

28 000 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 12 februari 2002

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel gaf de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Ter gelegenheid van de behandeling van de begroting van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002 wil de vaste commissie voor Justitie de onderwerpen wetgevingskwaliteitsbeleid en de effectiviteit van wetgeving bespreken. Zoals de Justitiebegroting vermeldt, staat het wetgevingskwaliteitsbeleid al sinds jaar en dag in het teken van het streven alle wetgeving te laten voldoen aan eisen van rechtszekerheid, rechtsgeïjkheid, doorzichtigheid, consistentie, proportionaliteit, effectiviteit en efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daartoe hanteert het departement toetsingsprocedures en worden vaste interdepartementale overlegstructuren gecontinueerd. Operationele beleidsdoelstelling 2.2.1 houdt in dat wetsvoorstellen en concept-AMvB's op het moment van behandeling in de ministerraad aan al deze criteria voldoen. Hiernaast wordt in de MDW-operatie jaarlijks extra aandacht besteed aan geselecteerde regelcomplexen. Het is duidelijk dat het wetgevingskwaliteitsbeleid zoals door de minister omschreven breder is dan de traditionele toetsen die vooral de wetgevingstechniek betreffen. De commissie wil het debat hierover dan ook in een breder kader voeren. Zij stelt zich voor met name aandacht te vragen voor een aantal kwesties van *wetgevingsstrategie*.

Van dit type kwesties is volgens de commissie sprake bij alles wat te maken heeft met:

het op een rationele manier ontwerpen van wetgeving
het doelmatig en legitimiteit bevorderend doorlopen van de wetsprocedure
de coördinatie tussen de vele actoren welke daarbij zijn betrokken
het voorzien van handhavingsproblemen
doelgerichte voorlichting en open communicatie met de betrokken burgers
voorbereid zijn op de te verwachten reacties uit de praktijk (vooral in verband met te verwachten handhavings- en gedoogproblemen)
de keuze voor bepaalde toezichtsmechanismen
feedback en evaluatie.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD) (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), De Wolff (GL), Ladders-Elfferich (CDA), Van de Beeten (CDA), (voorzitter) en Broekers-Knol (VVD).

Dit zijn strategische kwesties omdat er telkens een of meer actoren zijn die een plan moeten maken of tot afspraken moeten komen of een bepaalde vaste procedure moeten volgen willen zij het goed doen; de commissie wil een debat voorbereiden met de minister van Justitie over zijn verantwoordelijkheid voor het leiding geven aan dit soort strategische afwegingen.

Teneinde de discussie grondig voor te bereiden heeft de commissie aan een harer leden gevraagd een lijst op te stellen met zulke wetgevingsstrategische kwesties, vergezeld van enkele indicatieve vragen welke de voorbereiding van het debat ten dienste zouden kunnen komen¹. Deze lijst treft u hieronder aan. De commissie maakt u erop attent dat de aange-stipte problemen slechts een aanzet voor het debat over de wetgevingskwaliteit willen geven. Niet alle aangesneden kwesties worden dan ook volledig door alle leden als zodanig gedeeld. De leden van de VVD-fractie bij voorbeeld kunnen zich vinden in de gestelde problemen onder 2, 3 10 en 17. Over de andere aangesneden problemen hebben zij zich niet uitgesproken.

