

Vergaderjaar 2009–2010

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2009

Bij brief van 6 oktober 2008 heb ik u gezonden de nota «Vertrouwen in wetgeving, Een programma voor een integraal wetgevingsbeleid» (Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1). De nota Vertrouwen in wetgeving vormt de vertaling van het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven» in een integraal wetgevingsbeleid dat uitgaat van vertrouwen in burgers, bedrijfsleven en professionals en omgekeerd van het vertrouwen dat de samenleving moet kunnen stellen in de wet en de zorgvuldige uitvoering ervan. Ik heb de nota met de Eerste Kamer besproken in een debat op 10 februari van dit jaar.

In deze brief geef ik u een overzicht van de stand van zaken van de uitvoering van de nota. Ik volg daarbij de speerpunten zoals geformuleerd in de nota: terughoudendheid met nieuwe wetgeving; ruimte voor burgers, bedrijfsleven en uitvoerders; betere uitvoering; meer aandacht voor ICT en wetgeving; en de betekenis van Europa. Dit overzicht, inclusief een samenvatting van enkele reacties op de nota, vindt u in onderdeel II hieronder. Maar eerst maak ik enkele algemene opmerkingen over de uitvoering van het wetgevingsbeleid zoals neergelegd in de nota.

I. Algemeen: uitvoering van de nota Vertrouwen in wetgeving anno 2009

De financiële en economische crisis, die zich ruim een jaar geleden openbaarde, heeft grote maatschappelijke consequenties. Deze laten uiteraard ook de wetgeving niet onberoerd. Om bij te dragen aan economisch herstel en de versteviging van economische en financiële structuren worden op bepaalde terreinen nieuwe wettelijke regels ingevoerd en bestaande wetgevingsarrangementen kritisch onder de loep genomen. Daarbij blijven de centrale noties van de nota Vertrouwen in wetgeving onverminderd van belang en actueel.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de begrippen «*vertrouwen*» en «*ruimte geven*». De financiële en economische crisis plaatst deze begrippen in een ander licht. Enerzijds is het vertrouwen in het financiële systeem en de

financiële sector ernstig geschaad. Anderzijds is voor economisch herstel meer dan ooit vertrouwen van burgers en bedrijven nodig: vertrouwen in de veerkracht van de economie en van de samenleving en vertrouwen in de stimulerende en waarborgrol van de overheid daarbij. Dit betekent geenszins dat vertrouwen en ruimte geven in wetgeving geen juiste uitgangspunten meer zouden zijn. Wel zal de wetgever nog scherper de grenzen van het vertrouwen moeten aangeven. Daarbij gaat het om de afgrenzing tussen overheidssturing en zelfregulering, de afbakening van de wederzijdse verantwoordelijkheden van de overheid en maatschappelijke actoren en de mogelijkheden voor de overheid om op te treden (ondersteunend, preventief of repressief). Op sommige terreinen van wetgeving zal mogelijk een nieuw evenwicht moet worden gevonden tussen ruimte voor maatschappelijke actoren, toezicht en regulering.

Reeds bestaande doelstellingen krijgen door de economische situatie nog meer gewicht en urgentie. Meer dan ooit is het noodzakelijk om maatregelen te nemen om administratieve en bestuurlijke lasten te verlichten en procedures te stroomlijnen en te versnellen. Daarbij horen ook wettelijke maatregelen, zoals het voorstel voor een Crisis- en herstellwet en diverse maatregelen op het terrein van Justitie (zie mijn brief van 29 oktober 2008, Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 3). Snelheid en doelmatigheid zijn zelfstandige eisen waaraan besluitvormings- en geschilbeslechtsingsprocedures, bijvoorbeeld met betrekking tot het economisch verkeer, moeten voldoen. Maar het zijn niet de enige eisen; ook andere kwaliteitseisen voor wetgeving moeten gewaarborgd blijven, zoals zorgvuldigheid en een adequate rechtsgang voor belanghebbenden. Snelheid is ook een eis die aan het wetgevingsproces zelf moet worden gesteld, uiteraard met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van elk orgaan in de wetgeving. Ik wil de mogelijkheden bekijken om de voorbereiding en behandeling van wetsvoorstellen te versnellen. Planning en prioritering zijn daarbij essentieel. Dezer dagen stuur ik u namens het kabinet een rijksbreed wetgevingsprogramma. Dit programma geeft inzicht in de wetgevingsvoornemens van alle ministers en draagt bij aan de planning van de voorbereiding en de efficiënte behandeling van wetsvoorstellen.

