

## Wetgevingsbeleid springlevend!

*Drs. S.A.P.J. van Melis*

### Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Drs. S.A.P.J. van Melis, 'Wetgevingsbeleid springlevend!',  
*RegelMaat* 2014-5, p. 4-4

## 1. Kwaliteit van wetgeving

Wetgeving heeft tot doel om de samenleving te ordenen en burgers te beschermen tegen elkaar en tegen de overheid. Daarom is het voor burgers en voor de overheid van belang dat wetgeving kwalitatief goed is en de beoogde doelen bereikt. In de nota 'Zicht op wetgeving' van minister van Justitie E.M.H. Hirsch Ballin, die in 1991 verscheen, werd de basis gelegd voor het huidige beleid voor de kwaliteit van de Nederlandse wetgeving. Vanuit de constatering dat sprake was van overspannen verwachtingen van wet- en regelgeving en het feit dat onnodig, te snel of ondoordacht gegrepen werd naar het instrument werden kwaliteitseisen voor wet- en regelgeving geformuleerd. Zo zou wetgeving helder, toegankelijk en eenvoudig moeten zijn, maar ook rechtmatig, doelmatig en doeltreffend. Bovendien zou rekening moeten worden gehouden met subsidiariteit, evenredigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze kwaliteitseisen zijn later uitgewerkt in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). De Aanwijzingen dienen in acht te worden genomen door ministers en ambtenaren van de ministeries en bevatten naast de kwaliteitseisen ook regels voor wetgevingstechniek en procedurele aanwijzingen.

Het vaststellen van deze kwaliteitseisen en de nadere uitwerking in de Aanwijzingen voor de regelgeving geven echter geen garantie dat alle wet- en regelgeving die voorbereid wordt ook kwalitatief goed is en de beoogde doelen bereikt. G.J.

Veerman stelt in zijn boek *Over wetgeving principes, paradoxen en praktische beschouwingen*<sup>1</sup> dat het niet mogelijk is om te beoordelen of een wet die aan alle kwaliteitseisen voldoet ook een kwalitatief goede wet is. Wel concludeert hij dat kwaliteitseisen degenen die wetsvoorstellen voorbereiden, helpen om aandacht te besteden aan kwaliteit van wetgeving en dat dit de kans op kwaliteit vergroot. In zijn boek *Een empathische wetgever*<sup>2</sup> blijkt op basis van empirisch onderzoek naar de werking van wetten dat wetten in vrijwel alle gevallen de met de wetgeving beoogde doelen naderbij brengen. Dit blijkt vooral afhankelijk van de duidelijkheid van de wet zelf (geslotenheid van de normstelling, precisie van het doel) en de aanwezigheid van de geschikte voorwaarden voor naleving van de wet (bekendheid regelgeving, financiële middelen, toezicht en handhaving). De eerdergenoemde kwaliteitseisen helpen dus om wetten te maken die echt werken. Maar het vaststellen van regels over de kwaliteit van wet- en regelgeving garandeert niet dat deze regels ook worden nageleefd. Er is meer nodig om de kans op kwaliteit van wet- en regelgeving te vergroten en zo te zorgen dat de wetgeving de beoogde doelen realiseert.

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd de taak van de minister van Justitie uitgebreid tot de zorg voor de kwaliteit van wetgeving in het algemeen. Sindsdien is er op het ministerie een afdeling die alle voorgenomen wetgeving van de rijksoverheid toetst op kwaliteit vóórdat een voorstel naar de ministerraad gaat, thans de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie.<sup>3</sup> Naast toetsing van voorgenomen wetgeving heeft deze sector ook tot taak om wetgevingsbeleid te ontwikkelen, te zorgen dat wetgevingsjuristen instrumenten en kaders hebben om kwalitatief goede wetgeving te kunnen maken, en te bevorderen dat het wetgevingsproces transparant, efficiënt en effectief verloopt.

## 2. Wetgevingsbeleid

Wetgevingsbeleid is letterlijk het maken van beleid over wetgeving. Het heeft tot doel om de kwaliteit van wetgeving te bevorderen en richt zich vooral tot degenen die bij de totstandkoming van wetgeving zijn betrokken. De ontwikkelingen in het algemeen wetgevingsbeleid in de afgelopen decennia zijn in diverse artikelen en boeken beschreven.<sup>4</sup> Meestal aan de hand van de commissies die zich hierover hebben gebogen, de rijksbrede programma's die hiervoor zijn opgezet en de nota's die zijn verschenen. Voor een goed begrip van de koerswijziging in de afgelopen tien jaren

worden hierna de belangrijkste ontwikkelingen in deze periode geschetst en getypeerd.