1. Het probleem van de onoverzichtelijkheid van stelselherzieningen: de deelnemers aan het wetgevingsproces krijgen hierbij niet te maken met een goed geordend en systematisch ingedeeld wetgevingsproces. De gegevens over het Belastingplan zijn illustratief: het ging om zeven wetten (4023 pagina's wetstekst en toelichting). Gedurende de stelselherziening stelde de Tweede Kamer tussen 1997 en 2001 maar liefst 4770 schriftelijke vragen (de senaat hield het bij slechts 586 vragen). Om deze vragen te beantwoorden hebben 50 ambtenaren zo'n 80 000 uren gewerkt (inclusief het werk van de uitvoerende diensten gaat het om naar schatting 1.5 miljoen uren). Aldus een berekening van NRC/Handelsblad. De onoverzichtelijkheid van het proces vertaalt zich in een aantal symptomen van falend wetgevingskwaliteitsbeleid: de behandeling van uitvoeringswetten gaat vaak vooraf aan de behandeling van de hoofdwetten; op beslissende punten moet gewacht worden op AMvB's; zonder kennis van die AMvB's weet een volksvertegenwoordiger in feite niet waarover hij beslist; veegwetten worden geacht gemaakte fouten weg te vegen, maar bevatten in feite vaak nieuwe inhoudelijke punten. Hoe beoordeelt de minister elk van de genoemde symptomen in het licht van de normatieve uitgangspunten van het wetgevingskwaliteitsbeleid? Ook in de wetgevingsprocedure komen deze problemen geregeld ter sprake. Zie bijvoorbeeld de gedachtewisseling tussen senator Hessing (D66) en de minister van Sociale Zaken tijdens de behandeling van de Wet-SUWI (EK 2001-2001, 27 588 en 27 665, nr. 38, p. 4-5 en nr. 38c, p. 4-5). De minister van Sociale Zaken lijkt in dat debat de stelling te betrekken dat reeds de enkele aanwijzing door de Tweede Kamer van een Groot Project een machtiging betekent om interactief en iteratief met vele actoren overeenstemming over het beleid te voeren, zo het parlement aan het eind van de rit voor een voldongen feit plaatsend. Hoe oordeelt de minister van Justitie vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het wetgevingsbeleid over deze gedachtegang?
2. Het probleem van de effectiviteit van de wetgevingsadvisering: in het normale geval vindt tijdens de wetgevingsprocedure slechts een keer een wetgevingskwaliteitstoets plaats door de Raad van State, terwijl daaraan in latere fasen van het proces nogmaals behoefte kan bestaan. In de Eerste Kamer komt bijvoorbeeld regelmatig de wens op om een vergaand geamendeerd wetsvoorstel nogmaals voor advies te mogen voorleggen aan de Raad; ook binnen de Tweede Kamer kan een dergelijke behoefte zich doen gevoelen op het moment dat voorgestelde amendementen worden behandeld. Hoe denkt de minister over

¹ Het lid Witteveen (PvdA).

deze kwesties? Kan de minister inzicht verschaffen in de feitelijke ontwikkeling van de wetgevingsadviezen van de Raad van State? Wordt vaker dan voorheen geadviseerd om een wetsvoorstel niet door te zenden naar de Tweede Kamer? Worden de adviezen van de Raad van State doorgaans gevolgd wanneer het gaat om aanpassingen van de wetstekst? In hoeveel gevallen wordt daarvan afgeweken en om wat voor soort wetgeving gaat het dan?