Transparantie, een integrale benadering en uitvoerbaarheid zijn andere kernbegrippen van de nota waaraan ik samen met mijn collega-bewindslieden concreet uitdrukking probeer te geven in de wetgeving. *Transparantie* over wetgevingsvoornemens en in het wetgevingsproces leidt tot een grotere betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de wetgeving. Dat is naar mijn overtuiging niet alleen bevorderlijk voor de kwaliteit van wetgeving maar draagt ook bij aan een meer weloverwogen besluit over de inzet van wetgeving en de keuze tussen verschillende alternatieven. Transparantie draagt daarmee bij aan terughoudendheid met wetgeving. Sinds 24 juni jl. worden bepaalde wetsontwerpen, bij wege van experiment, op internet gezet en kan eenieder op eenvoudige wijze zijn mening daarover kenbaar maken.

Het belang van een *integrale benadering* komt reeds tot uitdrukking in de ondertitel van de nota: Een programma voor een integraal wetgevingsbeleid. Het wetgevingsproces is onderdeel van een keten die loopt van de beleidsvoorbereiding, via de instrumentatie van het beleid – onder andere door wetgeving – en de toepassing van die instrumenten tot de evaluatie. De integrale benadering gaat ervan uit dat er een wisselwerking is tussen alle onderdelen van de keten en in het bijzonder dat goede wetgeving alleen tot stand komt als reeds in de fase van de beleidsvoorbereiding wordt geanticipeerd op vragen naar de noodzaak van en alternatieven voor wetgeving, de inbedding in het rechtssysteem en de uitvoerbaarheid. Met de invoering van het Integraal afwegingskader voor beleid en wetge-

ving (IAK) ondersteunen we beleidsmakers en wetgevers bij het beantwoorden van deze vragen. Het IAK is beschikbaar via Rijksweb en wordt dit jaar en volgend jaar in een aantal pilotprojecten beproefd.

Bij een integrale benadering hoort ook een nauwe en goede *samenwerking* tussen de verschillende bij de beleidsvorming en wetgeving betrokken spelers. Voor het wetgevingsproces kan het belang van samenwerking niet worden overschat. Dit betreft zowel de samenwerking tussen verschillende departementen en hun wetgevingsafdelingen als ook de samenwerking tussen de wetgeving en het beleid en tussen de wetgeving en de uitvoering. Ter verbetering van deze samenwerking zijn en worden belangrijke stappen gezet. De juridische en wetgevingsdirecties bij het rijk werken steeds intensiever samen. Sinds 2007 hebben ze een pool van juristen, via welke ze voor kortere of langere duur medewerkers uitwisselen. Deze uitwisseling is heel succesvol en goed voor de kwaliteit van het werk. Ook de eerste ervaringen met interdepartementaal samengestelde teams voor bijzondere wetgevingsprojecten (bijvoorbeeld de invoering van de Dienstenrichtlijn, de Staatkundige vernieuwing Antillen) zijn positief. Aan de opleiding van wetgevings- en andere overheidsjuristen wordt hard gewerkt via onder andere de welbekende Academie voor Wetgeving en de op 1 september jl. opgerichte Academie voor Overheidsjuristen. Deze initiatieven dragen er ook aan bij dat het rijk nog meer een aantrekkelijke werkgever wordt voor juristen. Deze activiteiten vinden plaats in het kader van het programma Versterking Juridische Functie Rijk (VJFR), waarin tevens aansluiting is gezocht bij het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Het programma VJFR zal eind van dit jaar worden afgerond met een rapportage die ter kennis van uw Kamer zal worden gebracht en waarin zal worden aangegeven welke activiteiten in het vervolg nog nodig zijn.

