

Vergaderjaar 1990–1991

22 008

Zicht op wetgeving

A

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 6 maart 1991

Bij Kabinetsmissive van 26 februari 1991, no. 91.001944, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de beleidsnota «Zicht op Wetgeving», 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.

1. De onderhavige nota – inmiddels toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1 en 2) – wil blijkens de ondertitel een beleidsplan zijn voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid, gericht op de verbetering van de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsbeleid. Achtereenvolgens worden tekortkomingen in de wetgeving en perspectieven, alsmede kwaliteitseisen voor wetgeving geschetst. In het tweede gedeelte, bestaande uit de hoofdstukken 3 en 4, wordt ingegaan op de procedurele aspecten van de wetgeving.

Een oordeel over het eerste, materiële, gedeelte dat door de hoofdstukken 1 en 2 wordt bestreken, wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een uiteenzetting

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 12 april 1991

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 februari 1991, nr. 91 001944, machtigde Uw Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake de bovenvermelde beleidsnota rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 maart 1991, no. WO3.91.0104, bied ik U hierbij aan.

1. In de nota is, in het bijzonder in paragraaf 1.3, ingegaan op de diverse functies die wetgeving in onze samenleving vervult. Wetten zijn mede bepalend voor de rechtsbetrekkingen tussen burgers of overheid en burgers. Veel wetten geven een normerend kader voor de inzet van beleidsinstrumenten door organen van de overheid. Tevens is aangegeven dat de waarde van wetgeving ook daarin is gelegen dat wetten een belangenafweging uit algemene gezichtspunten bevatten, die via een democratisch gelegitimeerde wijze van besluitvorming tot stand komt. De in paragraaf 1.4 genoemde kwaliteitseisen, die in hoofdstuk 2 van de nota nader zijn uitgewerkt, geven nader aan waar de wetgeving op gericht dient te zijn.

De in de nota signaleerde tekortkomingen doen zich vooral voor bij de zogenoemde beleidsin-

wat onder wetgeving wordt verstaan en wat met wetgeving wordt nagestreefd en kan worden bereikt. Onderscheidingen worden niet aangebracht. Als over tekortkomingen en eisen wordt gesproken, zal toch moeten worden duidelijk gemaakt of daarbij aan alle wetgeving wordt gedacht dan wel onderscheiden moet worden. Op enkele plaatsen in de nota blijkt overigens wel dat niet alles over één kam wordt geschoren. Zo wordt in paragraaf 1.5 opgemerkt dat problemen zich vooral voordoen bij de zogenoemde instrumentele beleidswetgeving. Een begrip dat ook anders wordt gehanteerd. Het is nodig te weten wat daaronder moet worden verstaan; de Raad van State betwijfelt bijvoorbeeld of alle wetgeving die betrekking heeft op inkomens- en vermogensoverdrachten daaronder valt, zoals in de nota wordt aangegeven. Voorts is het nodig te weten welke typen en soorten van wetten daarnaast voorkomen en of de in de nota geschetste tekortkomingen en kwaliteitseisen daarvoor in dezelfde mate gelden. De Raad veronderstelt dat in elk geval codificerende wetgeving zoals vooral neergelegd in het nieuw Burgerlijk Wetboek en de komende Algemene wet bestuursrecht van die instrumentele wetgeving moet worden onderscheiden. Als in paragraaf 2.2.6 als speciale kwaliteitseis de onderlinge afstemming wordt opgevoerd en dan met zoveel woorden juist die algemene wetten worden genoemd, rijst de vraag of deze eis ook en in even sterke mate voor andere typen en soorten van wetten mogen en moeten worden gesteld.

Wordt naar het oordeel van de Raad in de nota te generaliserend over wetgeving gesproken, een tweede belemmering is de – overigens niet met zoveel woorden uitgesproken en vastgestelde – beperking tot de formele wetgeving. Hoewel in paragraaf 1.2 wordt gesteld dat als van wetgeving en wetten wordt gesproken, steeds tevens algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden bedoeld, is toch de aandacht grotendeels op de formele wetgeving gericht. Niet alleen ontbreken concrete verwijzingen naar algemene maatregelen van bestuur en gedelegeerde ministeriële regelingen, ook wordt gezwegen over andere vormen van regelgeving. Het rapport Orde in

strumentele wetgeving: de wetgeving die wordt ingezet om allerlei, steeds wisselende doelstellingen van overheidsbeleid te verwezenlijken. Dit geldt voor een belangrijk deel van de wetten op het terrein van de inkomens- en vermogensoverdrachten. De internationale en communautaire druk op de kwaliteit betreft zowel de bestuursrechtelijke als de privaatrechtelijke wetgeving.