3. Het probleem van de anticipatie op nog niet vastgestelde wetgeving: terwijl het wetgevingsproces nog gaande is worden de uitvoeringsorganen al op het nieuwe beleid voorbereid; vaak werkt de nieuwe regeling zelfs al in de praktijk voordat erover is beslist. Het komende beleid wordt in nota's neergelegd die in het veld als de nieuwe wet worden opgevat. Richtlijnen lopen op de nieuwe situatie vooruit terwijl de «oude» regels nog gewoon gelden. Er is geen instantie die de regie voert over dit proces. Voorbeelden zijn onder meer de reorganisatie van de politie, de modernisering van de rechterlijke macht, de invoering van de integriteitsbeoordeling (BIBOB), de al gememoreerde SUWI en de invoering van het bachelor-masterstelsel in het hoger onderwijs. Wat zou de rol van het ministerie van Justitie eigenlijk moeten en kunnen zijn bij dit soort omvangrijke stelselherzieningen? Kan dit ook een leidende rol zijn? Een verwant anticipatieprobleem (maar dan binnen de wetgevende macht zelf) treedt op wanneer door de uiteenlopende tempi van naast elkaar lopende wetgevingsprocessen de technische wetten eerder worden behandeld dan de hoofdwet en zo principiële vraagstukken vooruit worden geschoven. Een voorbeeld betreft de vraag die in het grondbeleid aan de orde is over vervanging van de bestuursrechter door de civiele rechter. Kan een betere synchronisatie bereikt worden door monitoring van dit soort wetgevingsoperaties vanuit Justitie?
4. Het probleem van de wanverhouding tussen hoofdwet en uitvoerings-AMvB's: bij de plenaire behandeling van de SUWI-wetgeving signaleerden Jaarsma (PvdA) en Van Leeuwen (CDA) dat er zoveel belangrijke AMvB's nog niet beschikbaar waren dat de Eerste Kamer in feite niet wist waar ze precies voor tekende. Als een grote herziening gestalte krijgt in een proceswet waar de inhoudelijke regelingen later onder komen te hangen, is er niet alleen gebrekkig overzicht maar is de kans ook alleszins aanwezig dat er onvoldoende evenwichtige afwegingen worden gemaakt over de succeschansen van de wetgeving, over het veronderstelde vermogen om met de wet een bepaald probleem ook werkelijk op te lossen. Het ging bij de Wet-SUWI om ten minste zes AMvB's en drie ministeriële regelingen ten aanzien van zeker veertien onderwerpen; een aantal van deze AMvB's zal nog worden «voorgehangen» in beide Kamers. Hoe beoordeelt de minister van Justitie deze werkwijze in het licht van de uitgangspunten van het wetgevingsbeleid en de analyse en aanbevelingen van de Commissie Wetgevingsvraagstukken in haar rapport *Orde in de regelgeving* (uit 1985)?
5. Het probleem van de procedurele zorgvuldigheid bij de implementatie van Europese richtlijnen: in discussie met de senaat heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat wanneer er haast is met de implementatie van Europese richtlijnen waarvoor eigenlijk de formele wet zou moeten worden aangepast, volstaan kan worden met implementatie op het niveau van de ministeriële regeling. In artikel 18 van de Tabakswet (26 472) die thans in behandeling is, is zelfs sprake van een door de wet te erkennen bevoegdheid tot omzetting van de Europese richtlijn in Algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. In de memorie van antwoord is sprake van een regeling in

de Aanwijzingen voor de regelgeving met betrekking tot de implementatieproblematiek. Kan de minister reeds uit de doeken doen hoe die regeling eruit komt te zien? De discussie hierover duurt nog voort. Ook in het licht van de eerder genoemde wetgevingsstrategische kwesties (die immers gemeen hebben dat vanuit staatsrechtelijke optiek onvoldoende gewicht toekomt aan de openbare beraadslaging en besluitvorming in Tweede en Eerste Kamer over wetsvoorstellen) is deze kwestie van belang. Kan de minister daarover in deze context nadere uitspraken doen? Is hij bereid af te zien van het voornemen om richtlijnen bij ministeriële regeling te implementeren en de werkelijke oorzaken van de vertragingen aan te pakken (deze zijn eerder gesitueerd tijdens de ambtelijke voorbereiding dan tijdens de behandeling door Tweede en Eerste Kamer)? Als implementatie plaatsvindt bij AMvB's die worden «voorgehangen», kan de minister dan garanderen dat dit dan behalve bij de Tweede Kamer ook plaatsvindt bij de Eerste Kamer (voor een andere gang van zaken, zie de stukken inzake de Wet regeling leerlinggebonden financiering 27 728)?