Bij de behandeling van de nota Vertrouwen in wetgeving in de Eerste Kamer heeft de Kamer mij gevraagd naar de rol van de Minister van Justitie in dit verband. De Minister van Justitie draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor het juridisch functioneren van de rijksoverheid in het algemeen en de wetgeving in het bijzonder. Dit gaat niet zover dat de Minister van Justitie zeggenschap heeft over de wetgeving van andere ministers. De onderlinge gelijkheid van de leden van de Ministerraad en de eigen, integrale verantwoordelijkheid van iedere minister voor zijn beleidsterrein verzetten zich daartegen. Wel beschik ik over instrumenten om mijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving gestalte te geven, zoals de verplichte wetgevingstoets door Justitie en de regel dat een wetgevingsvoorstel niet wordt geagendeerd voor een vergadering van de Ministerraad zolang de Minister van Justitie daartegen juridische bezwaren heeft en geen overleg tussen de betrokken bewindspersonen is gevoerd (artikel 4 van de Algemene aanwijzingen inzake aangelegenheden van de ministerraad en onderraden). Verder is mijn beleid op dit vlak er vooral op gericht een motor te zijn ter bevordering van de samenwerking tussen de directies juridische zaken en wetgeving en andere directies en ter versterking van de juridische functie binnen de rijksoverheid.

Tot slot blijft *uitvoerbaarheid* van wetgeving een even vanzelfsprekende als noodzakelijke doelstelling van het wetgevingsbeleid. Ook uitvoerbaarheid vereist een goede wisselwerking tussen de vormgeving van wetgeving en de uitvoering. Enerzijds moet de uitvoering goed zijn toegerust op (nieuwe) wetgeving, onder andere wat de beschikbaarheid van mensen en middelen betreft, anderzijds moet de inhoud van de wet (bijvoorbeeld de wettelijke begrippen) goed aansluiten bij de processen en systemen die uitvoeringsorganisaties hanteren en daarvoor voldoende ruimte laten. Ook op het punt van de uitvoerbaarheid heeft het kabinet diverse initia-

tieven genomen. Sinds 1 januari van dit jaar treedt nieuwe wetgeving met directe relevantie voor bedrijven in beginsel slechts op twee vaste momenten in het jaar in werking met een minimale invoeringstermijn van 3 maanden. Doel is om de administratieve lasten te beperken en ervoor te zorgen dat bedrijven weten wat eraan komt en zich goed kunnen voorbereiden. Momenteel bezien we of dit doel wordt bereikt en of het systeem zich leent voor uitbreiding.

Op de langere termijn werken we aan verbetering van de uitvoerbaarheid van wetgeving door een meer systematische inzet in het wetgevingsproces van het instrument van de wetsevaluatie en van ICT. Deze initiatieven worden gesteund door het bedrijfsleven, zoals blijkt uit de reactie van de Commissie Regeldruk Bedrijven (onder voorzitterschap van de heer Wientjes) op de nota Vertrouwen in wetgeving.

II. Voortgangsrapportage

Reacties op de nota

In het debat met de Eerste Kamer werd tot mijn genoegen Kamerbreed steun gegeven voor de lijn en inzet van het kabinet in de nota «Vertrouwen in wetgeving» (Handelingen I, 21e vergadering, 10 februari 2009, p. 1067 e.v.). In de inbreng van de Kamerleden klonken wel zorgen door over specifieke punten, zoals uitvoerbaarheid van wetgeving en soms onrealistische invoeringstermijnen, over onverminderde regeldruk, matig gebruik van wetsevaluaties en te ruime delegatie.