### **2.1 Nota ‘Bruikbare rechtsorde’**

Een belangrijke nota in de afgelopen tien jaren was de nota ‘Bruikbare rechtsorde’,<sup>5</sup> die in 2004 verscheen onder verantwoordelijkheid van minister van Justitie, J.P.H. Donner. Deze nota ging, aldus de minister aan de Tweede Kamer, over het beleid om de bruikbaarheid van de rechtsorde te bevorderen. Deze bruikbaarheid zou vooral verbeteren door het beperken van de regeldruk en het zorgen voor wetgeving die burgers werkelijk ruimte laat en die zij niet als onredelijk beperkend voor hun handelen ervaren. Met de nota werd een programma aangekondigd om na te gaan wat gedaan kon worden om regelgroei en regeldruk te voorkomen en tegen te gaan. Dit heeft geresulteerd in een groot aantal rapporten met voorstellen over alternatieve reguleringsmodellen<sup>6</sup> en doorlichtingen van bestaande wet- en regelgeving met concrete suggesties voor aanpassing.<sup>7</sup> Daarnaast voerden de meeste ministeries doorlichtingen van hun regelgeving uit en werd veel ‘dor hout’ gekapt.<sup>8</sup> De sterke nadruk op regeldruk in de nota ‘Bruikbare rechtsorde’ ging gepaard met gelijktijdige programma’s van achtereenvolgende kabinetten voor de aanpak van administratieve lasten van burgers en bedrijven.<sup>9</sup> En op 15 mei 2006 organiseerde het toenmalige kabinet-Balkenende II een brede maatschappelijke regeldrukconferentie, waarin het kabinet met bedrijven, maatschappelijke organisaties, uitvoeringsinstanties, gemeenten, adviesorganen en politieke partijen sprak over de oorzaken van regeldruk.<sup>10</sup> Eind 2006 stuurde de opvolger van minister Donner in het minderheidskabinet-Balkenende III, E.M.H. Hirsch Ballin, de laatste voortgangsrapportage ‘Bruikbare rechtsorde’<sup>11</sup> naar het parlement met de resultaten van het programma. Tegelijkertijd werden ook twee nieuwe projecten aangekondigd: een project over openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving en een project over het uitdragen van kernwaarden van de rechtsorde. Dit laatste project leidde tot de instelling van de maatschappelijke commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, die in het voorjaar van 2008 een advies presenteerde,<sup>12</sup> maar ook tot de bijdrage van de minister van Justitie aan de oprichting van het Huis voor Democratie en Rechtsstaat eveneens in 2008.<sup>13</sup> Het eerste project over openbare internetconsultatie, maar ook enkele beschouwingen bij de voortgangsrapportage, bijvoorbeeld over het belang van

vertrouwen in de relatie tussen overheid en samenleving, waren in feite de opmaat voor een nieuwe nota over het wetgevingsbeleid.

## **2.2 Nota ‘Vertrouwen in wetgeving’**

In 2008 verscheen de nota ‘Vertrouwen in wetgeving’ van minister van Justitie E.M.H. Hirsch Ballin in kabinet-Balkenende IV,<sup>14</sup> die hiermee een nieuwe impuls en uitwerking gaf aan het wetgevingsbeleid dat hij ruim vijftien jaar eerder had gepresenteerd. In de nota is een wetgevingsbeleid geschetst dat uitgaat van vertrouwen in burgers, bedrijfsleven en professionals en omgekeerd van het vertrouwen dat de samenleving moet kunnen stellen in de wet en de zorgvuldige uitvoering ervan. Het begrip vertrouwen wordt in die jaren veel gebruikt en heeft ook een centrale plaats in het regeerakkoord.<sup>15</sup> Naast de focus op vertrouwen en het voortzetten van de sterke nadruk op het belang van het voorkomen en tegengaan van regeldruk wordt in de nota een uitbreiding van de scope van het wetgevingsbeleid aangekondigd. Het wetgevingsbeleid moet integraal zijn, in die zin dat het zich niet meer alleen richt op de ontwikkeling en toepassing van kwaliteitscriteria, maar ook op de vragen die in de fase van beleidsvoorbereiding aan de orde moeten komen en de partijen die bij de voorbereiding betrokken moeten worden om goede wetgeving te kunnen maken. Integraal wetgevingsbeleid moet de verbinding van en wisselwerking tussen beleidsvoorbereiding, totstandkoming van wetgeving, uitvoering en handhaving van wetgeving en wetsevaluatie bevorderen.

