kan ontstaan zijn door een afzonderlijke groei van beleid en wetgeving in verschillende landen, op verschillende beleidsterreinen of – erger nog – binnen één beleidsterrein. Door deze onnodige verscheidenheid worden de overzichtelijkheid van het recht en daarmee de rechtszekerheid of bijvoorbeeld de vrijheid van het economische nationale of internationale verkeer geschaad.

Door **harmonisatie** kan deze verscheidenheid worden teruggedrongen. Een belangrijke vorm van harmonisatie is het maken van wetboeken en algemene wetten, waarop de bijzondere wetten dan moeten worden afgestemd en waarvan ze niet nodeloos mogen afwijken.

Naast het (Nieuw) Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering valt te

³¹ Zie ook het Interim-advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten inzake de uitbouw en de toekomstige structuur van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (CTW 90/1), opgenomen in bijlage 1 bij het NMP+, Kamerstukken II, 1989–1990, 21 137, nrs. 20–21.

wijzen op de Algemene wet bestuursrecht. Daarvan is de eerste tranche bij de Tweede Kamer in behandeling (Kamerstukken II, 1988-1989, 21 221, nr. 3). De tweede tranche (uniform bestuursprocesrecht) zal naar verwachting voor de zomer worden ingediend, terwijl ten aanzien van de derde tranche (subsidies, beleidsregels, handhaving, toezicht, delegatie en mandaat) op dezelfde termijn een voorontwerp van de Commissie-Scheltema valt te verwachten.

Op harmonisatie van wetgeving zijn ook de Aanwijzingen voor de regelgeving gericht, waarvan een nieuwe versie eveneens voor de zomer te verwachten valt.

Ook tal van technische normen, die veelal internationaal afgesproken worden, hebben harmonisatie als oogmerk. Niet het minst belangrijk, juist uit een oogpunt van harmonisatie, zijn talloze EG-richtlijnen die beogen de verschillen tussen de gebiedsdelen in een groot deel van Europa op te heffen.

2.2.7 Eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid

Uiterst belangrijk is het tenslotte, dat wetten **eenvoudig, duidelijk en toegankelijk** zijn. Degenen die met de regels worden geconfronteerd, de burgers, en degenen die de regels moeten toepassen, bestuur en rechter, moeten duidelijk voor ogen hebben wat de wetgever wil en bedoelt en wat zij zelf **mogen of moeten** doen of nalaten.

Dit stelt hoge eisen aan de formulering van de wettelijke bepalingen en aan de structuur en vormgeving van de wet. In dit opzicht schieten veel regelingen nog sterk tekort.

Voor een deel is ingewikkelde en ondoorzichtige wetgeving niet geheel te vermijden, te weten voorzover zij door de ingewikkeldheid van de materie veroorzaakt wordt.

In andere gevallen wordt de ontoegankelijkheid veroorzaakt doordat de makers van de wet niet over voldoende bekwaamheid of tijd bleken te beschikken om helder en eenvoudig te formuleren.

En in weer andere gevallen – en niet het geringste aantal – ontstaat een onnodig sterke gedetailleerdheid in de regelgeving, doordat een of meer der participanten in het wetgevingsproces een **volledige greep** van de overheid of **uiterste rechtvaardigheid in alle situaties en voor alle gevallen wil** bereiken. Dit leidt dan, veelal onvermijdelijk, tot zeer verfijnde regelgeving.

Dergelijke verfijnde regels leiden er – mede door controleproblemen – vervolgens vaak toe, dat het met de wet beoogde resultaat niet bereikt wordt. Ze schieten dan zowel ten aanzien van de rechtszekerheid als de doeltreffendheid tekort!

2.3 De verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid

2.3.1 Inleiding

De verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid is een dynamisch proces. Dit proces is aan diverse invloeden onderhevig: veranderingen in de geldende regels (bijvoorbeeld internationaal recht), de jurisprudentie, ontwikkeling in kennis en inzichten inzake wetgeving (bijvoorbeeld verkregen uit onderzoek) en wijzigingen in de maatschappelijke en politieke omstandigheden.

Om bij de afzonderlijke wetgevingsprojecten de vereiste kwaliteit te bereiken, zullen in het kader van de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid de in paragraaf 2.2 vermelde kwaliteitseisen waar mogelijk tot meer concrete aandachtspunten worden uitgewerkt. Dat is van belang voor de voorbereiding en de toetsing vooraf van

wetten, alsmede voor de evaluatie-ex post. Ook deze aandachtspunten zullen uiteraard regelmatig moeten worden bijgesteld.

2.3.2 De uitwerking van het algemeen wetgevingsbeleid

Onderwerpen van algemeen wetgevingsbeleid die zich daarvoor lenen zullen, afhankelijk van het onderwerp en het stadium van ontwikkeling, worden neergelegd en geconcretiseerd in nota's en in de Aanwijzingen voor de regelgeving of in algemene wetten.

In de geldende aanwijzingen en richtlijnen gericht tot de wetgever zijn al tal van geconcretiseerde eisen waaraan wetten moeten voldoen neergelegd. De Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek stellen eisen die vooral betrekking hebben op de eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de wetgeving; ze beogen de harmonisatie te bevorderen. De Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving bevatten eisen met betrekking tot de formulering van de doelstellingen, de keuze van de bestuursinstrumenten en de handhaafbaarheid. Het project dat moet leiden tot **nieuwe**, geïntegreerde en geactualiseerde **Aanwijzingen voor de regelgeving** zal naar verwachting voor de zomer afgerond zijn.

2.3.3 Onderzoeksbeleid

Het (laten) verrichten van onderzoek is een essentieel hulpmiddel voor de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid. Onderzoek kan belangrijke informatie opleveren, die kan bijdragen aan de verbreding en verdieping van kennis over en inzicht in vraagstukken op het terrein van de wetgeving en de relatie tussen wetgeving en samenleving. Dat is voor de voorbereiding of invoering van nieuwe wetgeving en voor de evaluatie van bestaande wetgeving van betekenis.

Van veel belang is bijvoorbeeld informatie over:

- de effecten van bestaande wetten;
- de daadwerkelijke handhaving en uitvoering van een wet of van een complex van wetgeving;
- de aanpak en de inrichting van de wetgeving in andere landen;
- de ervaringen van degenen die met een bepaalde wet moeten werken (uitvoerders, rechterlijke macht);
- succesfactoren en faalfactoren.

Dit onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid kan van uiteenlopende aard zijn. Het kan gaan om fundamenteel onderzoek, bijvoorbeeld naar de toepassingsmogelijkheden van bepaalde nieuwe sturingsconcepties zoals het gebruik van vormen van wettelijk gestructureerde zelfregulering.

Ook kan het gaan om toegespitst onderzoek inzake concrete projecten van wetgeving, bijvoorbeeld de evaluatie van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

Omdat wetten op heel diverse wijzen op de samenleving inwerken, zal het onderzoek vaak een **multidisciplinair** karakter dienen te hebben.

Op dit moment denkt het kabinet in het bijzonder aan onderzoek op het gebied van de volgende thema's:

- de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wetten (met inbegrip van succesfactoren en faalfactoren);
- de mogelijkheden en beperkingen van diverse wijzen van regulering (convenanten, zelfregulering, financiële instrumenten);
- de totstandkoming en de implementatie van EG-regelgeving;

- de procedure van wetgeving (mede in rechtsvergelijkend perspectief);
- de mate waarin - bepaalde typen - wetten conflicten opwekken;
- de invoering en effecten van algemene wetten;
- de betekenis van informatisering voor de wetgeving;
- de betekenis van rechtsvergelijking voor de wetgeving.

Daarnaast zal onderzoek worden verricht ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten en de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht.

Alleen al om redenen van efficiëntie zal **informatieuitwisseling** tussen de afzonderlijke ministeries plaatsvinden over de aldaar geëntameerde wetgevingsonderzoeken. De bundeling van voorhanden zijnde gegevens en ervaringen zal tot een beter inzicht in maatschappelijke processen en wetgevingsvraagstukken kunnen leiden.

2.3.4 Evaluatie van de inhoud van het algemeen wetgevingsbeleid

Periodiek zal worden bekeken of het algemeen wetgevingsbeleid ook resultaat heeft, of er ten gevolge van het algemeen wetgevingsbeleid verbeteringen zijn opgetreden.

Hoewel het kabinet beseft, dat een dergelijke evaluatie niet eenvoudig is, is zij van belang. Zowel ten behoeve van de verdere ontwikkeling en bijstelling van het algemeen wetgevingsbeleid als om te bezien op welke punten extra inspanningen vereist zijn.