De Commissie Regeldruk Bedrijven (Commissie-Wientjes) heeft zich in een brief aan mij van 29 januari 2009 verheugd betoond met de nota (zie http://www.ez.nl/Onderwerpen/Ruimte_voor_ondernemers/Vermindering_Regeldruk/Commissie_Regeldruk/Adviezen_Commissie_Wientjes). Volgens de commissie komt de nota op het juiste moment met een juiste analyse en aanbevelingen. De commissie deelt de visie van het kabinet dat, tegen de achtergrond van voortdurende maatschappelijke veranderingen, de wetgever zich steeds moet afvragen of beleid en wetgeving nodig zijn en of de verantwoordelijkheid niet aan de instituties van de samenleving kan worden overgelaten. De commissie vraagt onder andere aandacht voor een goede beleidsinvoeringsstrategie bij nieuwe wetgeving, een hoge mate van verantwoording in de memorie van toelichting ten aanzien van de overwegingen voor overheidsinterventie, de kwaliteit van ambtenaren en wetgevingsjuristen en de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de wetsvoorbereiding, in het bijzonder als er grote consequenties in de sfeer van de ICT zijn. De commissie is erg enthousiast over het idee van een Clearing House voor wetsevaluatie. Mede naar aanleiding van deze brief van de Commissie-Wientjes is op 18 september jl. samen met de commissie een discussiebijeenkomst georganiseerd waarin vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van een aantal departementen hebben gekeken naar de concrete vertaling van het gedachtegoed van Vertrouwen in wetgeving naar die terreinen van wetgeving die het bedrijfsleven in het bijzonder aangaan. Mijn indruk is dat deze bijeenkomst door de deelnemers als bijzonder nuttig werd ervaren. Met de commissie zullen we op basis van de gevoerde discussie enkele thema's identificeren om gezamenlijk nader uit te werken. Daarbij willen we andere vormen van wetgeving verkennen om bedrijven meer ruimte te geven om invulling te geven aan hun wettelijke verplichtingen.

Ook in wetenschappelijke kring bestaat interesse voor de nota.¹ Het nut en de kansen van specifieke projecten, zoals het integraal afwegingskader en het Clearing House voor wetsevaluatie, worden onderschreven. Er zijn ook kritiekpunten. De vraag wordt gesteld welke analyse aan de nota ten grondslag ligt van de oorzaken van (toenemende) regeldruk en van de

¹ Zie de special van RegelMaat 2009 (24) 3, met bijdragen van o.a. Van Gestel, Herweijer, Van Lochem, Stoter en Witteveen.

succesen faalfactoren bij het terugdringen daarvan. Wat is de beleids-theorie of sturingsfilosofie achter Vertrouwen in wetgeving? In de nota wordt inderdaad slechts summier ingegaan op de oorzaken van regeldruk en de factoren die een rol spelen bij de bestrijding ervan. De reden is dat de analyse die aan de nota ten grondslag ligt, niet wezenlijk anders is dan bij eerdere nota's. Er zit een grote mate van continuïteit in de redenen om een wetgevingskwaliteitsbeleid te voeren. Regeldruk – althans onnodige regeldruk – is een hardnekkig probleem, dat om een consequente, bestendige aanpak vraagt, waarbij voortdurend aandacht wordt gevraagd voor vragen van noodzaak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

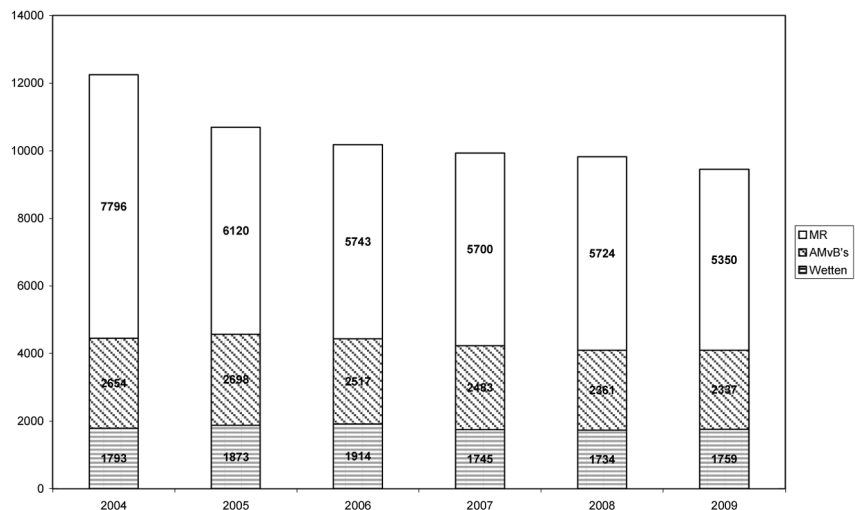
De speerpunten van de nota Vertrouwen in wetgeving

Hieronder geef ik een overzicht van de stand van zaken en de behaalde resultaten met betrekking tot de in de nota Vertrouwen in wetgeving genoemde specifieke punten. Ik volg daarbij de onderverdeling van de nota.