6. Als gevolg van de hier gesignaleerde wetgevingsstrategische kwesties ontstaan er in de praktijk die met de wetgeving moet werken vrijwel automatisch problemen rond uitvoering, handhaving en interpretatie van de wet- en regelgeving. Problemen die wellicht voorkomen hadden kunnen worden bij een betere coördinatie van het wetgevingsproces. Wenden uitvoerende instanties zich tot het Kenniscentrum voor wetgeving voor hulp en advies? Hoe vaak komt dit voor en in wat voor gevallen? Heeft het Kenniscentrum voor wetgeving voldoende expertise in huis om inzake dit soort problemen te adviseren?
7. Het probleem van de scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering: de optiek van de deelnemers aan het wetgevingsproces is erop gericht het wetsontwerp de veilige haven van het Staatsblad te laten bereiken, maar daarna begint de wet pas aan haar werkelijke tocht naar de uitvoeringsorganen en soms ook naar de eindbestemming: de maatschappij. Er is bij de meeste wetgeving tijdens de procedure te weinig kennis beschikbaar over de praktijksituaties waarin met de wet gewerkt zal moeten gaan worden en als de wet eenmaal in werking is getreden is er slechts zelden feedback over de werking van de wet. Zo worden wetgevers geconfronteerd met plotselinge problemen die wellicht te voorkomen en in elk geval door betere communicatie met de uitvoerders te voorzien waren geweest. Waarom hebben de keuringsartsen geen sterkere stem gekregen tijdens de wetgevingsprocedure die tot beperking van de instroom van de WAO moet leiden? Waarom weegt de ervaring van gevangenisbewaarders niet zwaarder bij wetgeving die tot verscherpte controle op drugscriminaliteit (bijvoorbeeld op Schiphol) moet leiden? Kan de minister uiteenzetten hoe in een optimale wetgevingsprocedure de deskundigheid en ervaring van uitvoerende diensten en van betrokken burgers beter kan worden geïntegreerd? Wat kan Justitie bijdragen aan het slechten van de drempels hierbij?
8. Het probleem van daadkracht zonder draagvlak: de invoering van het studiehuis is een voorbeeld van een ingrijpen de wijziging die aan het onderwijs werd opgelegd zonder dat daarvoor een voldoende brede steun bestond, op een moment dat nog onvoldoende duidelijk was geworden op experimenteerscholen wat de voor- en nadelen precies waren, op een moment dat het veld nog in het geheel niet was ingesteld op de invoering van dit nieuwe systeem (en ook al worstelde met de basisvorming). De praktische problemen kwamen vervolgens voor de politici en bestuurders als een verrassing waarop slechts

improviserenderwijs kon worden gereageerd. Ook bij andere ingrijpende beleidswijzigingen kan dit probleem zich gemakkelijk voordoen. Kan Justitie advies geven in dit soort wetwijzigingen? Een remedie zou kunnen zijn om langer en beter te experimenteren met grondig en onafhankelijk onderzoek naar de effecten alvorens een bepaalde wijziging aan een geheel veld wordt opgelegd. Een remedie zou ook kunnen zijn meer diversiteit toe te laten mits bepaalde doelstellingen gehaald worden. Het ministerie van Onderwijs is thans geneigd in die richting te gaan denken (vergroten autonomie scholen). Welke wetgevingsstrategie past daar idealiter bij?