De in de nota genoemde aan de wetgeving te stellen kwaliteitseisen gelden voor alle soorten en vormen van regelgeving. Uiteraard is het wel zo dat in een concreet geval een bepaalde kwaliteitseis juist in het bijzonder van belang is, terwijl een of meer andere eisen niet of in mindere mate spelen. Het door de Raad genoemde onderscheid tussen codificerende wetten, zoals het nieuw Burgerlijk Wetboek en de komende Algemene wet bestuursrecht, en instrumentele wetten is in dit verband zeker van belang. Vooral bij wetten met een overwegend instrumenteel karakter moet steeds goed worden gelet op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de doeltreffendheid.

Met het oog op de onderlinge afstemming tussen wetten en in het bijzonder de harmonisatie van wetgeving vervullen algemene, codificerende wetten een nuttige rol. De Raad vraagt zich af of deze eis ook en in even sterke mate moet gelden voor andere wetten dan de algemene wetten. Naar het oordeel van de regering moet voortdurend worden bezien hoe wetten zich tot elkaar verhouden: of ze elkaar niet frustreren en of ze in samenhang geen ongewenste effecten sorteren. Juist bij de bijzondere wetten moet zorgvuldig worden bekeken of ze niet onnodig afwijken van algemene wetten.

De nota heeft betrekking op de wetgeving in de brede zin van het woord. In paragraaf 1.2 is ook aangegeven dat als van wetgeving en wetten wordt gesproken, steeds tevens algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden bedoeld. De genoemde tekortkomingen en zeker ook de te stellen kwaliteitseisen gelden uiteraard evenzeer voor deze gedelegeerde vormen van regelgeving. In hoofdstuk 3 van de nota is de aandacht vooral geconcentreerd op de formele wetsprocedure. Dit biedt de mogelijkheid om de verschillende

de regelgeving en het daarop aansluitende kabinetsstandpunt waarin juist al die onderscheidene vormen in hun onderlinge verhoudingen zijn geschetst; worden slechts in het voorbijgaan (paragraaf 2.2.2) vermeld. En nieuwe vormen van regelgeving, zoals de conventanten, worden wel ter sprake gebracht maar in een ander verband (zie paragraaf 3.2). Als de bedoeling is tekortkomingen te signaleren en kwaliteitseisen te stellen, zal moeten worden aangegeven of, en zo ja in welke mate, de betreffende betogen en opmerkingen over de gehele linie van de wet- en regelgeving opgaan. Aandacht voor die andere en nieuwe vormen van regelgeving is ook daarom geboden omdat de praktijk uitwijst dat daarnaar wordt uitgeweken niet alleen om aan de tekortkomingen in het proces van wetgeving maar ook om aan positieve waarden waarborgen van de formele wetgeving te ontkomen.

Ook op verscheidene andere plaatsen wreekt zich dat de beschouwingen heel algemeen zijn gesteld en dat geen onderscheidingen worden aangebracht. Zo blijkt uit paragraaf 3.3 dat – nog daargelaten de juistheid van de conclusie – onvoldoende is rekening gehouden met de onderscheidene soorten van adviesorganen.

2. Bij de Raad bestaat waardering voor het aan de orde stellen van het wetgevingsbeleid in algemene zin. Anderzijds moet worden vastgesteld dat de problemen van wetgeving die in de nota worden besproken, niet van vandaag of gisteren zijn. De meeste zijn al veel langer bekend en aan de orde gesteld in nota's en adviezen en andere documenten van organen die in het proces van wetgeving een vaste plaats hebben. De Raad meent er goed aan te doen in zijn commentaar bij de nota telkens aansluiting te zoeken bij die eerdere beschouwingen en na te gaan wat daarvan nog betekenis heeft en op welke punten de inzichten moeten worden bijgesteld.

fasen in het proces te belichten en in te gaan op de rol van de verschillende actoren. Voor zover van toepassing gelden de in hoofdstuk 3 gemaakte opmerkingen evenzeer voor gedelegeerde vormen van regelgeving op centraal niveau.

Op het punt van het gebruik van de verschillende vormen van regelgeving (wet in formele zin, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling) worden in de nota het rapport Orde in de regelgeving en het kabinetsstandpunt ter zake (Kamerstukken II, 1986–1987, 20 038, nrs. 1 en 2) als uitgangspunt genomen. Omtrent het gebruik van conventanten als bestuursinstrument, als mogelijk alternatief voor of naast wetgeving, zal het kabinet in de loop van dit jaar een standpunt bepalen mede op grond van een advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten.

De passages in paragraaf 3.3 zijn er juist op gericht om in de toekomst goed te kijken naar de onderscheiden soorten van adviesorganen en de betekenis en toegevoegde waarde van adviezen bij concrete wetgevingsprojecten. Het is ongetwijfeld juist dat de inbreng van adviesorganen bij de voorbereiding van wetgeving in bepaalde gevallen bepaald een toegevoegde waarde heeft. Dit is echter niet altijd het geval. Daarom is het kabinet voornemens om de wettelijke adviesverplichtingen kritisch door te lichten, te beginnen met de adviesverplichtingen bij wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving. Door adviesverplichtingen om te zetten in bevoegdheden om advies te vragen kan een meer gedifferentieerd beleid worden ontwikkeld bij het vragen van adviezen.