Deze scopeverbreding van het wetgevingsbeleid was een belangrijke en ambitieuze koerswijziging. Voor een deel zijn hierin elementen van de nota ‘Zicht op wetgeving’ nader uitgewerkt, zoals het belang van samenwerking in het wetgevingsproces tussen beleidsmakers en wetgevingsjuristen en het belang van wetsevaluatie. Voor een ander deel was de koerswijziging mede ingezet door de ervaringen met het regeldrukbeleid in de voorafgaande jaren. Bij de aanpak van regeldruk bleek steeds meer dat het voorkomen van wettelijke regels en het zorgen dat ze geen onnodige lasten veroorzaken expliciete aandacht vragen in de fase van beleidsvoorbereiding, dus nog vóórdat is besloten dat er regels moeten komen. Ook werd steeds duidelijker dat het voor het echt aanpakken van feitelijke of ervaren regeldruk van groot belang is om de partijen die de regelgeving toepassen of de lasten van regelgeving ervaren zelf te laten aangeven welke lasten dat zijn

en hoe die voorkomen zouden kunnen worden. Dat vraagt om betrokkenheid van deze partijen in de diverse fasen van het beleids- en wetgevingsproces.

Het beoogde integraal wetgevingsbeleid bevatte dan ook de nodige nieuwe uitdagingen. Naast de al genoemde uitbreiding zou, gelet op de verwevenheid van de Nederlandse en de Europese rechtsorde, de betekenis van de Europese Unie en de Nederlandse rechtsorde uitdrukkelijk in het wetgevingsbeleid verankerd moeten zijn. Daarnaast zou de transparantie bij de voorbereiding van wet- en regelgeving moeten worden versterkt en zou er meer aandacht moeten zijn voor de relatie tussen ICT en wetgeving. Het werkprogramma voor een integraal wetgevingsbeleid in de nota bevat daarom veel acties die anders van karakter zijn dan acties uit eerdere nota's over het wetgevingsbeleid. Veel acties beogen concrete instrumenten te ontwikkelen in plaats van het doorlichten van wetgevingscomplexen en het doen van onderzoek.

### **3. Beleid in uitvoering**

In de afgelopen jaren is de uitvoering van het werkprogramma uit de nota 'Vertrouwen in wetgeving' voortvarend opgepakt. Dit bleek al bij de voortgangsrapportage van oktober 2009.<sup>16</sup> Het voert te ver om in dit artikel alle acties en resultaten te beschrijven. Daarom worden hieronder alleen enkele spraakmakende vernieuwingen in het wetgevingsbeleid uitgebreider besproken.

#### ***3.1 Rijksbreed wetgevingsprogramma en KIWI***

De voortgangsrapportage uit 2009 stelt dat de economische en financiële crisis het belang van vertrouwen in wetgeving onderstreept, maar dat door deze crisis vooral ook begrippen als snelheid, transparantie, integraliteit en doelmatigheid van wetgeving en het wetgevingsproces centraal staan. Dit zorgde bijvoorbeeld voor de totstandkoming van een rijksbreed wetgevingsprogramma dat inzicht gaf in de wetgevingsvoornemens van alle ministers en een bijdrage leverde aan de planning van de voorbereiding en de efficiënte behandeling van wetsvoorstellen. Dit wetgevingsprogramma is gekoppeld aan de cyclus van de rijksbegroting en wordt twee keer per jaar geactualiseerd. Ook is gewerkt aan de totstandkoming van een digitaal wetgevingsvoortgangssysteem met de naam KIWI (Keten Informatiesysteem Wetgeving In wording) om het proces rondom het creëren en beheren van nationale regelgeving te automatiseren en de communicatie

daarover naar andere belanghebbenden (burgers, bedrijven en parlement) te ondersteunen. Stapsgewijs is dit systeem bij steeds meer ministeries geïmplementeerd en inmiddels gebruiken de meeste ministeries dit systeem. Ten slotte is een zogenaamde I-timer (implementatiedatabase) ontwikkeld en in gebruik genomen om de tijdige implementatie van Europese regelgeving te monitoren.