Of inderdaad verbetering in de kwaliteit van de wetgeving optreedt, zal onder meer uit bijvoorbeeld de volgende indicatoren kunnen blijken: de adviezen van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, de adviezen van de Raad van State, rechterlijke uitspraken, resultaten van wetsevaluatief onderzoek en de ervaringen van hen die bij de uitvoering en handhaving van wettelijke regelingen zijn betrokken.

2.4 Samenvatting

Het algemeen wetgevingsbeleid is gericht op verbetering van de kwaliteit van de wetgeving in het bijzonder en ook van de overheid en haar beleid in algemene zin. **Dat is een zaak die alle betrokkenen bij het wetgevingsproces in elke fase van dat proces aangaat.**

Het is daarom van belang de zes in dit hoofdstuk vermelde categorieën kwaliteitseisen verder te concretiseren tot aandachtspunten ten behoeve van de **voorbereiding, toetsing en evaluatie** van wetgeving.

Het inachtnemen van alle zes categorieën kwaliteitseisen rechtmatigheid, doeltreffendheid/doelmatigheid, subsidiariteit/evenredigheid, uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid, onderlinge afstemming en eenvoud/duidelijkheid/toegankelijkheid is van belang voor zowel de rechtsstatelijke als voor de bestuurlijke kwaliteit van het overheidsbeleid.

De kwaliteitseisen zijn **op tenminste twee niveaus essentieel** : voor de vraag of wetgeving vereist en het juiste middel is, alsmede voor de vraag wat een passende inhoud van de betreffende wet is.

De verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid vereist een nauwe wisselwerking met de wetgeving op de afzonderlijke beleidsterreinen, alsmede verder wetgevingsonderzoek en periodieke evaluatie van het algemeen wetgevingsbeleid.

3.1 Tussen zorgvuldigheid en snelheid

Wetten moet zorgvuldig worden voorbereid. Het proces van wetgeving moet zo ingericht zijn, dat binnen de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke mogelijkheden steeds zo goed als mogelijk aan de in hoofdstuk 2 besproken kwaliteitseisen wordt voldaan.

Wetten moeten in een deel van de gevallen ook snel tot stand komen, wil de overheid op snelle maatschappelijke ontwikkelingen adequaat kunnen reageren.

Tussen deze beide eisen, zorgvuldigheid en snelheid bestaat niet zelden een spanningsveld. In dat geval behoort de wetgever voor zorgvuldigheid te kiezen. Traagheid bij de voorbereiding mag echter zeker niet worden gezien als een garantie voor zorgvuldigheid.

De praktijk leert dat zorgvuldigheid en snelheid ook kunnen samengaan.

Wanneer in de voorbereidingsfase wordt afgezien van een zorgvuldige analyse van de problemen en alternatieve oplossingen, levert dat aanvankelijk misschien tijdswinst op. Deze tijdswinst wordt echter niet zelden geheel teniet gedaan door de vertraging die ontstaat, wanneer als gevolg van niet tijdig onderkende problemen in een laat stadium op eerder gemaakte keuzen moet worden teruggekomen.

In andere gevallen kunnen maatschappelijke ontwikkelingen meebrengen, dat uitsluitend snel optreden van de wetgever doeltreffend kan zijn. In een aantal gevallen is het mogelijk, het tempo van de wetgeving te verhogen zonder aan de zorgvuldigheid afbreuk te doen.

Waar het uiteindelijk om gaat, is dat het proces van wetgeving optimaal aan de realisering van de in hoofdstuk 2 besproken kwaliteitseisen dient bij te dragen. Zorgvuldigheid en snelheid zijn uit deze eisen afgeleide randvoorwaarden, waaraan de inrichting van elke fase van het wetgevingsproces moet worden getoetst. Het juiste evenwicht zal niet in alle gevallen gelijk liggen. Binnen de constitutionele grenzen moet het proces van wetgeving worden toegesneden op aard en inhoud van de tot stand te brengen wetgeving.

In dat licht wordt in dit hoofdstuk nagegaan hoe het proces van wetgeving kan worden verbeterd.

3.2 In het wetgevingsproces aansluiten bij maatschappelijke processen

Voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doeltreffendheid is het van belang, dat de wetgever bij zijn ingrijpen zo goed mogelijk aansluiting zoekt bij maatschappelijke processen. Onvoldoende inzicht in die processen vergroot de kans, dat de wetgever het vereiste van subsidiariteit uit het oog verliest of overgaat tot ondoelmatige of onevenredige interventies. Ook het risico, dat de rechter zich genoodzaakt ziet een regeling wegens onvoldoende belangenafweging onverbindend te verklaren, neemt dan toe³².

³² Vergelijk het al gememoreerde Landbouwwiegersarrest van de Hoge Raad (HR mei 1986, AB 1986, 574, NJ 1987, 251).

De voorbereiding van wetgeving zal er steeds mede op gericht moeten zijn deze aansluiting bij maatschappelijke processen tot stand te brengen. Daartoe bestaan in de praktijk reeds allerlei vormen van overleg en advisering.

In een aantal gevallen is de geschiktste vorm de betrokken burgers en maatschappelijke organisaties, al of niet via hun vertegenwoordigers in adviesorganen, formeel om advies te vragen of voor hoorzittingen uit te nodigen. In andere gevallen zijn meer informele vormen van raadpleging geschikter voor het verkrijgen van inzicht in maatschappelijke processen. Naarmate de ministeries er beter in slagen een **netwerk** van contacten op te bouwen en te onderhouden met personen, instellingen en groeperingen in de samenleving die beschikken over de kennis, deskundigheid en ervaringen die de wetgever nodig heeft, zal vaker met meer informele vormen van raadpleging volstaan kunnen worden. Dit zal het wetgevingsproces bovendien kunnen versnellen.

De rol van beleidsnota's over voorgenomen wetten en van voorontwerpen van wet moet in het licht van het voorgaande worden gezien. Nu eens leiden zij slechts tot nodeloze vertraging. Dan weer bieden zij een geschikt kader voor overleg met betrokkenen, waarmee ook de snelheid van het wetgevingsproces gediend is, doordat in een vroeg stadium duidelijk wordt welke voornemens op voldoende maatschappelijk draagvlak en parlementaire steun kunnen rekenen.

Convenanten

De toenemende noodzaak tot aansluiting bij maatschappelijke processen en het daartoe zoeken van samenwerking met groepen in de samenleving, wordt treffend geïllustreerd door het toenemend gebruik van convenanten. Convenanten zijn afspraken tussen overheid en (groepen van) belanghebbenden over het in een bepaalde sector te voeren beleid. Het feit dat het daarbij om afspraken gaat, accentueert het *element van overleg en overeenstemming*.

Het kabinet wil onderstrepen dat ook bij «gewone» wetgeving overleg tussen overheid en belanghebbenden kan plaatsvinden en van groot belang kan zijn.

Op dit moment bestaat er onduidelijkheid over het rechtskarakter en de rechtmatigheid van convenanten, alsmede over de rol die vertegenwoordigende lichamen daarbij zouden moeten vervullen. Het kabinet zal in de loop van dit jaar met een standpunt over mogelijkheden en beperkingen van convenanten als alternatief voor wetgeving komen. De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten zal terzake om advies worden gevraagd.

3.3 De rol van adviesorganen in het wetgevingsproces

3.3.1 Sectorale adviesorganen

Ook de advisering door «vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk», zoals de Grondwet³³ ze noemt, kan aan de kwaliteit van het wetgevingsproces bijdragen. In adviesorganen is soms veel deskundigheid op het betreffende beleidsterrein gebundeld. In een aantal gevallen vergroot de advisering ook het maatschappelijk draagvlak van de wetgeving. Dit is echter niet zonder meer het geval. Het zijn immers niet de belanghebbenden zelf, maar afgevaardigden van hun belangenorganisaties die in de adviesorganen zitting hebben. Niet kan worden ontkend, dat deze – vaak professionele – vertegenwoordigers soms bijna even ver van hun «achterban» af staan als de overheid zelf. Derhalve kan het gewenste maatschappelijke draagvlak lang niet altijd

³³ Artikel 79, eerste lid.

door het horen van adviesorganen worden bereikt. Er is dan ook reden kritischer naar het inschakelen van adviesorganen te kijken.

Onze wetgeving voorziet in talrijke gevallen van voorgenomen wetgeving in het inwinnen van advies bij soms vele adviesorganen. Dat inwinnen is soms verplicht, ook bij wetswijzigingen die minder belangrijk zijn of het terrein van het adviesorgaan maar zijdelings raken. Dat is nodeloos belastend voor zowel de overheid als het adviesorgaan zelf. Het kan leiden tot een aanzienlijke vertraging van het wetgevingsproces, waar onvoldoende winst aan zorgvuldigheid tegenover staat.