A. Terughoudendheid met nieuwe wetgeving

Sinds 2004 is de trend zichtbaar dat het aantal geldende regelingen afneemt (zie grafiek), waar in de voorgaande jaren steeds een gestage aanwas viel te constateren. In de komende periodes zal deze monitoring herhaald worden om te bezien of deze trend zich voortzet.

Aantallen geldende wetten, amvb's en ministeriele regelingen per 1 januari van het jaar (Bron: www.wetten.nl)



Deze cijfers geven aan dat verschillende operaties (doorlichtingen, vereenvoudigingen) succes hebben gehad en dat «zuinigheid» in het omgaan met bestaande of nieuwe regels een belangrijk aandachtspunt voor de rijksoverheid is. In dit verband wijs ik ook op de brede heroverwegingen die het kabinet momenteel in het kader van het herstel van de economie op een aantal beleidsthema's laat uitvoeren. Een van de wegen waarlangs mogelijke besparingen in beeld moeten worden gebracht, is die van harmonisatie, samenvoeging en vereenvoudiging van regelingen (zie de brief van de Minister-President en de vice-Minister-Presidenten van 25 september 2009, Kamerstukken II 2009/2010, 32 123, nr. 25).

Ik voeg hier onmiddellijk aan toe dat het ons niet altijd lukt om terughoudendheid in acht te nemen. We vervallen dan in oude regelreflexen. Het blijft dus zaak te werken aan terughoudendheid met wetgeving.

Nieuwe oplossingen kunnen bijvoorbeeld gevonden worden in het bevorderen van transparantie in het wetgevingsproces en in het brengen van meer dynamiek in de wetgeving.

– *Internetconsultatie*

Zoals gezegd is op 24 juni 2009 het rijksbrede experiment met *Internetconsultatie* over wetgeving van start gegaan (zie www.internetconsultatie.nl). Uit de eerste ervaringen blijkt dat deze transparantie in het wetgevingsproces op prijs wordt gesteld. De hoeveelheid reacties lijkt vooral te worden bepaald door de mate waarin een onderwerp tot de verbeelding spreekt. In de komende tijd moet blijken in hoeverre reacties leiden tot aanpassing en verbetering van voorstellen tot regelgeving.

– *Tijdelijke of experimentele wetgeving*

Bij dynamiek in regelgeving gaat het erom het regelbestand niet als een statisch gegeven op te vatten maar te zoeken naar manieren om met regelgeving directer in te spelen op noden en behoeften naar tijd en plaats. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat wordt gewerkt met tijdelijke of experimentele regels, waarbij uiteraard het behoud van rechtszekerheid een belangrijk aandachtspunt is. Dynamiek kan ook worden bevorderd door gebruik te maken, in of naast wetgeving, van nieuwe rechtsfiguren of concepten, die tot een andere verhouding leiden tussen overheidsregulering en maatschappelijke of zelfregulering (zie onder B).

– *Integraal afwegingskader (IAK)*

Het IAK is een instrument ter bevordering van een integrale beoordeling door beleidsmakers en wetgevers van alle kwaliteitsaspecten die een rol spelen bij het besluit om tot beleid en/of wetgeving over te gaan. Daarnaast maakt het IAK het mogelijk om te komen tot een goede verantwoording van de gemaakte keuzes in beleid en wetgeving. Daartoe bevat het IAK 16 verplichte toetsen en daarnaast allerlei informatie over het in kaart brengen van effecten op diverse terreinen. Het IAK is beschikbaar via Rijksweb en zal in 2009 en 2010 worden beproefd in een aantal pilotprojecten. Op basis van de ervaringen uit de pilots wordt gewerkt aan een bredere toepassing en verbetering van het IAK. Hierover wordt u geïnformeerd in een aparte kabinetsbrief vóór het einde van dit jaar.