### ***3.2 Internetconsultatie wetgeving***

Een echte doorbraak was de opening van de website internetconsultatie.nl op 24 juni 2009,<sup>17</sup> die zelfs het NOS-televisiejournaal haalde. De betekenis en het gebruik van internet in onze samenleving waren ondertussen flink groter geworden, maar bij de totstandkoming van wetgeving speelde het geen rol van betekenis. Met de komst van de website werden steeds meer voorstellen voor wet- en regelgeving in een vroeger stadium dan voorheen openbaar voor iedereen en konden burgers, bedrijven en organisaties hun ideeën en suggesties kenbaar maken om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van deze voorstellen te verbeteren. Na twee jaar experimenteren bleek uit de evaluatie dat internetconsultatie meerwaarde had voor de transparantie van het wetgevingsproces en dat zij de mogelijkheden voor publieke participatie verbetert en een bijdrage levert aan de kwaliteit van voorstellen voor wet- en regelgeving. Daarom concludeerde de minister van Veiligheid en Justitie, I.W. Opstelten, in 2011 dat internetconsultatie vaker zou moeten worden ingezet bij voorbereiding van wet- en regelgeving, en hij formuleerde hiervoor een aantal rijksbrede uitgangspunten.<sup>18</sup> Sindsdien worden steeds vaker voorstellen op de website geplaatst, niet alleen nationale wet- en regelgeving, maar ook initiatiefwetsvoorstellen en Europese conceptrichtlijnen. En in toelichtingen wordt steeds beter en uitgebreider verantwoord wat er is gedaan met de ontvangen reacties.

### ***3.3 Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving***

Een andere grote vernieuwing in het wetgevingsbeleid was de totstandkoming van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) in 2009.<sup>19</sup> Met het IAK werden twee initiatieven verenigd die eerder los van elkaar stonden. De directeuren Wetgeving van de ministeries hadden het initiatief genomen om de grote hoeveelheid interdepartementaal geldende toetsen, hulpmiddelen, handleidingen, kabinetsstandpunten en andere instrumenten die in meer of

mindere mate worden gebruikt bij de voorbereiding van beleid en regelgeving door te lichten. Hieruit bleek dat het aantal eisen dat verplicht moet worden toegepast, fors kon worden teruggebracht. Tegelijkertijd was er vanuit het regeldrukbeleid, nationaal maar vooral Europees ingegeven, een steeds sterker wordende roep om een Nederlandse versie van een *regulatory impact assessment* (RIA).<sup>20</sup> Het IAK werd gepresenteerd als een nieuwe werkwijze voor een integrale voorbereiding en verantwoording van beleid en wetgeving en was digitaal beschikbaar via de openbare website naarhetiak.nl. Ook hier werd eerst geëxperimenteerd met dit nieuwe instrument, maar na anderhalf jaar besloot het kabinet op basis van de evaluatie om het IAK voortaan structureel te gaan toepassen bij de voorbereiding en verantwoording van beleid en regelgeving.<sup>21</sup> Dit betekende dat nieuwe voorstellen voor beleid en regelgeving die aan het parlement worden voorgelegd, een adequaat antwoord zouden moeten bevatten op zeven centrale vragen die de kwaliteitseisen in het IAK structureren. Dit zijn voor de hand liggende vragen als ‘Wat is het probleem?’ en ‘Wat zijn de effecten?’, maar de beantwoording daarvan dient te geschieden aan de hand van de kwaliteitseisen die hierachter schuilgaan en die logisch geordend in het IAK staan. De toetsing van de kwaliteitseisen vindt plaats door de ambtelijke toetsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de betreffende kwaliteitseisen. Zo toetst de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie de naleving van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het ministerie van Economische Zaken bijvoorbeeld de naleving van de eisen voor het in kaart brengen en reduceren van administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven. Zo nodig hebben de toetsinstanties overleg met elkaar en zij worden hierbij ondersteund door het digitale toetsloket. De beantwoording van de zeven IAK-vragen in een voorstel wordt getoetst door het ambtelijk voorportaal waarin een voorstel wordt besproken en uiteindelijk beoordeeld door de ministerraad. Het IAK heeft gezorgd voor een beter overzicht en bewustwording van de eisen die gelden voor voorstellen voor beleid en wetgeving, en voor betere verantwoording van de keuzes die in deze voorstellen gemaakt zijn. Vanzelfsprekend is en blijft met name het laatste een doorgaand verbeteringsproces met het IAK als belangrijk hulpmiddel.

### **3.4 Vaste Verandermomenten**

Het beleid voor Vaste Verandermomenten (VVM) ontstond vanuit het regeldrukbeleid, maar werd uiteindelijk onderdeel