Dit probleem doet zich **in het bijzonder voor bij wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving**. Ook als de regering daarbij nauwelijks meer beschikt over beleidsvrijheid om eventuele adviezen op te volgen, is zij soms toch wettelijk verplicht advies in te winnen. In deze gevallen is het zeker niet zinvol adviesorganen pas in de implementatie-fase te raadplegen. Beter zou het zijn advies te vragen wanneer nog wel beleidsvrijheid bestaat, dat wil zeggen bij de voorbereiding van de Europese regelgeving. In veel gevallen zal dit echter niet goed mogelijk zijn, gezien het hoge tempo en het gecompliceerde karakter van het communautaire wetgevingsproces.

Hierop gaat het kabinet nader in in zijn kortgeleden verschenen³⁴ standpunt naar aanleiding van het op 21 december 1990 uitgebrachte advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over de implementatie van communautaire regelgeving.

Het kabinet zal tevens de wenselijkheid onderzoeken van beperking van adviesverplichtingen in andere gevallen, alsmede van een **fatale termijn** – bijvoorbeeld drie maanden – voor het uitbrengen van adviezen.

3.3.2 De Raad van State

De Raad van State besteedt in zijn adviezen aan de kwaliteit van de wetgeving vanouds veel aandacht. De Raad toetst voorgestelde regelingen zorgvuldig op overeenstemming met hoger recht en met de diverse aanwijzingen voor de regelgeving, alsmede op een juiste afstemming met andere regelingen. Ook schenkt de Raad in toenemende mate aandacht aan de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van regelingen.

De Raad moet in staat worden gesteld met behoud van zorgvuldigheid sneller te adviseren. Daartoe wordt bezien in hoeverre capaciteit die als gevolg van de herziening van de rechterlijke organisatie bij de Raad zal vrijkomen, ten behoeve van de wetgevingsadvisering aldaar kan worden gelaten.

Sinds 1985 moet een wetsvoorstel dat op ingrijpende kritiek van de Raad is gestuit opnieuw in de ministerraad worden behandeld. Om de zorgvuldigheid bij het omgaan met de adviezen van de Raad te vergroten, heeft het kabinet besloten deze regel aan te scherpen. Voortaan zal over het nader rapport dat naar aanleiding van zo'n advies wordt opgesteld, voorafgaand aan de behandeling van dat rapport in de ministerraad met de Minister van Justitie worden overlegd, of indien het om een voorstel van de Minister van Justitie gaat met de Minister-President.

Voorts zal het soms wenselijk zijn de Raad van State over ingrijpende amendementen te horen. Het kabinet zal daarvoor in overleg met de Raad een spoedprocedure ontwikkelen.

³⁴ Kamerstukken II, 1990–1991, 21 109, nr.

3.3.3 De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten

Bij ingrijpende wetsvoorstellen met belangrijke maatschappelijke implicaties wordt advies ingewonnen van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, welke commissie thans onder leiding van prof. mr. C.A.J.M. Kortmann staat. Jaarlijks stelt de ministerraad het werkprogramma van de Toetsingscommissie vast, terwijl ook incidenteel advies kan worden gevraagd. De Toetsingscommissie verricht haar werkzaamheden in nauw contact met de betrokken ministeries. Daardoor is zij op eenvoudige wijze in staat alternatieven aan te dragen en daarover direct met betrokkenen van gedachten te wisselen (zie ook paragraaf 4.2).

3.4 Samenwerking in het wetgevingsproces binnen de overheid

3.4.1 Goede samenwerking is essentieel

Een goede voorbereiding van wetgeving vereist een intensieve en evenwichtige samenwerking, niet alleen met maatschappelijke geledingen, maar ook binnen de overheid. Samenwerking is nodig tussen ambtenaren en politici, tussen wetgevingsjuristen en beleidsambtenaren, tussen de ontwerpers van de wet en degenen die de wet zullen moeten uitvoeren en handhaven.

Wanneer deze samenwerking niet efficiënt plaatsvindt, kan het daarmee beoogde voordeel van een zorgvuldige voorbereiding evenwel gemakkelijk omslaan in het nadeel van vertraging door ellenlang overleg en onzakelijke prestige-gevechten tussen departementen en departementsonderdelen.

3.4.2 Projectmatige aanpak

Bij veel wetgeving is, mede om dat te vermijden, nuttige ervaring opgedaan met een projectmatige aanpak, waarbij niet volgens de departementale scheidslijnen wordt gewerkt maar juist zoveel mogelijk naar een gemeenschappelijk einddoel wordt samengewerkt. Daartoe moet dit gemeenschappelijke einddoel dan wel goed gedefiniëerd zijn. Dit veronderstelt de bereidheid om de blik voorbij de deelbelangen van de diverse ministeries of onderdelen daarvan te richten op de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid.

De principebeslissingen dienen tijdig te worden voorgelegd aan de ambtelijke top, aan bewindslieden of zonedig aan de ministerraad. Op deze wijze is ook beter gewaarborgd, dat de beslissing of wetgeving wel nodig is, op een voldoende hoog niveau tijdig de noodzakelijke aandacht krijgt.

3.4.3 Inschakeling van uitvoerders en handhavers

Degenen die een wet moeten uitvoeren en handhaven worden nog te weinig bij de voorbereiding daarvan betrokken. Daardoor worden hun kennis en ervaring te weinig benut. Dat leidt soms tot tekortkomingen in de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten, die door tijdig overleg voorkomen hadden kunnen worden. Het gevolg kan zijn, dat een wet wel snel tot stand komt, maar vervolgens gedurende enige of zelfs langere tijd onvoldoende effect sorteert, omdat de uitvoeringspraktijk nog niet op de nieuwe wet is voorbereid of de gestelde regels onvoldoende handhaafbaar blijken. Dit illustreert, dat het te gemakkelijk opofferen van de zorgvuldigheid aan de snelheid een averechts effect heeft.

Het gaat er immers niet om dat een wet snel in het Staatsblad staat, maar dat zij snel de beoogde effecten heeft.

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet zullen daarom bij de voorbereiding en in de memorie van toelichting alle aandacht krijgen. Om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te kunnen beoordelen zal het veelal noodzakelijk zijn de beoogde uitvoerders en handhavers tijdig bij de voorbereiding te betrekken.

3.4.4 De wetgevingsafdelingen op de ministeries

De afzonderlijke ministers zijn ieder verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetgeving die van hun departement afkomstig is. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken is het gewenst, dat elk departement niet alleen over deskundige beleidsonderdelen beschikt, maar ook over een krachtige centrale wetgevingsafdeling met een brede wetgevingsdeskundigheid. Dit laat onverlet dat het bij zeer grote beleids-eenheden binnen een ministerie in sommige gevallen gewenst kan zijn, dat deze tevens over een eigen – decentrale – wetgevingsafdeling beschikken. Ook dergelijke wetgevingsafdelingen dienen over de vereiste kwaliteit, kwantiteit en positie te beschikken om adequaat te kunnen functioneren.

Een centrale wetgevingsafdeling is het best in staat om kennis en ervaringen in een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de beleidsonderdelen te beoordelen of gewenste wetgeving van voldoende kwaliteit zal kunnen zijn. Dit vereist wel, dat een centrale wetgevingsafdeling beschikt over de noodzakelijke hoogwaardige kennis op algemeen wetgevingsgebied en binnen het ministerie een voldoende sterke positie inneemt. Zij behoort bij de voorbereiding van wetsvoorstellen, ontwerp-algemene maatregelen van bestuur, communautaire regelgeving en verdragen tijdig en op doeltreffende wijze te worden betrokken, alsmede bij de voorbereiding van die beleidsnota's die voor het bereiken van de daarin neergelegde voornemens «implementatie» door wetgeving behoeven.

Dit alles neemt niet weg, dat voor het tot stand brengen van goede wetten een uitstekende samenwerking tussen beleidsonderdelen, decentrale wetgevingsafdelingen en de centrale wetgevingsafdeling essentieel is. Goede werkafspraken zijn daarvoor onmisbaar.

De geschetste situatie is bij diverse ministeries werkelijkheid, maar nog niet overal. Zo is bij bijvoorbeeld de Ministeries van EZ, VROM, OW en LNV de centrale wetgevingsafdeling steeds de eerstverantwoordelijke voor het opstellen van ontwerpen, terwijl bij sommige andere ministeries de centrale wetgevingsafdeling bij een deel van de wetsvoorstellen in het geheel niet wordt betrokken. In deze laatste situatie zijn er in het algemeen onvoldoende waarborgen voor de vereiste kwaliteit en samenhang van de tot stand te brengen wetgeving. In de praktijk kan dit tevens tot een onevenredig tijdsbeslag op het Ministerie van Justitie leiden vanuit de ondersteunende en toetsende rol van dat ministerie.