9. Het probleem van de uniformiteitsdwang: het beleid moet voor een gehele categorie gelden, ook als er binnen die categorie in feite wezenlijke verschillen bestaan. Alweer zijn studiehuis en basisvorming voorbeelden, maar het probleem speelt ook bij de invoering van de dualisering waarbij grote, middelgrote en kleine gemeenten als dezelfde categorie worden behandeld, niettegenstaande de overduidelijke relevante verschillen. Een verwante vraag: moeten er wel overal in het land provincies zijn, ook in de randstad die bestuurlijk door de grote steden wordt gedomineerd? Dit is eigenlijk een probleem van gebrekkige analyse van het te regelen onderwerp; een dergelijke analyse zou aan alle goede wetgeving vooraf moeten gaan. Wat kan justitie aan dit soort discussies, die nu telkens worden afgekapt (zie memorie van antwoord Wet dualisering, 27 752, nr. 10b, p. 4) bijdragen?
10. Het probleem van de stapeling van beleid zonder opruiming te houden onder de oude beleidsregelingen: een dramatisch voorbeeld is het mestbeleid waar, als gevolg van steeds falen van eerdere interventies en voortdurende Europese druk, op een gegeven moment een groot aantal verschillende en soms tegenstrijdige regelingen naast elkaar bleken te bestaan. Er zijn thans zes wetten van direct belang voor het mestbeleid; op basis van deze wetgeving werden sinds 1995 maar liefst 270 besluiten en regelingen gepubliceerd (bron website ministerie van Landbouw). Al die regelingen brachten administratieve lasten met zich mee voor de boeren, die dit begrijpelijkerwijs onredelijk vonden. Over de strikte handhaving van regels die met andere regels eigenlijk in een relatie van concurrentie staan, hoeft niemand zich illusies te maken: die zal altijd afwijken van wat er op papier bedacht is. Een vuistregel voor het wetgevingsbeleid zou kunnen zijn: bij elke nieuwe beleidsregeling moet er een oude verdwijnen. Wordt deze vuistregel eigenlijk aangehouden bij de dereguleringspoot van de MDW-operatie? Of heeft J. M. Polak gelijk als hij in het Nederlands Juristenblad (2001/44: 2129–2132) stelt dat deregulering niet voorkomt, maar herregulering wel?
11. Het probleem van de wetgevingsversnippering: omdat men aanhikt tegen een wettelijke regeling die omvattend is, gaat men deelaspecten regelen totdat door de bomen het bos niet meer zichtbaar is. Met het oog op de Europese kampioenschappen voetbal werden drie wetten aangenomen die politie en justitie extra bevoegdheden gaven ter handhaving van de openbare orde (26 735, 26 825, 26 519); de nu aanhangige initiatiefwet Van de Camp inzake preventief fouilleren regelt ook weer een nieuwe bevoegdheid, maar het overzicht over wat wel het integrale veiligheidsbeleid genoemd wordt, is met een dergelijke versnipperde aanpak niet gediend. Zou het niet raadzaam zijn pas nieuwe aanpassingen te plegen als het gehele wettelijke kader wordt heroverwogen? Wetgevingsversnippering heeft naast een strategisch ook een wetstechnisch aspect. In verschillende wetten worden dan andere omschrijvingen gehanteerd van hetzelfde begrip.

Een berucht voorbeeld is het inkomensbegrip in de fiscale wetgeving en in de wetgeving betreffende de sociale zekerheid, maar dit voorbeeld staat zeker niet op zichzelf. Ziet de minister mogelijkheden om dit hardnekkige probleem vanuit het departement van Justitie aan te pakken?

12. Het probleem van de systeemdwang: omdat in een wettelijk stelsel een bepaalde techniek van wetgeving is gekozen, moeten nieuwe kwesties in de gevestigde systematiek worden ondergebracht, ook als dat aantoonbaar wringt. De verplichte ziekenfondsverzekering voor zelfstandigen hanteert een vaste inkomensgrens, zoals dat ook het geval is voor andere categorieën verzekerden. Ondernemers die net op of net onder die grens zitten, moeten soms van jaar tot jaar van verzekeraar veranderen, hetgeen hun belangen ernstig schaadt. Dat probleem was in volle omvang bekend tijdens de wetgevingsprocedure, maar werd door de ooit voor andere gevallen redelijk bevonden systematiek onoplosbaar geacht. Systematisering is nuttig, zeker in de strijd tegen wetgevingsversnippering, maar waar liggen volgens de minister eigenlijk de grenzen aan een nuttig gebruik van deze wetgevingstechniek?
13. Het probleem van regelgeving die door afschuiven van verantwoordelijkheid in het te reguleren veld ontkracht wordt: bij de Wet poortwachter die ten doel heeft de instroom in de WAO te beperken, is geprobeerd minder in de wet zelf te regelen om meer over te laten aan verstandig en verantwoordelijk handelen in de uitvoeringspraktijk; meteen ontstaan echter in die uitvoeringspraktijk nieuwe regelingen die het gat vullen om zich bij voorbaat in te dekken tegen kritiek en de verantwoordelijkheid voor falend beleid elders te leggen. Kunnen dergelijke scenario's vermeden worden?
14. Het probleem van deregulering door middel van regelzucht: voorbeeld is het nieuwe Bouwbesluit (voorwerp van een MDW-operatie) dat beoogt te reguleren maar de nieuwe bouwnormen in feite en detail oplegt. (Zie hierover onder meer het commentaar van Van der Vlies in Nederlands Juristenblad 2002/1: 5 die stelt dat telkens gekozen is voor uniformiteit boven het honoreren van de deskundigheid en verantwoordelijkheid van de architect.) Omdat de bouwvergunning direct van belang is voor burgers is een technisch, ingewikkeld en onoverzichtelijk complex van regels naar verwachting contraproductief. Wat voor soort wetgevingstoets heeft het departement bij het nieuwe Bouwbesluit eigenlijk uitgevoerd en is daarbij inderdaad sprake geweest van een kosten-batenanalyse? Is daarbij ook gekeken naar uitvoering, handhaving en de kosten voor de burgers?
15. Het probleem van de selectieve wetshandhaving: bij de enorme proliferatie van wetten en regelingen en een principiële schaarste aan middelen en mogelijkheden voor de handhaving, is het onvermijdelijk prioriteiten te stellen maar dat betekent ook dat er normovertredingen zijn waar niet tegen wordt opgetreden en regels die feitelijk niet gehandhaafd worden. Haast iedere werkdag treedt een nieuwe wet in werking (gemiddeld 280 wetten per jaar), selectieve handhaving van al die wetten en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen is daarmee gegeven. Dit is vooral een probleem als het om regels gaat die grote publieke belangen beogen te beschermen (zoals de brandveiligheid) of die door de burgers als belangrijk worden ervaren (zoals de veiligheid in de openbare ruimte). Een schrijnende voorbeeld is de wegenverkeerswetgeving: gebrekkige en selectieve handhaving van de regels veroorzaakt vele verkeersdoden per jaar; in het verkeersbeleid is men er al aan gewend geraakt berekeningen te