van het wetgevingsbeleid omdat het met name gevolgen had voor de planning van wet- en regelgeving en het wetgevingsproces. De aanleiding voor VVM, een idee afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, was de klacht van bedrijven, burgers, publieke professionals en instellingen over de frequente wijziging van regelgeving gedurende het jaar en de vaak beperkte voorbereidingstijd. Dit zorgde voor veel ervaren regeldruk. Na een periode van experimenteren besloot het kabinet eind 2009 om met ingang van 1 januari 2010 VVM in te voeren voor alle wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen waarvan de voorbereiding start op of na 1 januari 2010.<sup>22</sup> Concreet betekende dit dat er twee vaste inwerkingtredingdata per jaar zijn voor wetten en AMvB's, te weten 1 januari en 1 juli. Voor ministeriële regelingen zijn er vier vaste inwerkingtredingdata, te weten 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober. Er geldt een minimale invoeringstermijn van twee maanden tussen publicatie van een regeling en de inwerkingtreding. Het is mogelijk om af te wijken van de vaste inwerkingtredingdatum, de minimale invoeringstermijn of beide, maar dit moet worden gemotiveerd in de toelichting en hiervoor gelden vier limitatieve uitzonderingsgronden. Het VVM-beleid is ook verankerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 174) en de toepassing van het VVM-beleid heeft er inmiddels toe geleid dat steeds meer regelingen op vaste data in werking treden. De naleving van de minimale invoeringstermijn is minder, maar daar staat tegenover dat meer dan voorheen partijen die door de regeling wordt geraakt al in een vroeg stadium worden geïnformeerd over en betrokken bij de voorbereiding van deze regeling, zodat zij zich kunnen voorbereiden.

### ***3.5 Versterking juridische functie***

De verbreding van het wetgevingsbeleid had zeker ook consequenties voor de rol van de wetgevingsdirecties op de ministeries. Zij moesten eerder bij de beleidsontwikkeling betrokken raken om te voorkomen dat al te gemakkelijk naar het instrument van formele regelgeving werd gegrepen en te bewerkstelligen dat de juridische inbreng in het beleidsproces werd verstevigd. Gelijktijdig constateerde de Raad van State dat de juridische functie bij de ministeries was verzwakt en dat versterking nodig was.<sup>23</sup> Bij de term 'juridische functie' gaat het zowel om wetgevingstaken als om juridische adviestaken. Vanuit de sector Wetgevingskwaliteitsbeleid van het ministerie van Justitie werd het programma Versterking Juridische Functie Rijk gestart, dat zich richtte op de versterking van



zowel de juridische als de wetgevingsfunctie. Daarom waren alle directeuren Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van de ministeries alsook de Raad van State hierbij betrokken. Het programma was onderdeel van het kabinetsprogramma Vernieuwing Rijksdienst. In 2010 verscheen het eindrapport 'Partner in beleid' met een verslag over de behaalde resultaten.<sup>24</sup>Zo kwam er in september 2009, naast de reeds bestaande Academie voor Wetgeving, ook een Academie voor Overheidsjuristen, die opleidingen en cursussen verzorgt om de professionaliteit van nieuwe en zittende juristen bij de rijksoverheid te versterken. De samenwerking tussen de directies WJZ en de wetenschap werd verbeterd, een mobiliteitspool werd ingesteld om juristen te laten rouleren en veel informatie wordt gedeeld via de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken en vanaf 2012 ook via het juridisch rijksportaal. Ook kwam er meer aandacht voor de monitoring van de kwaliteit van de juridische functie door de instelling van het programma Versterking Juridische Functie Rijk. Ten slotte heeft het programma geleid tot een verdere integratie van de wetgevingsfunctie en de juridische adviesfunctie binnen de departementen, zowel inhoudelijk als organisatorisch.

### **3.6 Opvallend**

Enkele opvallende punten bij de voornoemde vernieuwingen zijn het belang van ICT en het gebruik van internet, het besef dat de directies WJZ door meer en betere samenwerking de positie van de juridische en wetgevingsfunctie binnen de rijksoverheid kunnen versterken en het feit dat veel van deze vernieuwingen stapsgewijs en met behulp van experimenten zijn en worden ingevoerd. Deze stapsgewijze benadering blijkt effectief en efficiënt te werken om zaken te kunnen veranderen in de richting van een integraal wetgevingsbeleid. Bovendien heeft druk van buiten, vooral vanuit het regeldrukveld binnen en buiten de rijksoverheid, vaak bevorderd dat er concrete stappen gezet worden om zaken te veranderen.