Het is nodig bij diverse departementen de centrale wetgevingsafdeling en de samenwerking tussen beleidsonderdelen en wetgevingsafdelingen te versterken. **Daartoe zal het kabinet vóór 1 december 1991 een plan van aanpak vaststellen.**

De Minister van Justitie heeft bij de voorbereiding van wetgeving een bijzondere taak. Voor het toetsen van de kwaliteit van wetsvoorstellen, voordat deze in de ministerraad worden behandeld, is hij de primair verantwoordelijke. Op deze toetsing wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

3.5 De beide kamers der Staten-Generaal en het wetgevingsproces

De beide kamers der Staten-Generaal vervullen bij de totstandkoming van wetgeving een cruciale rol. Die rol is niet alleen cruciaal voor de democratische legitimatie van de wet, maar ook op het punt van de kwaliteit van de wetgeving. Het parlement vervult een wezenlijke taak bij het waarborgen van een breed maatschappelijk draagvlak van de wetgeving. Vanouds al is het parlement bij uitstek de plaats waar overheid en samenleving elkaar ontmoeten.

De kritische rol van het parlement en de openbare behandeling zullen vaak, ook door hun anticiperende werking bij de departementale voorbereiding, in positieve zin aan de kwaliteit van de wetgeving bijdragen. In sommige gevallen is die bijdrage echter negatief, indien door sterke parlementaire druk wetsvoorstellen, nota's van wijziging of amendementen van een minder geslaagde kwaliteit worden ingediend, waarvan bijvoorbeeld de **uitvoerbaarheid** en **handhaafbaarheid** te wensen overlaten.

Daarnaast wordt ook bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen het optimale evenwicht tussen **snelheid** en **zorgvuldigheid** niet steeds bereikt. Het kabinet acht het van veel belang dat hierin verbetering wordt gebracht.

In theorie lijkt een op het gehele wetgevingsprogramma van de regering betrekking hebbende, strakke planning van alle werkzaamheden wellicht tot een efficiëntere allocatie van tijd en middelen te kunnen leiden. Praktisch is zo'n «overall-planning» echter niet haalbaar. Daarvoor wordt de politieke agenda te zeer beïnvloed door moeilijk voorspelbare en vaak snel veranderende factoren.

Wel goed haalbaar is een periodiek overleg tussen de afzonderlijke ministeries en de vaste commissies, waarin voor de komende tijd de prioriteiten worden bepaald en concrete afspraken worden gemaakt voor de verschillende stappen bij de schriftelijke en mondelinge behandeling. Daar zijn bij enkele grotere wetgevingsprojecten (bijvoorbeeld bij het Nieuw Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht) reeds goede ervaringen mee opgedaan. Zeker wanneer de invoering van de wetgeving aan een strak tijdschema is gebonden zijn dergelijke afspraken bepaald nodig.

Veranderingen in de wijze van behandeling door de kamers zouden eveneens aan het evenwicht tussen snelheid en zorgvuldigheid kunnen bijdragen. Zo zou het doelmatig kunnen zijn om veel vaker voorafgaand aan het uitbrengen van het voorlopig verslag een plenair debat op hoofdlijnen te laten plaatsvinden, opdat niet alleen spoedig een beeld ontstaat van de aanvaardbaarheid van de voorgestelde regeling, maar ook de vragen in het voorlopig verslag meer toegespitst kunnen worden op eventuele hangpunten. In de gedachtenwisseling tussen kabinet en Staten-Generaal naar aanleiding van het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten uit de Tweede Kamer (de Commissie-Deetman) kunnen deze gedachten verder worden uitgewerkt³⁵.

³⁵ Zie Nota Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, Kamerstukken II, 1990-1991, 21 427, nr. 3, o.m. hoofdstuk IV.

Voorts zou voor de kwaliteit van de wetgeving, zeker ook vanuit algemene gezichtspunten en de onderlinge samenhang, de instelling van een vaste Commissie voor de Wetgeving van belang kunnen zijn. Of de kamers daartoe moeten overgaan, is uiteraard primair een zaak voor de beide kamers zelf.

Voor de kwaliteit van de wetgeving is voorts van belang, te waarborgen dat ook amendementen en initiatief-voorstellen aan de kwaliteitseisen voldoen. Bijvoorbeeld door vast te leggen dat een amendement op een bepaalde termijn voor de behandeling van dat amendement moet worden ingediend en door een eventuele Vaste Commissie voor Wetgeving te belasten met de toetsing van initiatief-voorstellen.

3.6 Evaluatie als onderdeel van het voortgaande wetgevingsproces

De taak van de wetgever houdt niet op zodra een regeling in het Staatsblad is geplaatst. Een wettelijke regeling vormt het resultaat van afwegingen waarbij voor- en nadelen van verscheidene alternatieven zijn afgewogen. De ervaringen van alle betrokkenen kunnen wijzen op de noodzaak de bij de totstandkoming van een wet gemaakte keuzen te herzien. Een open oog voor de bedoelde en onbedoelde effecten van een wet in de praktijk, zowel de positieve als de negatieve, is noodzakelijk. Iedere regeling dient derhalve op de een of andere wijze te worden geëvalueerd.

In veel gevallen gebeurt dat ook al. Op velerlei wijze komen immers gegevens beschikbaar over de effecten van een regeling in de praktijk. Degenen die met uitvoering en handhaving van een regeling zijn belast, organisaties van belanghebbenden, wetenschappers, journalisten en vele anderen dragen gegevens aan op basis waarvan de werking en inhoud van een regeling aan een nadere beschouwing onderworpen kunnen worden.

Bij sommige wetten is het mogelijk de invoering te begeleiden met systematisch onderzoek naar de uitvoering en handhaving van die wet. Dergelijk onderzoek is in het bijzonder van belang indien aan bestaande uitvoerings- of handhavingsinstanties een volstrekt nieuw complex van taken en bevoegdheden wordt opgedragen of in het geval nieuwe organen voor de uitvoering of handhaving worden ingesteld. Dan zal het soms tevens het beste zijn om de wet gefaseerd in te voeren of de wet een experimenteel karakter te geven. In combinatie met een systematische evaluatie kan dan beter beoordeeld worden welke opzet en uitwerking van de wet het beste zijn.

Een voorbeeld van zo'n gefaseerde invoering biedt de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Stb. 1989, 300).

De resultaten van grondig evaluatieonderzoek ten aanzien van een bepaalde wet kunnen ook bij het overwegen van **andere wetten** van belang zijn. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van een nieuwe sturingsmethode in de wetgeving of een nieuwe rechtsfiguur.

Bijvoorbeeld de zekerheidsstelling in de milieuwetgeving of convenanten in de onderwijssector.

Naarmate de onzekerheid bij de wetgever over de vraag of en hoe een nieuwe regeling in de praktijk zal functioneren groter is, is het meer gewenst – naast de gebruikelijke terugkoppelingsinstrumenten – een

vorm van systematische evaluatie bij die regeling toe te passen. In andere gevallen kan de evaluatie plaats vinden in de vorm van een jaarverslag.

Bij het ontwerpen van **elke wettelijke regeling** dient de wetgever zich steeds rekenschap te geven van de wijze waarop de evaluatie van de regeling zal plaats vinden. Onder meer is daarvoor een goed toegerust informatiesysteem tussen ontwerpers en uitvoerders of handhavers en andere betrokkenen noodzakelijk.

De regering zal meer bewust kiezen wanneer welke vorm van wetsevaluatie zal dienen plaats te vinden. Over het hiertoe te voeren wetsevaluatiebeleid³⁶ zal het kabinet in de loop van dit jaar een nota aan de Staten-Generaal zenden.

3.7 De andere overheden

3.7.1 Decentrale wetgeving

In deze nota wordt vooral aandacht aan de wetgeving op rijksniveau geschonken. De samenleving wordt echter evenzeer geconfronteerd met tekortkomingen in wetgeving van provincies, gemeenten, waterschappen of publiekrechtelijke lichamen voor bedrijf of beroep. Die tekortkomingen zijn evenzeer van invloed op de maatschappelijke en rechtspositie van de burger, op de handhavingslasten van Justitie en op het algemene vertrouwen in wet en overheid.

De verantwoordelijkheid voor deze decentrale wetgeving berust primair bij gemeenten, provincies en waterschappen zelf. Het door het kabinet gevoerde algemeen wetgevingsbeleid kan zich daarop dan ook niet rechtstreeks richten.

Wel wordt door het tot stand brengen van algemene harmoniserende wetgeving, zoals in het bijzonder de Algemene wet bestuursrecht, de samenhang in en de eenvoud van ook de decentrale regelgeving bevorderd. Voorts kunnen en moeten de aan het algemeen wetgevingsbeleid ten grondslag liggende inzichten en uitgangspunten, zoals de in hoofdstuk 2 geformuleerde kwaliteitseisen, in hoofdlijn ook op decentrale regelgeving worden toegepast.