– *Selectieve en geïntensiveerde toetsing*

Tot nu toe toetste mijn ministerie elk voorstel voor een wet of amvb voordat het naar de Ministerraad ging, aan de geldende kwaliteitseisen. Met de ministeries zijn afspraken gemaakt over een meer selectieve wetgevingstoets, waarbij niet elk voorstel voor een wet of AMvB meer aan dezelfde standaard-wetgevingstoets wordt onderworpen. Belangrijke voorstellen worden veel intensiever en proactiever door Justitie gevolgd en begeleid dan andere voorstellen, waarbij met een beperktere toets kan worden volstaan. De ervaringen met dit systeem sinds eind 2008 zijn positief. Het legt meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de vakdepartementen voor de kwaliteit van hun wetgeving. Tevens sluit het aan bij de ontwikkeling naar nauwere samenwerking tussen ministeries en bundeling van expertise bij grote wetgevingsprojecten.

B. Ruimte voor burgers, bedrijfsleven en uitvoerders

Recente initiatieven op dit vlak zijn de volgende:

– *Versnelling en stroomlijning van procedures*

De crisis en de maatregelen die nu nodig zijn, onderstrepen het belang voor een vertrouwenwekkende rechtsorde van het aspect snelheid. Voor een economie – en zeker voor een economie die krachtige impulsen nodig heeft – is nodig dat bedrijven en overheden snel duidelijkheid hebben over voorgenomen activiteiten en projecten,

bijvoorbeeld op het terrein van infrastructuur en duurzaamheid. Dit vereist snelle (goede) besluitvormingsprocedures en een voortvarende rechtsgang voor belanghebbenden met bezwaren. Snelheid is dus een belangrijke kwaliteitseis voor wettelijke procedures, naast zorgvuldigheid en rechtmatigheid. Snelheid van besluitvorming is een van de centrale elementen van het voorstel voor de Crisis- en herstelwet, dat door het kabinet op Prinsjesdag bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2009/2010, 32 127, nrs. 1–3). Dit voorstel ziet vooral op versnellingsmogelijkheden op de korte termijn. Voor de lange termijn zie ik momenteel, samen met mijn ambtgenoten van V&W, VROM, LNV en BZK, de mogelijkheden tot meer fundamentele aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht om te komen tot een versnelling van procedures in het ruimtelijk domein, met behoud van zorgvuldigheid.

– *Nieuwe rechtsfiguren en rechtsvormen*

Het wetsvoorstel tot invoering van een nieuwe rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming is voor de zomer bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2008/09, 32 003, nrs. 1–3). Daarnaast onderzoek ik onder welke voorwaarden ook een besloten vennootschap (BV) een maatschappelijke onderneming in stand zou kunnen houden. Dit naar aanleiding van behoeften die in de zorg bestaan.

– *Minder vergunningen, meer Lex Silencio Positivo*

Op 9 juli 2009 (Kamerstukken II, 2008/09, 29 515, nr. 293) heb ik in antwoord op de motie Van Dijk c.s. (Kamerstukken II, 2008/2009, 31 579, nr. 18), mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, aan de Tweede Kamer geschreven dat het kabinet onderschrijft dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties recht hebben op tijdige beslissingen van de overheid op vergunningaanvragen. Het instrument van de Lex Silencio Positivo (LSP) is één van de methoden om ervoor te zorgen dat de overheid op tijd beslist op vergunningaanvragen en dat onnodige regeldruk wordt voorkomen. Aan het einde van deze kabinetsperiode zal, als resultaat van een aantal trajecten die sinds 2006 zijn ingezet, waaronder de heroverweging op grond van bovengenoemde motie Van Dijk c.s., voor circa 112 vergunningstelsels een LSP gelden. Daarnaast zijn er nog 315 stelsels die zijn of zullen worden afgeschaft of omgezet in algemene regels, al dan niet met meldplicht. Op een totaal van 983 vergunningstelsels wordt dus 43 procent afgeschaft of vereenvoudigd (zie de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 29 september 2009 over vergunningstelsels, Kamerstukken II 2009/2010, 29 515, nr. 301).