Vanuit de politiek blijkt alleen de Eerste Kamer af en toe met de minister van Justitie of Veiligheid en Justitie te debatteren over het wetgevingsbeleid, maar de vaste commissie Justitie, of later: Veiligheid en Justitie, in de Tweede Kamer ziet daartoe, met uitzondering van een debat over de motie Van Dijk c.s. inzake de toepassing van de *lex silencio positivo* bij vergunningen,<sup>25</sup>geen aanleiding. Daarentegen blijkt de vaste commissie Economische Zaken in de Tweede Kamer steeds meer aandacht te ontwikkelen voor (onderdelen van) het

wetgevingsbeleid en met enige regelmaat wordt hierover gesproken met de ministers van Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de uitvoering van het regeldrukprogramma van achtereenvolgende kabinetten. Dit heeft er uiteindelijk in 2012 toe geleid dat diverse onderwerpen van het wetgevingsbeleid zijn opgenomen in de Verzamelbrief Regeldruk, een nota over het regeldrukbeleid van de ministers van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Veiligheid en Justitie en Wonen en Rijksdienst.<sup>26</sup> Daarom wordt in voortgangsrapportages over het regeldrukbeleid ook gerapporteerd over onderdelen van het wetgevingsbeleid, zoals het gebruik van internetconsultatie en de toepassing van het IAK en VVM.<sup>27</sup>

#### 4. Perspectieven voor de toekomst

Uit het voorgaande blijkt dat het wetgevingsbeleid de afgelopen jaren de nodige vernieuwingen heeft ondergaan. Daarnaast zijn ook andere activiteiten, zoals kaderstelling, het ontwikkelen van handleidingen en het doen van onderzoek, verricht.<sup>28</sup> Nederland is overigens niet het enige land dat de afgelopen jaren hard heeft gewerkt aan het wetgevingsbeleid. We zijn bijvoorbeeld in goed gezelschap van het Verenigd Koninkrijk, waar het Cabinet Office met deels vergelijkbare activiteiten bezig is om de kwaliteit van wetgeving te bevorderen.<sup>29</sup> De stelling van M. Bokhorst dat het wetgevingsbeleid anno 2014 op sterven na dood lijkt,<sup>30</sup> lijkt vooral te zijn ingegeven door haar constatering dat met de kabinetten-Rutte een einde lijkt te zijn gekomen aan de traditie dat elk kabinet zijn eigen wetgevingsbeleid formuleert aan de hand van een nota waarin de minister van Justitie een politieke lijn en een reeks projecten aankondigt. En deze indruk wordt versterkt door het feit dat, zoals hiervoor al opgemerkt, de vaste commissie voor Justitie in de Tweede Kamer niet debatteert over het wetgevingsbeleid en de Eerste Kamer sporadisch. Uit het voorgaande bleek echter al dat het wetgevingsbeleid meer integraal is geworden en dat het zich heeft uitgebreid naar de domeinen van beleid en de aanpak van regeldruk, wat zelfs tot opnemingen van elementen uit het wetgevingsbeleid in een beleidsnota over regeldruk leidde. De visie op het wetgevingsbeleid in de nota 'Vertrouwen in wetgeving' heeft ervoor gezorgd dat het wetgevingsbeleid minder het exclusieve domein is van de minister van (Veiligheid en) Justitie, maar dat deze verantwoordelijkheid meer dan voorheen mede wordt gedragen en gevoeld door de andere bewindspersonen in het kabinet en door commissies in de Tweede Kamer. En dat is

goed, want alle departementen zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun eigen wetgeving en beleid en zij zijn dus degenen die hieraan werken. Naast dit bredere draagvlak hebben veel vernieuwingen er ook voor gezorgd dat het wetgevingsproces transparanter is en meer mogelijkheden biedt voor participatie die aansluiten bij de ontwikkelingen in de maatschappij, ook voor mensen en organisaties die dit niet dagelijks doen. En ten slotte is de aandacht voor een goede onderbouwing van wetgeving en de eisen die het kabinet, het parlement en vooral ook de samenleving hieraan stellen flink toegenomen. Maar de tijd staat niet stil, dus het is van belang om vooruit te kijken.

#### ***4.1 Werken aan structurele verandering***

De grote hoeveelheid veranderingen in het wetgevingsbeleid heeft veel opgeschud en nu is het zaak om deze veranderingen ook rijksbreed te laten beklijven, zodat ze ook structureel bijdragen aan de kwaliteit van wetgeving.<sup>31</sup> Dat vraagt tijd, ruimte voor experimenteren, voldoende begeleiding bij implementatie en nazorg, maar ook financiële middelen voor bijvoorbeeld het beheer van de ICT-systemen voor de rijksbrede wetgevingsinfrastructuur. Zo wordt een goed fundament gelegd onder het integraal wetgevingsbeleid en is het mogelijk om er verder aan te bouwen. Bij de totstandkoming van de stelselherziening voor het omgevingsrecht is bijvoorbeeld veel ervaring opgedaan met de toepassing van het IAK voor zo'n omvangrijk wetgevingstraject.<sup>32</sup> En bij de recent gestarte modernisering van het Wetboek van Strafvordering<sup>33</sup> is, gelet op de IAK-werkwijze, parallel aan het wetgevingstraject een traject gestart om samen met de partners in de strafrechtketen al in de fase van ideeënvorming de mogelijke uitvoeringsconsequenties van voorstellen en ideeën in kaart te brengen. Verder is bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de fraudebestendigheidstoets voor nieuwe wet- en regelgeving gebleken dat het IAK ook nuttig is omdat het duidelijk maakt welke toetsen en eisen er al zijn en zo voorkomt dat onnodig nieuwe toetsen worden gemaakt of eisen worden gesteld. Veel moeilijker blijkt het te bewerkstelligen dat het IAK wordt toegepast bij de totstandkoming van beleidsnota's. Het IAK wordt nog steeds vooral gezien als een instrument voor het maken van wetgeving.