2. De Raad onderschrijft het belang van het algemeen wetgevingsbeleid. Terecht constateert de Raad dat de in de nota gesignaleerde problemen niet nieuw zijn. Wel zijn de problemen sterk in omvang toegenomen. Mede daarom is in de nota gekozen voor een benadering waarin de wetgeving en het wetgevingsbeleid worden geplaatst in de context van de kwaliteit van de overheid en haar beleid in algemene zin. De kwaliteit van wetgeving is niet in de eerste plaats een kwestie van goede techniek of systematiek, hoezeer deze ook van belang zijn. De nota richt zich uiteraard niet alleen tot wetgevingsjuristen, maar nadrukkelijk ook en evenzeer tot beleids-

Met name kan dan worden nagegaan hoe die eerdere beschouwingen zich verhouden tot de zes kwaliteitseisen die in paragraaf 2.2 van de nota zijn gesteld en uitgewerkt.

Overigens onderkent de Raad dat in het proces van wetgeving uiteindelijk het primaat ligt bij de politieke besluitvorming. In die zin wordt aan de zes kwaliteitseisen een absolute waarde ontnomen.

In paragraaf 1.1 worden de gebreken die de wetgeving kan vertonen, kort aangeduid. In aansluiting op die vermelding wordt in het onderhavige advies achtereenvolgens aandacht besteed aan het dereguleringsbeleid en de daarbij behorende zelfregulering, de ingewikkeldheid van veel regelingen, de te geringe samenhang in de regelgeving, de tekortschietende uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de door – internationale, communautaire en nationale – rechterlijke colleges uitgesproken onrechtmatigheid en onverbindendheid van wetten. Hierna wil het college bij wijze van samenvatting onder ogen zien in hoeverre de bestaande en de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving voor die problemen een oplossing kunnen bieden.

Hoofdstuk 3 van de nota is gewijd aan het proces van wetgeving en aan de mogelijkheden daarin verbeteringen aan te brengen. Hoofdstuk 4 dat maatregelen voor de ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid en de rol van Justitie daarbij bespreekt, sluit daarbij aan. In de punten 11 tot en met 21 wil het college, wederom gebruikmakende van en toetsende aan eerdere documenten, een aantal naar zijn oordeel belangrijke onderwerpen uit die twee hoofdstukken van kanttekeningen voorzien.

3. Het ligt voor de hand dat in de schets van tekortkomingen wordt begonnen met het dereguleringsbeleid. In paragraaf 1.6 wordt in

ambtenaren, ministers en parlementsleden. Allen zijn medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van onze wetgeving. De nota en het verder te ontwikkelen algemeen wetgevingsbeleid beogen de verschillende betrokkenen aan te spreken en te stimuleren. Dit geldt in het bijzonder voor degenen die zijn betrokken bij de politieke besluitvorming over wetgeving.

De Raad heeft in zijn advies op diverse plaatsen gewezen op de betekenis van de bestaande en in voorbereiding zijnde Aanwijzingen voor de regelgeving. In de nota is ook aangegeven dat aanwijzingen voor de regelgeving de mogelijkheid bieden om het algemeen wetgevingsbeleid verder te concretiseren (p. 31). Het is daarom ook goed dat het project dat zal leiden tot nieuwe, geïntegreerde en geactualiseerde Aanwijzingen voor de regelgeving zijn afronding nadert. Dit voorjaar worden de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving aan de Raad ter advisering voorgelegd. In het vervolg zullen de Aanwijzingen voor de regelgeving via een procedure van wijzigingsaanwijzingen up to date worden gehouden. Dit biedt de mogelijkheid om nieuwe aanwijzingen te geven over onderwerpen die zich daarvoor lenen en die voldoende uitgekristalliseerd zijn. Het algemeen wetgevingsbeleid kan, behalve in aanwijzingen, ook worden neergelegd in algemene wetten, zoals de Algemene wet bestuursrecht.

Het zal echter door de hoge complexiteit en variëteit van de materie niet mogelijk zijn om alle relevante aspecten van het algemeen wetgevingsbeleid volledig en in detail in aanwijzingen neer te leggen. Dit hoeft ook geen bezwaar te zijn. Essentieel is dat degenen die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en vaststelling van wetten beseffen dat de kwaliteit van de wetgeving in hoge bepalend is voor de kwaliteit van de overheid en haar beleid. Indien dit besef voldoende aanwezig is, zal dit de verdere ontwikkeling en de uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid vergemakkelijken. Tevens zal hierdoor de bereidheid tot naleving van de Aanwijzingen voor de regelgeving worden bevorderd.

3. De Raad onderschrijft het genuanceerde oordeel in de nota over het welslagen van het dereguleringsbeleid. Hij is van oordeel dat het

herinnering gebracht hoe in 1982 commissies zijn ingesteld die moesten rapporteren over de vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelen. De rapporten en de daarover gevoerde discussies hebben onder meer geleid tot Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving van 5 november 1984 en daarop aansluitende Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur van 16 januari 1985.