– *Instrumentele openbaarmaking*

Begin 2009 is door een interdepartementale werkgroep een handleiding opgesteld over de openbaarmaking van toezichtgegevens («naming and shaming»). Deze handleiding ondersteunt toezichthouders bij het beantwoorden van de vraag of en zo ja welke toezichtgegevens op welke wijze verantwoord openbaar kunnen worden gemaakt. Vaak blijkt de wetgeving meer ruimte te bieden dan vooraf werd gedacht, mits sprake is van een verantwoorde afweging van belangen en het op de juiste manier weergeven van de relevante toezichtgegevens.

– *Bredere toepasbaarheid private afspraken*

Onlangs is afgerond het onderzoeksrapport «Handelspraktijken, reclame en zelfregulering. Pilotstudy maatschappelijke reguleringsinstrumenten».¹ Dit onderzoek geeft aan de hand van drie casus meer inzicht in de werking, kansen en risico's van zelfregulering als alternatief instrument voor wetgeving. Een belangrijke conclusie is dat het meestal niet gaat om de keuze tussen overheidsregulering of maatschappelijke zelfregulering, maar om mengvormen waarbij het gaat om de juiste verhouding tussen de rol van de wetgever, de toezichthouder en de zelfreguleerder. In 2010 zal op basis van de resultaten uit

¹ Dit onderzoek (2009) is uitgevoerd in opdracht van het WODC door de Erasmus Universiteit Rotterdam, prof. dr. W. van Boom, prof. mr. N. Huls, i.s.m. de Universiteit van Maastricht, prof. dr. M. Faure, N.J. Philippen (zie www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/de-werking-van-maatschappelijke-reguleringsystemen).

deze pilotstudy een breder vervolgonderzoek worden uitgevoerd om te bezien in hoeverre het mogelijk is om een kader te ontwikkelen voor de voorwaarden waaronder maatschappelijke zelfregulering een kansrijk instrument is. Het rapport¹ is als bijlage bij deze brief gevoegd.

C. *Betere uitvoering*

- *Vaste verandermomenten*
Sinds 1 januari 2009 treedt zoals reeds gezegd nieuwe wetgeving met directe relevantie voor bedrijven in beginsel slechts op twee vaste momenten in het jaar in werking met een minimale invoeringstermijn van 3 maanden. Dit beperkt de administratieve lasten en zorgt ervoor dat bedrijven weten wat eraan komt en zich goed kunnen voorbereiden. Thans wordt onderzocht of dit ook uitgebreid kan worden naar ministeriële regelingen en/of naar regelgeving met directe relevantie voor burgers, professionals en mede-overheden. Over de resultaten hiervan wordt u aan het einde van dit jaar geïnformeerd.
- *Clearing House voor wetsevaluatie*
Het Clearing House voor wetsevaluatie heeft ten doel ons inzicht in de werking van wetgeving te vergroten. Daarvoor worden de gegevens en inzichten die zijn verkregen in afzonderlijke wetsevaluaties verzameld en geanalyseerd. De afgelopen periode hebben de medewerkers van het Clearing House het kader ontwikkeld dat nodig is voor die gegevensverzameling en -analyse. Daartoe is onder andere, in nauw overleg met de andere ministeries, een aantal onderwerpen vastgesteld die in toekomstig evaluatieonderzoek aan de orde zullen worden gesteld. Te noemen zijn: de aard van de formulering, delegatie, de uitvoeringsorganisatie, de aard van het toezicht, het handhavingstelsel, overgangsrecht en rechtsbescherming. Op deze manier kan enige afstemming in het onderwerp van de evaluatieonderzoeken worden bereikt, waardoor de verzamelde gegevens beter te vergelijken en te analyseren zullen zijn. Zodra de eerste wetsevaluaties volgens dit kader zijn uitgevoerd, zal een begin worden gemaakt met de analyse daarvan op metaniveau.
- *Rapport Herijking toezichtswetgeving*
In het Rapport Herijking toezichtswetgeving en het kabinetsstandpunt daarover (Kamerstukken II 2009/09, 31 700 VI, nr. 70) wordt onder andere gekeken hoe juridische belemmeringen voor de samenwerking en gegevensuitwisseling tussen rijksinspecties kunnen worden weggenomen. Een van de conclusies is dat indien die samenwerking op een bepaald terrein vaste en structurele vormen aanneemt, maatwerk in de bijzondere wetgeving gewenst is. Daarnaast onderzoek ik nog, op verzoek van de Tweede Kamer, of het mogelijk is hiervoor een algemene wettelijke bepaling te maken.