## ***4.2 Ontwikkelen van nieuwe perspectieven***

Tegelijkertijd is het van belang om voorbereid te zijn op de toekomst en met het wetgevingsbeleid in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en trends in de samenleving. In de voornoemde Verzamelbrief Regeldruk zijn door het kabinet al nieuwe initiatieven ter verbetering van de wetgevingskwaliteit en de aanpak van regeldruk aangekondigd. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van een uitgebreidere openbare wetgevingskalender zodat burgers en bedrijven op één website kunnen zien welke regelingen eraan komen en de voortgang kunnen volgen. Daarnaast worden sinds 1 januari 2014 bij nieuwe internetconsultaties over voorgenomen wet- en regelgeving de dan beschikbare resultaten van de beantwoording van de zeven IAK-vragen gepubliceerd en ook de dan beschikbare effecttoetsen (zoals de bedrijfseffectentoets), voor zover deze op grond van de Wet openbaarheid van bestuur nu ook al op verzoek openbaar gemaakt kunnen worden.

Voor de wetgevingstoetsing worden thans de mogelijkheden verkend om de effectiviteit van de toetsing beter te meten en zodoende verder te verbeteren, bijvoorbeeld door een vergelijking tussen de wetgevingstoetsen over wetsvoorstellen en de adviezen van de Raad van State. Uit de eerste resultaten blijkt dat in de wetgevingstoetsen grotendeels dezelfde opmerkingen worden gemaakt als de Raad van State doet, bijvoorbeeld over de onderbouwing van het voorstel, de proportionaliteit van de maatregelen en de effectiviteit. Recent is een nieuw interdepartementaal project van start gegaan om de consultatie- en adviespraktijk bij voorbereiding van wetgeving verder te stroomlijnen en nieuwe mogelijkheden voor consultatie over wetgeving te verkennen.<sup>34</sup> Hele actuele thema's zijn de uitvoerbaarheid van wetgeving, zeker bij de decentralisaties van het huidige kabinet, en de harmonisering van bestaande juridische kaders, bijvoorbeeld voor de inzet van het instrument 'naming en shaming' bij openbaarmaking van gegevens, bijvoorbeeld door toezichthouders. Ook een interessante uitdaging is het realiseren van een meer uniforme aanpak van sturingsvraagstukken, bijvoorbeeld voor verzelfstandigingsvraagstukken en de noodzaak van overheidstoezicht.<sup>35</sup> Rijksbreed zou kunnen worden onderzocht of door vergelijking van wetgevingscomplexen meer gezegd kan worden over de robuustheid van typen wetgeving, zodat hieruit nieuwe inzichten kunnen worden verzameld die helpen om de kwaliteit van nieuwe wetgeving te versterken. Ten slotte zijn er zeker nog mogelijkheden om de samenwerking binnen de

wetgevings- en juridische functie verder te versterken en hun inbreng bij de voorbereiding van beleid verder te verbeteren.

Het wetgevingsbeleid is dus volop in beweging en zeker niet op sterven na dood. Er liggen de nodige uitdagingen, zowel om de vernieuwingen van de afgelopen jaren te laten beklijven als om nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten.

## Noten

**1** G.J. Veerman, m.m.v. S.R. Hendriks-de Lange, *Over wetgeving: principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007, p. 165-176.

**2** G.J. Veerman, m.m.v. R.J. Mulder & E.S.M. Meijnsing, *Een empathische wetgever. Meta-evaluatie van empirisch onderzoek naar de werking van wetten*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

**3** Zie verder <[www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/toetsingsinstanties/vj-sector](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/toetsingsinstanties/vj-sector)>.

**4** Voor een opsomming, zie F.J. van Ommeren, 'Algemeen wetgevingsbeleid', in: S.E. Zijlstra e.a. (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 100.