In de nota wordt terecht een genuanceerd oordeel gegeven over het welslagen van dit beleid. Enerzijds zijn successen geboekt, anderzijds moet – naar de woorden van de nota – geconstateerd worden dat nog steeds te zeer de neiging bij samenleving en overheid bestaat om voor de oplossing van maatschappelijke problemen enkel en alleen te vertrouwen op de inzet van nieuwe wetgeving. In de jaarverslagen van de Raad is die neiging enkele malenesignaleerd. Geconstateerd moet worden dat de omvang van de totale wetgeving in Nederland nog steeds belangrijk toeneemt. Het is het college uit eigen wetenschap bekend dat, bezien over de periode 1980–1990, het wettenbestand zoals dat wordt uitgegeven in de editie Schuurman en Jordens met 40% is toegenomen. Een duidelijk signaal.

Ook in zijn adviezen heeft het college bij herhaling moeten vaststellen dat de noodzaak van wetgeving niet of onvoldoende was aangetoond. Die constatering kon worden vastgeknoopt aan de Aanwijzingen. Daarin wordt op pregnante wijze gewezen op en gevraagd naar die noodzaak.

De Aanwijzingen bevatten overigens meer. Zij besteden ook aandacht aan andere aspecten. In zoverre kan, zoals in paragraaf 1.7 wordt gedaan, worden gesproken van een verbreding van de deregulering tot algemeen wetgevingsbeleid. Hierna zal de Raad nog de gelegenheid hebben op die ruimere strekking van de Aanwijzingen te wijzen. Dat neemt niet weg dat de deregulering in de zin van het tegengaan van overbodige en onnodig ingewikkelde regelgeving (vergelijk de lijst van gebruikte termen en hun betekenis, Bijlage 20 bij de Miljoenennota 1990; Kamerstukken 1989/90, 21 300, nr. 1) nog steeds afzonderlijk kan worden

tegengaan van overbodige en onnodig ingewikkelde regelgeving onverkort noodzakelijk is. In de nota is vanuit deze gedachte ook vastgesteld dat de centrale elementen van het dereguleringsbeleid deel uitmaken van het algemeen wetgevingsbeleid. De kwaliteitseisen die in de nota worden aangegeven zijn daarom juist ook van belang bij de beoordeling van de vraag of wetgeving noodzakelijk is.

beschouwd. Het zou gevaarlijk zijn deze geheel te doen opgaan in een totaal van kwaliteitseisen dat door zijn omvang en algemeenheid te onbestemd is om tot praktische resultaten te kunnen leiden.

4. Een overmaat aan overheidsregulering kan worden tegengegaan door zelfregulering. In de discussies over het dereguleringsbeleid wordt die vorm van regulering in toenemende mate als alternatief naar voren gebracht. In de nota gebeurt dit op verschillende plaatsen, met name in paragraaf 1.3 waar wordt gesproken van een wettelijk gestructureerde en genormeerde zelfregulering en in paragraaf 2.2.4 waar de zelfregulering wordt ondergebracht bij de daar besproken kwaliteitseis van subsidiariteit.

De zelfregulering is al met zoveel woorden door de Aanwijzingen geïntroduceerd en aan de ministeries voorgehouden. Punt 3 van de vragenlijst verlangt motivering waarom niet met zelfregulering kan worden volstaan. Nu enige ervaring met de zelfregulering is opgedaan, ligt het voor de hand in de nieuwe Aanwijzingen niet met de enkele vermelding van het begrip zelfregulering te volstaan maar een nadere uitwerking te beproeven.

5. Veel regelingen – zo wordt in de aanvang van de nota gesteld – zijn onnodig ingewikkeld. Met deze constatering wordt een klacht tot uitdrukking gebracht die waarschijnlijk het oudst is sedert kritisch over wetgeving wordt gedacht en geschreven. Zo lang er wetgeving van enige omvang bestaat, wordt die klacht gehoord. In zekere zin is die ingewikkeldheid onvermijdelijk. De nota stelt dat ook vast. In paragraaf 2.2.7 wordt opgemerkt dat ingewikkelde en

4. De Raad sluit zich aan bij de nota in zijn pleidooi voor meer aandacht voor het gebruik van vormen van – wettelijk gestructureerde en genormeerde – zelfregulering. Dat er in de praktijk meer oog ontstaat voor het gebruik van zelfregulerende mechanismen blijkt bijvoorbeeld uit een recente wijziging van de Drank- en Horecawet (Stb. 1991, 54). Deze regeling heeft tot doel het voorkomen van ongewenste mededinging door de verstrekking van alcoholhoudende dranken in instellingen van recreatieve, sportieve, sociaal-culturele, educatieve, levensbeschouwelijke of godsdienstige aard. Om dit te bereiken wordt een vergunningstelsel in het leven geroepen. Indien er een regeling is overeengekomen tussen de betrokken rechtspersoon of een organisatie waarbij deze is aangesloten en het Bedrijfschap voor de betreffende sector, geldt de vergunningsplicht niet.