Omgekeerd kan de rijksoverheid veel leren van de kennis en ervaring die gemeenten, provincies en andere mede-overheden in hun interactie met de locale of regionale samenleving op wetgevend gebied hebben opgebouwd. De regering staat daarom graag open voor samenwerking bij de verbetering van de kwaliteit van de decentrale wetgeving (zie ook paragraaf 4.3.4).

3.7.2 Europa

Dan is er nog die andere overheid, die te Brussel en Straatsburg zetelt. Het steeds toenemend belang van de Europese regelgeving behoeft nauwelijks nog betoog. **Dit betekent, dat het algemeen wetgevingsbeleid zich mede op de Europese regelgeving moet richten,** wil het niet al bij voorbaat door de feiten zijn achterhaald. Dat is ook daarom nodig, omdat de in grote vloed uitstromende EG-richtlijnen van bepaald afnemende kwaliteit en toenemende intensiteit zijn.

In beginsel moet de voorbereiding van Europese regelgeving aan dezelfde hoge eisen voldoen als het nationale wetgevingsproces. De uitwerking daarvan dient echter rekening te houden met het eigen karakter van het Europese wetgevingsproces. Daartoe is vereist, dat het overleg in EG-verband niet langer slechts als beleidscoördinatie wordt

³⁶ Zie o.m. Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen, **Evaluatie van wetgeving**, Terugblik en perspectief, Deventer 1990.

beschouwd, waarvan de nationale wetgevingsdimensie eerst ter gelegenheid van de nationale implementatie plaatsvindt.

Het hele proces van voorbereiding, besluitvorming en uitvoering op communautair en nationaal niveau moet gezien worden als een **aaneengesloten proces van wetgeving**. Dit betekent, dat bij dit hele proces niet meer alleen de afdeling internationale beleidszaken van het betreffende departement, maar ook andere beleidsonderdelen en de centrale wetgevingsafdeling moeten worden betrokken.

Het spreekt vanzelf, dat Nederland niet als eenling de kwaliteit van het Europese wetgevingsproces kan verbeteren. Een zinvol Europees wetgevingsbeleid kan alleen in samenwerking met andere Lid-Staten en de Europese instellingen tot stand worden gebracht. Deze samenwerking staat thans nog in de kinderschoenen!

Niettemin zal de Nederlandse regering waar mogelijk bevorderen, dat ook het Europese wetgevingsproces meer gericht wordt op niet alleen snelle, maar ook zorgvuldige wetgeving.

3.8 Samenvatting

Wetten moeten zorgvuldig worden voorbereid, soms ook snel. In gevallen waarin deze vereisten haaks op elkaar staan, moet de voorkeur worden gegeven aan een wat langzamer voorbereide goede wet dan aan een snel ingevoerde wet die niet of slecht werkt.

De wetgevingsprocedure dient er op gericht te zijn, dat de wet goed aansluit bij maatschappelijke processen. Daarbij dienen ook alternatieven als het convenant te worden overwogen. Hierover zal het kabinet in de loop van dit jaar een standpunt bepalen.

Soms zijn de nadelen van het inschakelen van adviesorganen bij het voorbereiden van wetten groter dan de voordelen. Dat geldt wel in het bijzonder bij de implementatie van het communautair recht in de nationale rechtsorde. Het kabinet brengt over dit laatste binnenkort een afzonderlijk standpunt uit, in de loop van dit jaar tevens over beperking van adviesverplichtingen bij andere wetgeving.

Voor wetgevingskwaliteit en daarmee voor de kwaliteit van de overheid is een uitstekende, efficiënte samenwerking vereist tussen alle bij het wetgevingsproces betrokkenen: tussen ambtenaren en politici, tussen wetgevingsjuristen en beleidsambtenaren, tussen de ontwerpers van de wet en degenen die haar zullen moeten uitvoeren en handhaven.

De rol van de Staten-Generaal bij het totstandkomen van wetgeving is cruciaal. Het kabinet zal overleg met de beide kamers entameren voor het ontwikkelen van een efficiëntere behandeling van wetsvoorstellen. Daarnaast is het nodig te bezien hoe ook amendementen en initiatiefvoorstellen aan de kwaliteitseisen getoetst zouden kunnen worden.

Wetsevaluatie is een wezenlijk onderdeel van het voortgaande wetgevingsproces: de taak van de wetgever houdt niet op zodra de wet in het Staatsblad is geplaatst. Over het te voeren wetsevaluatiebeleid zal de kabinet dit jaar een nota uitbrengen.

Deze nota gaat in hoofdzaak over de kwaliteit van de regelgeving van de centrale overheid. De samenleving en ook de centrale overheid worden evenzeer geconfronteerd met tekortkomingen in wetgeving die afkomstig is van decentrale en van bovennationale overheden. Het kabinet staat open voor samenwerking bij het verbeteren van de kwaliteit

van ook die wetgeving. Zij zal zich daarvoor in het bijzonder in het Europese wetgevingsproces inzetten.

4.1 Inleiding

Om te zorgen dat wetten in rechtsstatelijk en bestuurlijk opzicht van voldoende kwaliteit zijn, is het nodig het in de hoofdstukken 2 en 3 besproken algemeen wetgevingsbeleid verder te ontwikkelen en uit te voeren. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke maatregelen hiervoor nodig zijn.

Voor de ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid is, zoals afgesproken bij de jongste kabinetsformatie, Justitie primair verantwoordelijk. In paragraaf 4.2 worden de maatregelen vermeld die Justitie treft.

Het algemeen wetgevingsbeleid is uiteraard een zaak van het hele kabinet. Dat is ook van belang voor de effectuering van dat beleid: het zijn immers de afzonderlijke departementen die er in de eerste plaats voor moeten zorgen, dat het eenmaal ontwikkelde algemeen wetgevingsbeleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Zodra een bepaald beleidsvoornemen en de bijbehorende wetgeving concreet in overweging worden genomen, moeten de kwaliteitseisen die in de hoofdstukken 2 en 3 besproken zijn, daarbij worden betrokken. Het algemeen wetgevingsbeleid dient derhalve van meet af aan in het beleids- en wetgevingsproces te worden geïntegreerd. Bij het ex post evalueren van wetten geldt dit evenzeer.

Justitie is niet rechtstreeks verantwoordelijk voor de kwaliteit van elke afzonderlijk wet. Haar taak is in goede, open samenwerking ondersteunen en stimuleren, toetsen en waar nodig coördineren.

Paragraaf 4.3 gaat niet alleen op deze taken in, maar ook op de maatregelen met betrekking tot opleiding, vorming en informatievoorziening en op de evaluatie van de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid.

Paragraaf 4.4 gaat in op de vraag welke personele en financiële middelen vereist zijn voor de verwezenlijking van de voornemens uit deze nota: de ontwikkeling en de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid.

Paragraaf 4.5 tenslotte bevat een samenvatting van dit hoofdstuk.

4.2 Maatregelen voor de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid

In de voorgaande hoofdstukken is al aangegeven welke thema's bij de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid bijzondere aandacht zullen krijgen:

- de interactie tussen overheid en samenleving
- de bescherming van kwetsbare belangen
- de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid
- de vereenvoudiging van het recht door meer ruimte te geven voor zelfregulering en door verdergaande harmonisatie
- de wisselwerking tussen het communautaire en het nationale wetgevingsbeleid
- de versnelling en doelmatiger inrichting van het wetgevingsproces.

Justitie zal, vanuit haar primaire verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid, in het bijzonder deze thema's ter hand nemen.

Daarbij zal vanzelfsprekend ook gebruik worden gemaakt van expertise die bij andere departementen, andere overheden en elders in de samenleving voorhanden is. Justitie zal informatie bundelen, analyses in gang zetten, samenhang in de uitkomsten van wetgevingsonderzoeken aanbrengen en op basis hiervan voorstellen doen voor de eigenlijke ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid.

Daartoe is bij Justitie per 1 september 1989 een Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid ingesteld, die bij de ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid en bij de wetgevingstoetsing (zie paragraaf 4.3.3) als spil fungeert en die voor de andere departementen het aanspreekpunt zal zijn. De bezetting van deze afdeling zal zodanig worden uitgebreid, dat een brede, multidisciplinaire wetgevingsdeskundigheid en algemene beleidskennis voldoende voorhanden zijn.

De versterkte inzet van de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid zal onder meer worden aangewend voor de hieronder genoemde drie commissies en hun werkgroepen. Daarnaast zal de stafafdeling ten behoeve van de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid eigen onderzoek verrichten en extern onderzoek entameren en begeleiden, overeenkomstig een nog uit te werken onderzoeksplan.

Mede hierdoor zal aan de thema's, die aan het begin van deze paragraaf zijn vermeld, bijzondere aandacht kunnen worden gegeven. Ter illustratie een aantal projecten, die ter hand genomen zijn of worden.