D. *Uitvoering programma Legis*

Het programma Legis is begin 2009 gestart. Het programma maakt, evenals PVJFR, onderdeel uit van het Programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD) en wordt mede gefinancierd uit het investeringsbudget VRD. Legis richt zich op de ontwikkeling van standaarden en ICT-applicaties voor de wetgeving en het wetgevingsproces. Doel is om beleid, wetgeving en uitvoering beter op elkaar aan te doen sluiten, niet alleen in technische zin waar het gaat om de implementatie van beleid en wetgeving in de praktijk, maar ook inhoudelijk gezien, bijvoorbeeld waar het gaat om de gehanteerde begrippen. Op deze manier wordt de uitvoerbaarheid van wetgeving vergroot. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van het Integraal afwegingskader (IAK, zie verder onder F), dat beleidsmakers en wetgevers een instrument biedt – ondersteund met een ICT-applicatie – om op een gestructureerde wijze afgewogen beslissingen te nemen over

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 142409.01.

de inzet van wetgeving. Een ander Legis-initiatief betreft de ontwikkeling door de ministeries gezamenlijk van een *wetgevingsvoortgangssysteem*: een gemeenschappelijke voorziening voor de uitwisseling van wetgevingsvoortgangsgegevens die niet alleen het inzicht tussen de ministeries over lopende wetgevingstrajecten verbetert, maar ook de communicatie daarover naar andere belanghebbenden (burgers, bedrijven, parlement) ondersteunt. Eind 2010 zal aan de hand van een tussenstand een beslissing worden genomen over de wijze waarop en intensiteit waarin het programma Legis wordt voortgezet.

E. De betekenis van Europa

De almaar toenemende verwevenheid van het nationale en het Europese recht plaatst de nationale wetgever voor lastige vragen en dilemma's bij de implementatie van Europese richtlijnen en bij de vormgeving en eventueel herinrichting van zijn nationale stelsel. Ter uitvoering van de nota Vertrouwen in wetgeving vinden onder andere verkenningen plaats om de wetgever beter in staat te stellen op deze vragen antwoorden te formuleren.

- *Onderzoek verschillen rechtsordes*
In opdracht van Justitie zal de Universiteit van Amsterdam onderzoek doen naar de kenmerken van het Nederlandse rechtssysteem die van invloed zijn op een meer of minder adequate omzetting van Europese regels in het Nederlandse recht. Dit zal gebeuren aan de hand van een analyse van de implementatie van een vijftal kaderrichtlijnen. De veronderstelling hierbij is dat het instrument van de kaderrichtlijn eerder dan «gewone» richtlijnen mogelijke spanningen blootlegt tussen het nationale en het Europese rechtssysteem en vragen aan de orde stelt naar mogelijke systeemwijzigingen in het nationale recht. Ik verwacht dat onderzoek als dit inzichten oplevert die in de toekomst behulpzaam zijn bij de inpassing van Europese regels in de nationale rechtsorde.
- *Nieuwe vraagbaak Wetgeving en Europa*
Begin 2009 is de Handleiding Wetgeving en Europa vastgesteld, die gaat over de voorbereiding, totstandkoming en nationale implementatie van Europese regelgeving. Deze handleiding heeft als doelgroep de wetgevingjuristen van de rijksoverheid en draagt bij aan de kwaliteitsverbetering van hun activiteiten op dat vlak.
- *Effectenanalyse van Europese voorstellen*
Sinds begin 2009 worden in de ICER-I de BNC-fiches van Europese regelgevingsvoorstellen beoordeeld aan de hand van een lijst met aandachtspunten, die tot doel heeft vroegtijdig mogelijke problemen te onderkennen en waar nodig bij te kunnen sturen. Aan de hand van de ervaringen met deze lijst zal worden bezien hoe een verdere verdieping bereikt kan worden.

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