Op grond van ervaringen uit de praktijk met vormen van – wettelijk gestructureerde en genormeerde – zelfregulering op verschillende terreinen kan meer zicht ontstaan op de toepassingsmogelijkheden ervan. In de paragraaf over het onderzoeksbeleid (2.3.3) is onder andere nader onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen van zelfregulering aangekondigd. Op het moment dat hierover voldoende zicht bestaat, zal worden bezien op welke wijze tot nadere uitwerking in de Aanwijzingen voor de regelgeving kan worden gekomen.

5. Het waar mogelijk voorkomen van ingewikkelde wetgeving behoeft niet noodzakelijkerwijs tot algemene en vage formuleringen te leiden. Het streven moet juist zijn gericht op het bereiken van wetten die niet onnodig ingewikkeld, voldoende duidelijk en toegankelijk zijn. De Aanwijzingen voor de regelgeving bieden op dit punt de nodige steun. Het vereist vooral ook de bereidheid bij alle deelnemers aan het wetgevingsproces niet de uiterste nuancering en detaillering te willen.

ondoorzichtige wetgeving niet geheel te vermijden is als zij door de ingewikkeldheid van de materie veroorzaakt wordt. Men zal ook moeten bedenken dat de keerzijde is dat de wetgever die met algemene en vage formuleringen volstaat, de regelgeving doorschuift naar uitvoerende organen en rechterlijke colleges. Ook daartegen plegen bezwaren te worden ingebracht. De constatering van de nota leidt tot de kwaliteitseis dat wetten eenvoudig, duidelijk en toegankelijk moeten zijn. Omdat met een dergelijke algemene formulering nog weinig concreets is gezegd, is het raadzaam na te gaan in hoeverre de nieuwe Aanwijzingen enig houvast kunnen bieden.

6. Veel regelingen zijn volgens de inleidende paragraaf van de nota niet alleen onnodig ingewikkeld, doch vertonen ook onderling te weinig samenhang. Ook deze tekortkoming wordt al geruime tijd geuit, al is zij van recenter datum dan de onder 5 besprokene. Met verwijzing naar een citaat uit het Jaarverslag van de Raad van State over 1977 stelt Minister Korthals Altes in zijn adviesaanvraag aan de Raad over de mogelijkheden tot versterking van de wetgevingsfunctie op de ministeries (Kamerstukken II 1985/86, 19 621, nr. 2, bladzijde 3) dat de eenheid en harmonie tussen de wetsontwerpen en de ontwerpbesluiten die op de veertien ministeries worden geboren, steeds meer zoek raken. In deze aanvraag en het advies – dat hierna nog voor andere onderwerpen (zie de punten 9 en 17) ter sprake wordt gebracht – wordt gewezen op bestaande voorzieningen waarmee dit euvel kan worden gekeerd. Met name de instelling in 1980 van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving heeft gunstige resultaten opgeleverd.

Deze commissie kan echter maar een klein gedeelte van de wetgeving bestrijken. Haar adviserende werkzaamheden betreffen algemene problemen en delen van de wetgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor de regelgeving. Op de gewone stroom van voorstellen voor wetten en algemene maatregelen van bestuur kan zij geen invloed uitoefenen. In dat opzicht verkeert de Raad in een betere positie. Het college betreft in zijn toetsing al lang de onderlinge samenhang en moet dan nogal eens tot een kritisch oordeel komen.

6. De Raad acht de eis van onderlinge afstemming (zie paragraaf 2.2.6 van de nota) van wetten essentieel. In zijn adviezen over voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur is dit al lang een van de aandachtspunten van de Raad. Terecht merkt de Raad op dat Aanwijzingen voor de regelgeving, onder meer door het geven van modelbepalingen, de harmonisatie kunnen bevorderen. In de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving is het aantal modelbepalingen aanzienlijk toegenomen. Op het terrein van de bestuursrechtelijke wetgeving zal de Algemene wet bestuursrecht een harmoniserende werking hebben. De Aanpassingswet Awb is bij koninklijke boodschap van 8 april j.l. aan de Tweede Kamer aangeboden.

Er is dus alle reden de nadruk te blijven leggen op de noodzaak van harmonisatie en coördinatie. In de nota wordt dan ook terecht als afzonderlijke kwaliteitseis de onderlinge afstemming (2.2.6) gesteld. Ook voor dit onderdeel geldt dat naleving van de Aanwijzingen de harmonisatie kan bevorderen. Dat is onder meer aan te tonen met de in de Aanwijzingen voorkomende modelbepalingen zoals die voor de geheimhouding (Punt 73 van de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek). Gelet op de gunstige werking van dergelijke modellen mag er op worden aangedrongen in de nieuwe Aanwijzingen aan dit middel een ruimere toepassing te geven. Maar ook voor het overige komt de naleving van de Aanwijzingen de harmonisatie ten goede.