De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten zal in de komende tijd adviezen voorbereiden over het te voeren wetgevingsbeleid inzake o.m. de gegevensuitwisseling, de rechtshandhaving in relatie tot diverse typen wetgeving, leefvormen op de diverse beleidsterreinen en de verhouding tussen de communautaire en de nationale rechtsorde. Ter voorbereiding van deze adviezen wordt steeds een werkgroep ingesteld met een externe voorzitter en een zodanige samenstelling dat de vereiste brede, multidisciplinaire aanpak gewaarborgd is. Wegens het buitengewone belang van de Europese ontwikkelingen heeft de Toetsingscommissie daarvoor onlangs een permanente werkgroep ingesteld, onder voorzitterschap van mr. T. Koopmans.

De harmonisatie van de wetgeving geschiedt in het bijzonder door het opstellen van algemene wetten. Voor de harmonisatie van het bestuursrecht wordt de Algemene wet bestuursrecht voorbereid, in het bijzonder door de Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht. Deze commissie zal over enkele maanden een voorontwerp voor de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht uitbrengen, betreffende subsidieverhoudingen, beleidsregels, handhaving, goedkeuring en vernietiging, delegatie en mandaat. Dit zal tot vereenvoudiging en verbetering van diverse onderdelen van onze bestuursrechtelijke regelgeving – zowel op centraal als op decentraal niveau – leiden.

Andere onderdelen van het algemeen wetgevingsbeleid worden voorbereid in het kader van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving, een advies- en overlegorgaan van de centrale wetgevingsafdelingen van alle departementen. Binnen enkele maanden zijn adviezen voor kabinetsbeslissingen te verwachten over het te voeren beleid inzake ex post evaluatie van wetten en over nieuwe, geïntegreerde Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze Aanwijzingen zullen permanent bijgehouden en zonodig verder uitgebreid worden.

Externe onderzoeksprojecten op het terrein van het algemeen wetgevingsbeleid die door Justitie zijn en worden ondersteund, betreffen o.m. het evalueren van

wetten, rechtsvergelijking bij de voorbereiding van wetten, computergebruik bij het wetgeven en vergelijking met buitenlandse wetgevingsprocedures (zie ook paragraaf 2.3.3).

Voor de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid zal naast deze projecten van de ervaringen van alle departementen in de concrete wetgevingspraktijk gericht gebruik worden gemaakt.

Aldus zullen de in deze paragraaf weergegeven maatregelen niet alleen op verdieping, maar ook op permanente actualisering en vernieuwing van het algemeen wetgevingsbeleid zijn gericht.

4.3 Maatregelen voor de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid

4.3.1 Primaire taak van het vakdepartement; toetsing en ondersteuning door Justitie

Vrijwel elk departement heeft een eigen wetgevingsportefeuille.

Het is zelf primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de «eigen» wetten en voor de kwaliteit van de voorbereiding van die wetten. Met andere woorden: elke minister is primair zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid op zijn beleidsterrein.

In hoofdstuk 3 is aangegeven welke maatregelen elk departement tenminste dient te treffen om te zorgen dat inderdaad wetten van voldoende kwaliteit tot stand komen. In het bijzonder is het noodzakelijk, dat het departement over een deskundige centrale wetgevingsafdeling beschikt (zie paragraaf 3.4).

Justitie kan en zal, naast de in paragraaf 4.2 aangestipte algemene maatregelen, ook in de concrete wetgevingspraktijk aan de kwaliteit van de wetten bijdragen. Zowel door toetsing en ondersteuning voorafgaand aan de behandeling in de ministerraad (paragraaf 4.3.2, 4.3.3 en 4.3.4) en ad hoc advisering (paragraaf 4.3.5) als door maatregelen ter versterking van wetgevingskennis en deskundigheid (paragraaf 4.3.6 en 4.3.7).

Justitie neemt daarmee niet de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wet van het vakdepartement over. Dat is niet wenselijk. Het zou ook niet mogelijk zijn, alleen al omdat de omvang van het Directoraat-Generaal Wetgeving niet de mogelijkheid zou bieden om alle wetsvoorstellen en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur diepgaand aan alle in hoofdstuk 2 besproken kwaliteitseisen te toetsen. De ondersteuning en toetsing door Justitie zullen slechts selectief kunnen plaatsvinden.

Dit te meer daar het, gezien de sterk toenemende betekenis van de communautaire regelgeving voor onze nationale wetgeving, noodzakelijk wordt ook vanuit Justitie aandacht te besteden aan de kwaliteit van ontwerp-EG-richtlijnen.

4.3.2 Inhoud, omvang en intensiteit van de toetsing en ondersteuning door Justitie

Justitie zal haar toetsende taak net als voorheen mede aanwenden ten behoeve van concrete ondersteuning en het aandragen van alternatieve oplossingen bij gebleken problemen.

Sedert 1985 dienen wetsvoorstellen en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur voorafgaand aan de behandeling in de ministerraad op dereguleringsaspecten te worden getoetst. Daartoe dienen dergelijke

voorstellen, vergezeld van de dereguleringsstoets, tijdig aan Justitie te worden voorgelegd. In 1989, bij de jongste kabinetsformatie, is die toetsende taak verruimd tot een algehele wetgevingstoets, doordat Justitie tevens met de primaire verantwoordelijkheid voor de toetsing aan de Grondwet, het communautaire en het internationale recht is belast.

Dit betekent dat ook bij de toetsing door Justitie van voorgenomen wetten en algemene maatregelen van bestuur op alle in hoofdstuk 2 besproken kwaliteitseisen wordt gelet. Een sterke selectie bij die toetsing is onontkoombaar, ook al zal Justitie mede gebruik maken van deskundigheid en menskracht elders binnen en buiten de overheid. In veel gevallen zal, net als bij de huidige dereguleringsstoetsing, met een globale beoordeling moeten worden volstaan. In andere gevallen zal wel een grondige toetsing mogelijk zijn, soms van de gehele regeling, soms slechts van een cruciaal onderdeel.

Als de kwaliteit van de wetgeving bij een bepaald departement goed is verzekerd door de daar tot stand gebrachte waarborgen, zal de Justitie-rol uiteraard veel beperkter kunnen zijn dan in andere gevallen.

Bepalend voor de selectie en de wijze van toetsen zal vooral zijn of het ontwerp ernstige twijfels oproept uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, samenhang met andere regelgeving of conformiteit met Europees en internationaal recht, alsmede of zij de samenleving en de overheid zelf – zowel de centrale als de lagere – niet onnodig belast.

Als het ontwerp met name op deze punten negatief scoort, zal Justitie waar mogelijk vanuit haar algemene wetgevingsdeskundigheid servicegericht opereren en alternatieve oplossingen suggereren. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden geschonken aan de mogelijkheden, bijvoorbeeld door meer ruimte voor zelfregulering, zo goed mogelijk aan te sluiten bij processen in de samenleving, teneinde aldus beperking van de regeldruk en een behoorlijke naleving te bereiken.

4.3.3 Organisatie van de toetsing en ondersteuning; netwerkvorming

De wetgevingstoetsing en -ondersteuning door het Ministerie van Justitie berusten primair bij de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid van Justitie. Deze werkt daartoe nauw samen met anderen. Allereerst met de andere wetgevingsafdelingen binnen Justitie. En voor de toetsing op bepaalde aspecten met in het bijzonder de Ministeries van Economische Zaken (economische gevolgen in het algemeen), Binnenlandse Zaken (toetsing op decentralisatie-aspecten en aan de Grondwet) en Buitenlandse Zaken (toetsing aan communautaire en internationale recht).

Het spreekt vanzelf dat deze netwerkvorming zich tot alle departementen uitstrekt.

De ingang voor Justitie zal daarbij over het algemeen bij de centrale wetgevingsafdeling van het betreffende vakdepartement liggen. Dit vanwege de taak van laatstgenoemde afdeling voor de kwaliteitsbewaking binnen het vakdepartement. Voorts maakt dit het voor Justitie beter mogelijk om het overzicht over de wetgevingsactiviteiten te bewaren en om bij belangrijke onderwerpen praktische werkafspraken over vroegtijdige inschakeling te maken.

Waar nodig en mogelijk zal Justitie ook expertise van buiten de overheid inschakelen. In het bijzonder voor de beoordeling van de vraag of de wet voldoende aansluit bij processen in de samenleving en redelijk

uitvoerbaar en handhaafbaar zal zijn. Voor de beoordeling van de handhaafbaarheid zal gebruik gemaakt worden van de expertise van het nieuwe onderdeel voor de rechtshandhaving en zullen bij de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid steeds een of meer leden van het Openbaar Ministerie worden gedetacheerd.