maken die (een vermindering van) bepaalde aantallen verkeersslachtoffers als normatief maatgevend nemen. Kan tegen de «jaarlijks terugkerende ramp van de verkeersdoden» werkelijk niet adequater worden opgetreden? Een minder indringend, maar ook omvangrijk voorbeeld betreft de winkeldiefstal (in het afgelopen jaar zijn de aangiften daarvan met 20% gestegen); vooral de bescherming van kleine winkeliers door de politie is doorgaans volstrekt ontoereikend. Kan aan de hand van beide voorbeelden worden aangegeven op welke wijze de door de burgers gestelde prioriteiten beter in overeenstemming kunnen worden gebracht met door de overheid te stellen prioriteiten? Als er altijd een spanningsrelatie zal bestaan tussen effectiviteit en legitimiteit van de rechtshandhaving, hoe kan deze spanning dan tot draaglijke proporties worden teruggebracht?

16. Het probleem van het gedoogbeleid: als wetgever en bestuur in openbaar debat ervoor kiezen bepaalde wetsovertredingen te gedogen, geeft dit wel de betrokkenen duidelijkheid en rechtszekerheid (soft drugs, milieuvergunningen) maar ondermijnt het de normatieve kracht van de desbetreffende normen; als gedogen zonder beleid in praktijk gebracht wordt (brandvoorschriften, invoer van cocaïne) ondermijnt dit het gezag van de wet dat onontbeerlijk is voor de rechtsstaat. De columniste Nelleke Noordervliet stelde over de gedoog-paradox (wel willen maar niet kunnen reguleren en handhaven) de kernvraag: «Wanneer gaat tolereren over in gedogen en wanneer gaat gedogen over in corruptie?» Wat is de visie van de minister op het gedoogbeleid en vooral op de consequenties daarvan voor het wetgevingsbeleid? Is het denkbaar dat er ooit Aanwijzingen komen voor het gedoogbeleid of is zoiets wezenlijk niet te rijmen met de uitgangspunten van de rechtsstaat?

17. Effectiviteit wetgeving: Welke doelstelling(en) heeft een wet? Is het aannemelijk te maken dat die doelstelling(en) gerealiseerd zal/zullen worden? Worden die doelstellingen metterdaad gerealiseerd?

Vertrouwende, dat deze vragen tijdig zullen worden beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het onderhavige wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Eliane Janssen