7. De Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving schrijven onder punt 8 voor dat de in een regeling op te nemen bestuursinstrumenten moeten worden beoordeeld op hun doeltreffendheid terwijl in punt 9 wordt gesteld dat bij het ontwerpen van overheidsregelingen de handhaafbaarheid van de regeling een essentiële plaats dient in te nemen. De bij deze Aanwijzingen behorende vragenlijst sluit daarop aan met de vragen 9 tot en met 14 over de bestuurlijke gevolgen, neveneffecten en lasten en met de vragen 15 tot 17 over de handhaving en de gevolgen voor de werklast van het met het toezicht belaste apparaat en van het justitieel apparaat (onder meer civiele, straf- en administratieve rechtspraak, de gefinancierde rechtshulp en het Openbaar Ministerie).

In dit licht is de in de nota gestelde kwaliteitseis van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet verrassend. Ook de in paragraaf 2.2.5 gegeven uitwerking is dat niet. De Raad wil slechts vaststellen dat de ervaring met de toepassing van de desbetreffende Aanwijzingen leert dat het moeilijk is ter zake van de te verwachten gevolgen van uitvoering en handhaving realistische uitspraken te doen. Vaak komt men niet verder dan het plegen van niet door objectieve gegevens ondersteunde verwachtingen. Men zal moeten erkennen dat met de huidige kennis van zaken weinig zekerheid kan worden geboden. Ook met de hierna onder punt 16 te bespreken inschakeling van uitvoerders en handhavers (paragraaf 3.4.3) kan

7. Met de Raad kan worden ingestemd dat het niet altijd mogelijk is exacte uitspraken te doen over de te verwachten gevolgen van de uitvoering en handhaving van wetten. Dit neemt echter niet weg dat zorgvuldig onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten steeds vereist is. Dit aspect wordt bij de voorbereiding van wetten nog te vaak verwaarloosd, met als gevolg dat uitvoering en handhaving tekortschieten of aanzienlijk meer kosten met zich brengen dan verwacht. Om te bereiken dat de uitvoerings- en handhavingsmogelijkheden en de kosten ervan worden meegewogen bij de besluitvorming over nieuwe wetgeving, is het noodzakelijk vooraf een goede inschatting te maken van dit aspect. In bepaalde gevallen kan dit worden bereikt door het uitbrengen van gedegen uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsrapporten. De onlangs bij Justitie ingestelde Inspectie voor de rechtshandhaving kan hierbij een nuttige functie vervullen (zie de nota Met vaste hand, Kamerstukken II, 1990-1991, 22 045, nrs. 1-2, p. 20 e.v.). Een beter zicht op de mogelijkheden van uitvoering en handhaving kan onder meer worden bereikt door het inschakelen van uitvoerders en handhavers bij de voorbereiding van de wetgeving.

nog niet veel worden bereikt. Omdat ook de Raad overtuigd is van het belang van toetsing van voorgenomen regelgeving op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, heeft het college met instemming in paragraaf 2.3.3 gelezen dat dit thema in het onderzoeksbeleid een plaats heeft gekregen.

8. De nota signaleert in paragraaf 1.1 dat het geen uitzondering is dat – internationale, communautaire en nationale – rechterlijke colleges een onderdeel van onze wetgeving als onrechtmatig en onverbindend aanmerken. Dit punt keert terug in paragraaf 2.2.2 waar als kwaliteitseis voor wetgeving wordt gesteld de rechtmatigheid en verwerkelijking van rechtsbeginselen.

Het valt niet te ontkennen dat de laatste jaren door rechterlijke colleges enkele uitspraken zijn gedaan die voor bepaalde formele wetten of onderdelen daarvan desastreus bleken te zijn. Het aantal gevallen is echter gering. Voorts dient men wel te onderscheiden. In de eerste plaats moet bedacht worden dat er niet slechts rechterlijke toetsing bestaat. In het proces van wetgeving verrichten de daarbij betrokken organen de toetsing van de wetgeving op het punt van de rechtmatigheid bij voortduring. Met name de Raad rekent het zich tot taak de hem voorgelegde voorstellen van wet en van algemene maatregel van bestuur aan die toetsing te onderwerpen. Nogal eens moet die toetsing tot een voor het voorstel negatief resultaat leiden. Toetsing door de rechter is daarbij vergeleken uitzondering. Voor zover het gaat om toetsing van wetten aan de Grondwet zal de Raad daaraan aandacht besteden als aan het college de desbetreffende – in paragraaf 1.2 genoemde – nota voor advies wordt voorgelegd.