Ontwerpen die bijzonder complex zijn of sterk in de samenleving zullen ingrijpen, zullen ter toetsing aan de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten worden voorgelegd. Een afzonderlijke toetsing door Justitie is dan niet meer nodig. De Toetsingscommissie draagt zorg voor een integrale, zeer diepgaande kwaliteitstoetsing – op hoofdpunten – meestal met behulp van een daartoe ad hoc ingestelde werkgroep van gemengde samenstelling die meestal onder extern voorzitterschap staat. Op die wijze is een brede, zo nodig multidisciplinaire deskundigheid gewaarborgd.

Aldus zal Justitie een selectief en gedifferentieerd toetsings en ondersteuningsbeleid voeren, met gebruikmaking van de voorhanden expertise binnen en buiten Justitie.

4.3.4 Object van de toetsing

Wetsvoorstellen en ontwerp-algemene maatregelen van bestuur zullen tijdig voorafgaand aan de behandeling in de ministerraad ter toetsing aan Justitie worden voorgelegd. Hetzelfde geldt voor, in de ministerraad te behandelen, ingrijpende nota's van wijziging en het nader rapport in geval van ernstige kritiek bij de advisering door de Raad van State.

In de ministerraad te behandelen beleidsnota's bevatten vaak eveneens voornemens omtrent toekomstige wetgeving. Ter beoordeling van de wetgevingsaspecten zullen dergelijke nota's eveneens tijdig voor de behandeling in de ministerraad aan Justitie worden voorgelegd. Het is immers van belang, dat bij de beleidsvorming de mogelijkheden en modaliteiten van de vereiste wetgeving en het Justitie-oordeel daarover vroegtijdig en niet pas in het stadium van de uitwerking duidelijk worden.

Vergelijkbare overwegingen nopen Justitie ertoe voortaan, waar mogelijk, tijdig de kwaliteit van ontwerpen van communautaire richtlijnen te toetsen. Deze bepalen immers in vergaande mate de toekomstige inhoud van onze nationale wetgeving, zodat kwaliteitsgebreken in de communautaire regelgeving in de nationale wetgeving zullen doorwerken.

Justitie zal gezien de sterk wassende stroom communautaire regelgeving bij de toetsing van deze ontwerpen wel heel selectief moeten zijn, mede gelet op het gecompliceerde proces van totstandkoming van communautaire regelgeving.

Het is overigens essentieel dat, zoals reeds in paragraaf 3.4.4 is aangegeven, de centrale wetgevingsafdeling van het vakdepartement voortaan steeds tijdig voor de totstandkoming van de communautaire regeling zal worden ingeschakeld. Deze zal dan concreet de consequenties voor de nationale regelgeving in kaart brengen, mede om te kunnen bepalen of de voorgenomen communautaire regelgeving van de vereiste kwaliteit is, bijvoorbeeld uitvoerbaar en handhaafbaar.

De kwaliteit van de regelgeving van de decentrale overheden komt voor rekening van die overheden zelf, al valt een effect van die kwaliteit op de totale rechtsorde in Nederland en de handhaving daarvan – de bereidheid tot naleving, de belasting van de rechterlijke macht – niet te ontkennen. Justitie zal hooguit incidenteel de kwaliteit van die regelgeving beoordelen, bijvoorbeeld naar aanleiding van ervaringen bij de

strafrechtelijke handhaving. Voor het overige zal Justitie bij haar inspanningen met betrekking tot informatievoorziening, vorming en opleiding (paragraaf 4.3.6 en 4.3.7) mede de decentrale overheden betrekken.

4.3.5 Ad hoc advisering door Justitie

In elk stadium van het wetgevingsproces is Justitie beschikbaar voor het beantwoorden van vragen over algemene wetgevingsvraagstukken van inhoudelijke of procedurele aard.

Daarnaast geldt dat indien bij de toetsing van concrete wetsvoorstellen gebreken blijken, Justitie zal steeds pogen waar mogelijk concrete oplossingen te suggereren om de gebreken te verhelpen. Soms zal dit leiden tot een sterke betrokkenheid bij het aanpassen van het aanvankelijke wetsvoorstel of zelfs het daaraan ten grondslag liggende beleidsvoornemen. Een dergelijke inschakeling van Justitie kan in bijzondere gevallen ook plaatsvinden voordat er een uitgewerkt wetsvoorstel ter tafel ligt. Bij complexe beleidsproblemen wordt soms langdurig van de expertise van Justitie gebruik gemaakt, in het bijzonder wanneer het gaat om een wetgevingsproject waarbij diverse departementen met uiteenlopende invalshoeken intensief betrokken zijn.

Een dergelijke arbeidsintensieve service-verlening door Justitie is slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk. Voor normale gevallen zal het vakdepartement zelf de vereiste brede wetgevingsdeskundigheid moeten opbrengen (zie paragraaf 3.4).

4.3.6 Informatievoorziening

Voorkomen is beter dan genezen: het is het beste als de vereiste wetgevingskwaliteit niet eerst als gevolg van de Justitie-toetsing wordt bereikt.

Naast de versterking van de wetgevingsafdelingen op elk departement zal daarom gezorgd worden voor gerichte informatievoorziening over – de ontwikkelingen in – het algemeen wetgevingsbeleid.

De meergenoemde Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid zal zorg dragen voor een structurele informatievoorziening, in aanvulling op hetgeen vanuit «de markt» reeds plaatsvindt. Daarbij gaat het om ontwikkelingen op het terrein van het algemeen wetgevingsbeleid, ervaringen met de uitvoering van dat beleid in de concrete wetgevingspraktijk, vragen en opmerkingen van de diverse departementen over wetgevingsvraagstukken, opvallende ontwikkelingen in de wetgeving, rechtspraak en resultaten van wetgevingsonderzoek. Deze informatievoorziening zal gericht zijn op allen die bij het wetgevingsproces betrokken zijn: beleidsmakers, wetgevingsjuristen, ministers en parlementsleden.

Voor een deel vindt dit reeds plaats via de daarvoor in aanmerking komende vaktijdschriften; zo wordt in het tijdschrift *RegelMaat* door de stafafdeling een vaste rubriek over de adviezen van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten verzorgd. Aan *RegelMaat* is door de Minister van Justitie een startsubsidie verstrekt.

Ook op verzoek zal de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid informatie over wetgevingsvraagstukken verstrekken. Dat geldt in het bijzonder met betrekking tot kwesties betreffende de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de wetgeving.

4.3.7 Vorming en opleiding

De kwaliteit van de wetgeving vereist, dat degenen die bij het wetgevingsproces betrokken zijn, over een goede wetgevingsdeskundigheid beschikken, teneinde op professionele wijze wetten te kunnen leveren.

Wetgeven is een moeilijk vak. De opsteller van de wet moet aandacht hebben voor grote lijnen én details. Daarnaast is ook een multidisciplinaire instelling vereist: wetgeving heeft immers niet alleen een juridische component; niet minder belangrijk is de beleidsmatige inhoud van wettelijke regelingen. De wetgevingsjurist moet dus, naar de typering van Van Eijkern³⁷, over een «gelukkig mengsel van deels tegenstrijdige eigenschappen» beschikken.

Inmiddels geven de meeste juridische faculteiten in Nederland tijdens de doctoraalopleiding enige vorm van wetgevingsonderwijs.

Daarnaast nemen de postdoctorale vormings- en opleidingsactiviteiten sterk toe. Te wijzen valt op de wetgevingscursussen van de Stichting Interuniversitair Instituut voor Wetgevingsonderwijs (IIWO), de Stichting Postacademisch Onderwijs Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen (PAO-BB), de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en het Rijks Opleidingsinstituut. Zij verzorgen zowel meer omvangrijke, algemene wetgevingscursussen als meer specifieke cursussen – bijvoorbeeld de cursus Europees recht voor wetgevers – en symposia en studiemiddagen.

Goede wetten hangen niet alleen van de kwaliteit van de wetgevingsjurist af, maar ook van de andere deelnemers aan het wetgevingsproces. Het is daarom nodig het opleidings- en vormingsaanbod ook op deze doelgroepen te richten. Justitie zal daartoe waar nodig stimuleren.

4.3.8 Periodieke evaluatie van de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid

In dit hoofdstuk zijn tal van maatregelen vermeld, die nodig zijn voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid. In hoeverre die maatregelen de beoogde effecten zullen hebben, staat uiteraard nog niet vast. Bijstellingen kunnen vereist zijn.

Het is daarom nodig periodiek te evalueren in hoeverre de beoogde kwaliteitsverbetering wordt bereikt. Justitie zal jaarlijks in de toelichting op de begroting, een beknopt evaluatieverslag uitbrengen. Weliswaar kan niet worden ontkend, dat zo'n evaluatie lastig zal zijn, omdat lang niet altijd goed vergelijkbare, harde gegevens beschikbaar kunnen komen. Maar een vorm van evaluatie is gewenst. Zowel voor een beter zicht op wetgeving en het algemeen wetgevingsbeleid. Als vanwege de noodzaak om steeds te bezien in hoeverre niet alleen in de inhoud (zie paragraaf 2.3.4), maar ook in de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid verbeteringen dienen te worden aangebracht.