**5** *Kamerstukken II 2003/04*, 29279, 9.

**6** Bijv. 'Ruimte voor zorgplichten' (2004) en 'Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen' (2004).

**7** Bijv. 'Eindrapport doorlichting ministeriële regelingen' (2004), 'Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs' (2005), 'De bakens verzet' (2005) en 'Wet MOT/WID' (2005).

**8** S.A.P.J. van Melis, 'Tijd voor de grote schoonmaak!', *RegelMaat* 2006, afl. 3, p. 95-98.

**9** *Kamerstukken II 2004/05*, 29515, 1 en *Kamerstukken II 2003/04*, 29362, 1.

**10** Verslag van de maatschappelijke regeldrukconferentie 15 maart 2006 in de Oude Vergaderzaal van de Tweede Kamer, geschreven door een werkgroep van de ministeries van

Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Financiën en Justitie, mei 2006. Zie ook *Kamerstukken II 2005/06*, 29362 en 29515, 85.

**11** *Kamerstukken II 2006/07*, 29279, 41.

**12** Maatschappelijke commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat, 'Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen', Den Haag 2008. Zie ook *Kamerstukken II 2006/07*, 29279, 56 en *Kamerstukken II 2008/09*, 29279, 83.

**13** *Kamerstukken II 2007/08*, 31475, 1.

**14** *Kamerstukken II 2008/09*, 31731, 1.

**15** Coalitieakkoord kabinet-Balkenende IV, 'Samen werken, samen leven' (februari 2007).

**16** *Kamerstukken II 2009/10*, 31731, 4 en *Kamerstukken I 2009/10*, 31731, A.

**17** *Kamerstukken II 2007/08*, 29279, 62.

**18** *Kamerstukken II 2010/11*, 29279, 121.

**19** *Kamerstukken II 2009/10*, 31731, 6.

**20** OESO in partnership with the European Commission, *Better Regulation in Europe – The Netherlands* (Report for the EU 15 project for assessment of the capacity for effective regulatory management), 2010. Maar ook: S. Djankov & P. Ladegaard, *Review of the Dutch Administrative Simplification Programme*, Washington, DC: Worldbank 2008.

**21** *Kamerstukken II 2010/11*, 29515, 330 en *Kamerstukken I 2010/11*, 32500 VI, K.

**22** *Kamerstukken II 2009/10*, 29515, 309.

**23** *Kamerstukken II 2007/08*, 31202, 33.

**24** *Kamerstukken II 2009/10*, 32124, 9.

**25** *Kamerstukken II 2008/09*, 31579, 18 en *Kamerstukken II 2008/09*, 29515, 293.

**26** *Kamerstukken II 2012/13*, 29362, 224.

**27** Zie bijv. de voortgangsrapportage regeldruk voorjaar 2014: *Kamerstukken II 2013/14, 29362, 235*.

**28** Zie bijv. het rapport ‘Maat houden’ over de herziening van het kader Maat houden voor het doorberekenen van toezichtkosten (*Kamerstukken II 2013/14, 24036, 407*), WODC-onderzoeken naar maatschappelijke zelfreguleringsinstrumenten (*Kamerstukken II 2010/11, 31731, 9*) en de kabinetsreactie op het rapport ‘Referentiekader boetehoogten’ (*Kamerstukken II 2012/13, 33400 VI, 80*).

**29** R. Heaton (Cabinet Office), ‘When Laws Become Too Complex’, 16 april 2013 (<[www.gov.uk/government/publications/when-laws-become-too-complex/](http://www.gov.uk/government/publications/when-laws-become-too-complex/)>).

**30** M. Bokhorst, *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

**31** Tijdens een door de Academie voor Wetgeving georganiseerde bijeenkomst over het eerdergenoemde proefschrift van M. Bokhorst werd dit ook vanuit de zaal naar voren gebracht, zie <[www.acwet.nl/event/actualiteit-de-zoektocht-van-de-wetgever-naar-zeggenschap-en-gezag](http://www.acwet.nl/event/actualiteit-de-zoektocht-van-de-wetgever-naar-zeggenschap-en-gezag)>.

**32** *Kamerstukken II 2013/14, 33118, 16*.

**33** ‘Opstelten werkt aan nieuw Wetboek van Strafvordering’, *NRC Handelsblad* 19 juni 2014.

**34** Bijv. het project STROOM: J. van Bergenhenegouwen & J. van Beuningen, ‘Vitaliserende wetgeving: de energiewetgeving in transitie’, *PM-special* 2012, p. 78-94.

**35** Discussies over noodzaak overheidstoezicht spelen op diverse terreinen, vaak naar aanleiding van incidenten, zoals bij de woningbouwcorporaties en de filantropische sector.