Dat er verschil moet worden gemaakt tussen toetsing door alle partners in het proces van wetgeving enerzijds en toetsing door rechterlijke colleges anderzijds blijkt ook als het gaat om de verwerkelijking van – ongeschreven – rechtsbeginselen. De rechter past hier grote terughoudendheid. In zijn advies van 6 december 1988 inzake het voorstel voor de Algemene wet bestuursrecht heeft de Raad bezwaar gemaakt tegen het bij die wet invoeren van rechterlijke toetsing van materiële wetgeving – besluiten inhoudende

8. Het is hoogst ongelukkig als een rechterlijk college moet vaststellen dat een onderdeel van de wetgeving onrechtmatig en onverbindend is wegens strijd met bepalingen van internationaal en communautair recht, met de Grondwet of anderszins met bepalingen van een hogere orde. Juist daarom is het goed dat hierop in het proces van wetgeving op verschillende momenten wordt gelet. Het zijn uiteraard primair de betreffende vakdepartementen, in het bijzonder de wetgevingsafdelingen, die er voor moeten zorgen dat de regels die zij opstellen in overeenstemming zijn met het internationaal en communautair recht, met de Grondwet en met andere bepalingen van een hogere orde. In het kader van de wetgevingstoetsing wordt op mijn departement in het bijzonder gelet op de overeenstemming met het internationaal en communautair recht en met de Grondwet. Vervolgens heeft dit reeds lang ook alle aandacht van de Raad bij de advisering over voorstellen van wet en van algemene maatregel van bestuur.

De verwerkelijking van – algemene – rechtsbeginselen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, is een van de oogmerken van de wetgeving. Bij de voorbereiding en de toetsing van regelingen moet daarom steeds goed worden gezien of de betreffende regeling op dit punt aan de te stellen eisen voldoet. Van niet geringe betekenis is de aandacht die de Raad daaraan in zijn adviezen pleegt te besteden.

algemeen verbindende voorschriften – aan algemene rechtsbeginselen (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, B, onder 16). De regering heeft dienovereenkomstig – voorlopig – van een dergelijke toetsing afgezien.

Daarentegen behoort tijdens het proces van wetgeving aan algemene rechtsbeginselen wel alle ruimte te worden gegeven. Ook te dien aanzien heeft de Raad een toetsende taak. Steeds wordt nagegaan of de voorstellen van wet en van algemene maatregel van bestuur voldoen aan algemene beginselen van behoorlijke wet- en regelgeving. Zo heeft de Raad in zijn advies van 23 augustus 1990 over de wetsvoorstellen op de WIR-premiebelasting en de temporeringsbijdragen op een aantal plaatsen strijd met beginselen van behoorlijke wetgeving waaronder het gelijkheidsbeginsel geconstateerd en geconcludeerd deze voorstellen niet te zenden aan de Tweede Kamer.

9. In de voorafgaande beschouwingen is een aantal keren gewezen op de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek en de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving. Bovendien is ten aanzien van bepaalde onderwerpen geopperd daarvoor in de nieuwe in voorbereiding zijnde Aanwijzingen voorzieningen te treffen.

Hoewel ook in de nota de bestaande en nieuwe Aanwijzingen worden vermeld, zoals in paragraaf 2.3.2 waarin de uitwerking van het algemene wetgevingsbeleid wordt aangeduid, komt het de Raad wenselijk voor de betekenis en het nut van de Aanwijzingen nog eens te onderstrepen. Het college heeft dat overigens al eerder gedaan. In zijn advies van 31 mei 1983 over het ontwerp houdende Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek is voorop gesteld dat de Aanwijzingen een positief effect hebben op de kwaliteit van de regelgeving op centraal niveau. De kwaliteit is er daarom mee gediend omdat deugdelijke naleving van de Aanwijzingen over de gehele linie, door alle ministeries, de daarachter liggende problemen bespreekbaar en vergeleekbaar maakt. Als – om een voorbeeld te geven – behoorlijk wordt voldaan aan de Aanwijzing dat bij het ontwerpen van de regeling overwogen varianten moeten worden weergegeven en tevens – wederom volgens een Aanwijzing – de

9. Met de Raad kan worden gewezen op het belang van het goed volgen van de Aanwijzingen voor de regelgeving bij de voorbereiding en de toetsing van wettelijke regelingen. De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten, voor zover mogelijk en naar de stand van zaken van het moment, de neerslag en concretisering van de kwaliteitseisen die in het kader van het algemeen wetgevingsbeleid worden gesteld. Ze bevatten zowel inhoudelijke aanwijzingen als aanwijzingen van wetstechnische aard.

Het zijn vooral de wetgevingsafdelingen op de departementen die moeten zorgen voor de goede naleving van de aanwijzingen. Ook Justitie zal bij de wetgevingstoetsing mede aandacht geven aan de naleving van de aanwijzingen. Hierbij moet worden aangetekend dat het niet tot de taak van Justitie behoort om specifiek te toetsen of een voorstel overeenstemt met alle aanwijzingen. Justitie zal bij de wetgevingstoetsing selectief te werk moeten gaan, zowel wat betreft de te toetsen regelingen als de aspecten waar op gelet wordt. Het is een goede zaak dat juist ook de Raad steeds zorgvuldig bekijkt of gehandeld is overeenkomstig de aanwijzingen.