Alleen zo, met zelfkritiek en bereidheid tot verandering en aanpassing valt te bereiken waar het bij het algemeen wetgevingsbeleid om gaat: verbetering van de rechtsstatelijke én de bestuurlijke kwaliteit van onze wetgeving.

4.4 Vereiste personele en financiële middelen

Elke minister is, zoals al eerder in deze nota is aangegeven, primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetten die hij voorbereidt. Eventuele extra middelen, die voor behoud en verbetering van deze kwaliteit nodig zijn, zullen daarom door verschuiving binnen het door hem beheerde begrotingshoofdstuk beschikbaar dienen te komen.

Voor de extra inspanningen, die de Minister van Justitie bij de verdere

³⁷ W. J. van Eijkern, De macht van de zwoegers in het vooronder, in: *De jurist-ambtenaar*, Bundel opstellen aangeboden aan mr. J. M. Kan, Zwolle 1977, p. 43.

ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid en bij de intensivering van de toetsing, ondersteuning en informatievoorziening zal leveren, worden ten laste van de Justitiebegroting extra middelen beschikbaar gesteld. Deze zijn daarvoor reeds in het beleidsplan voor Justitie «Recht in beweging» aangewezen. Te weten een bedrag oplopend van ca. fl. 0,7 mln in 1991 tot ca. fl. 2 mln in 1994, hetgeen neerkomt op een aantal plaatsen van ca. 7 oplopend tot ca. 20. Daarnaast zal ten laste van de onderzoeksmiddelen van Justitie een deel ingezet worden voor onderzoek ten behoeve van de ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid, overeenkomstig een nog op te stellen onderzoeksplan (zie ook par. 2.3.3).

4.5 Samenvatting

Voor de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsbeleid is het nodig het algemeen wetgevingsbeleid verder te ontwikkelen en uit te voeren. Justitie heeft bij de ontwikkeling en de uitvoering een specifieke taak. Daartoe is de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid ingesteld.

Voor de ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid is Justitie primair verantwoordelijk. Dit beleid is een zaak van het hele kabinet. Justitie zal onder meer een aantal thema's onderzoeken of laten onderzoeken, overeenkomstig een nog op te stellen onderzoeksplan en voorts gebruik maken van de expertise die bij andere departementen, andere overheden en in de samenleving voorhanden is.

Voor de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid, het tot stand brengen van goede wetten, is elke minister voor wat betreft zijn eigen beleidsterrein primair verantwoordelijk. Hierbij is de taak van Justitie beperkt tot toetsen, ondersteunen, stimuleren en waar nodig coördineren.

Justitie zal in het bijzonder de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, samenhang met andere regelgeving en conformiteit met Europees en internationaal recht toetsen, alsmede nagaan of de voorgenomen wet de samenleving en de overheid niet onnodig belast.

Justitie zal zeker niet alle wetten grondig kunnen toetsen. Dat is ook minder nodig naarmate de wetgevingskwaliteit op het vakdepartement hoger is. Bijzondere aandacht zal de kwaliteit van de communautaire regelgeving moeten krijgen.

Justitie zal bij haar toetsing en ondersteuning via netwerkvorming nauw samenwerken met de overige departementen, in het bijzonder met de centrale wetgevingsafdelingen, alsmede gebruik maken van externe expertise.

Voorkomen is beter dan genezen. Dat vereist mede gerichte opleidingen voor het verwerven van (multidisciplinaire) wetgevingsdeskundigheid en een actieve informatievoorziening over wetgevingsvraagstukken. De doelgroep hiervan zijn alle deelnemers aan het wetgevingsproces: beleidsmakers, wetgevingsjuristen en politici.

De uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid zal in een jaarlijkse evaluatie onder de loupe worden genomen, teneinde dit beleid waar nodig bij te stellen om de vereiste rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van wetgeving zo goed mogelijk te bereiken.

Denken in alternatieven

1. De ontwikkeling en de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid zijn gericht op de verbetering van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsbeleid. Daarbij zal het denken in **alternatieven** centraal staan: alternatieve instrumenten in plaats van de wet en alternatieven bij de inrichting van de wet.

Kwaliteitseisen voor wetgeving

2. Voornemens tot nieuwe regelgeving zullen worden beoordeeld op noodzakelijkheid en geschiktheid in het licht van de volgende kwaliteitseisen: (a) rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen, (b) doeltreffendheid en doelmatigheid, (c) subsidiariteit en evenredigheid, (d) uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, (e) onderlinge afstemming en (f) eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

3. Deze zes kwaliteitseisen zullen worden uitgewerkt tot concrete aandachtspunten ten behoeve van alle deelnemers aan het wetgevingsproces: beleidsmedewerkers, wetgevingsjuristen, ministers en parlementsleden.

Interactie overheid en samenleving

4. Bij de voorbereiding en de inrichting van de wetgeving wordt gestreefd naar een juist evenwicht tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en van de samenleving. Waar mogelijk zullen vormen van wettelijk gestructureerde zelfregulering worden gebruikt.

5. De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten wordt om advies gevraagd over de mogelijkheden en beperkingen van convenanten als alternatief voor wetgeving. Dit ten behoeve van een in de loop van dit jaar uit te brengen kabinetsstandpunt.

Samenwerking bij de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid

6. De met uitvoering en handhaving belaste organen zullen tijdig en meer stelselmatig bij de voorbereiding van wetgeving worden betrokken.

7. Het kabinet zal voor 1 december 1991 een plan van aanpak vaststellen voor de versterking van de centrale wetgevingsafdelingen bij de diverse ministeries en de versterking van de samenwerking tussen beleidsonderdelen en wetgevingsafdelingen bij de voorbereiding van wetgeving.

8. Ten behoeve van de verbetering van de wetgevingskwaliteit op verschillende overheidsniveaus wordt samenwerking met andere overheden binnen en buiten Nederland gezocht, in het bijzonder in verband met de voorbereiding en uitvoering communautaire regelgeving.

9. Voor de wetgevingstoetsing door Justitie is de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid het aanspreekpunt. Zij zal binnen en buiten Justitie netwerkvorming bevorderen, uit overwegingen van doelmatigheid en voor een goed draagvlak.

10. Deze samenwerkingsverbanden zullen mede worden benut bij de toetsing van ontwerp-communautaire regelgeving.

Tempo van de wetgeving

11. Onderzocht worden de mogelijkheden en wenselijkheid van beperking van de thans bestaande wettelijke verplichtingen tot het horen van adviesorganen bij het voorbereiden van wetgeving.

12. Daarbij wordt met voorrang aandacht geschonken aan de rol van adviesorganen bij de implementatie van communautaire regelgeving.

13. Met de beide kamers der Staten-Generaal wordt overleg geëntameerd voor het ontwikkelen van procedures voor een efficiëntere parlementaire behandeling van wetsvoorstellen.

Wetgevingstoetsing

14. Justitie zal wetsvoorstellen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur intensiever toetsen en bij gebleken problemen zo mogelijk alternatieve oplossingen aandragen. Zij zal daarbij selectief moeten zijn en in het bijzonder letten op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, samenhang met andere regelgeving, conformiteit met Europees en internationaal recht en de belasting van overheid en samenleving.

Informatievoorziening

15. Justitie zal zich voorts inzetten voor (a) gerichte informatievoorziening en -uitwisseling over de ontwikkelingen in het algemeen wetgevingsbeleid en voor (b) het bevorderen van vorming en opleiding ten behoeve van de vereiste wetgevingsdeskundigheid.

Evaluatie van wetgeving

16. Dit jaar zal het kabinet een nota over het te voeren wetsevaluatiebeleid uitbrengen.

Ontwikkeling algemeen wetgevingsbeleid

17. Het Ministerie van Justitie zal zich via de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid inzetten voor de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid. Alsmede voor een goede wisselwerking daarvan met de concrete wetgevingspraktijk op de diverse beleidsterreinen.

18. Daarbij zal mede gebruik gemaakt worden van advisering door de Toetsingscommissie, de Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht en de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving en van de ervaringen en deskundigheid van de diverse departementen.

19. Voor de verdere ontwikkeling van het algemeen wetgevingsbeleid wordt mede een onderzoeksprogramma ontwikkeld.

20. Periodiek zal worden geëvalueerd in hoeverre de ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid de beoogde effecten hebben en in hoeverre bijstelling vereist is. Daartoe zal Justitie jaarlijks in de toelichting op de begroting een beknopt evaluatieverslag uitbrengen.