Het is juist dat niet elke overtreding van de aanwijzingen leidt tot een zo scherp dictum dat hernieuwde behandeling in de minis-

doelstelling zo nauwkeurig mogelijk moet worden aangegeven, kan een discussie over de vraag of wel tot wetgeving in deze vorm moet worden overgegaan zinvoller worden gevoerd. Als dan bovendien steeds dezelfde volgorde in acht wordt genomen en dezelfde termen en begrippen worden gebezigd, wordt niet alleen de oordeelsvorming over het desbetreffende voorstel op zichzelf vergemakkelijkt maar wordt de samenhang en onderlinge afstemming met de rest van de wetgeving bevorderd.

Het is dus zaak de kwaliteitseisen in de nieuwe Aanwijzingen te verwerken en voortaan vast te houden aan de dan te kiezen terminologie. Doet men dat niet en bezigt men telkens weer andere woorden en termen dan vergroot men de kans op ontoelaatbare afwijkingen. Juist als vanwege bepaalde beleidsoverwegingen de keuze op wetgeving is gevallen en daartegen bezwaar wordt gemaakt op grond van bijvoorbeeld rechtsstatelijke overwegingen, kan het verleidelijk zijn het desondanks ingediende wetsvoorstel niet aan de door de Aanwijzingen voorgeschreven volgorde en formuleringen te onderwerpen maar eigen en verhullende motiveringen te bedenken en te gebruiken.

Intussen mag men niet de ogen sluiten voor de gebreken bij de naleving van de Aanwijzingen. In zijn al eerdergenoemd advies over de versterking van de wetgevingsfunctie op de ministeries heeft de Raad aan het slot moeten vaststellen dat de Aanwijzingen vaak niet worden gevolgd. Ging het toen om de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek, de ervaringen met de sinds begin 1985 geldende Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving zijn helaas niet gunstiger. Er zal daarom bij het ontwerpen en vaststellen van de nieuwe Aanwijzingen bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de vraag hoe kan worden gewaarborgd dat zij worden nageleefd. In dat verband moge worden gewezen op de in paragraaf 3.3.2 vermelde praktijk dat een voorstel dat op ingrijpende kritiek van de Raad is gestuit opnieuw in de ministerraad moet worden behandeld en op de door het kabinet besloten aanscherping dat het concept-nader rapport aan de Koningin in overeenstemming met de Minister van Justitie moet worden opgesteld. Die voorziening kan maar ten dele baat brengen. Lang niet alle

terraad noodzakelijk is. Een dergelijk dictum zal zich vooral niet voordoen bij overtreding van aanwijzingen van meer technische aard. Indien het voorstel tekortschiet omdat een of meer meer inhoudelijke aanwijzingen niet of onvoldoende zijn nageleefd, kan dat in de praktijk wel leiden tot een dictum dat verplicht tot het opnieuw behandelen in de ministerraad. In die gevallen kan de regel dat het concept-nader rapport in overleg met de Minister van Justitie wordt opgesteld bijdragen aan de naleving van de aanwijzingen.

overtredingen van de Aanwijzingen leiden tot een zo scherp dictum dat hernieuwde behandeling in de ministerraad geboden is.

10. Aanwijzingen voor de regelgeving zijn van andere aard dan wettelijke regels. Zij binden niet onvoorwaardelijk en zij kunnen door hun algemene formuleringen met elkaar in strijd komen. Dat laatste is ook het geval met de zes kwaliteits-eisen van de nota. Een begrijpelijk streven naar verwerkelijking van rechtsbeginselen kan de eenvoud in de weg staan. Doeltreffendheid in de wetgeving in de ene sector kan botsen met de afstemmingseis in andere sectoren. De Raad dringt erop aan dit vraagstuk aan een nadere bespreking te onderwerpen en de vraag te beantwoorden of tussen de kwaliteitseisen een bepaalde rangorde kan worden aangegeven.

11. Terecht volstaat de nota niet met een analyse van de tekortkomingen in de wet- en regelgeving en met een uiteenzetting van de kwaliteitseisen die moeten worden gesteld. Tenminste zo belangrijk zijn een onderzoek van het proces van wetgeving en het doen van aanbevelingen voor verbeteringen in dat

10. Tussen de kwaliteitseisen voor het overheidsoptreden via wetgeving, zoals ze in de nota zijn uitgewerkt (paragraaf 2.2), valt geen preciese rangorde aan te geven. De onderlinge verhouding komt tot uitdrukking in de concrete wetgevingsprojecten. Dan blijkt of ze samenvallen, elkaar ondersteunen of dat er een spanning bestaat tussen de eisen. Een goede uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid bijvoorbeeld is een noodzakelijke voorwaarde om tot doeltreffende wetgeving te komen. In bepaalde gevallen zal de eis van rechtmatigheid – bijvoorbeeld voortvloeiend uit internationale of communautaire verplichtingen – ertoe leiden dat de optie die de voorkeur zou hebben op grond van overwegingen van doelmatigheid of onderlinge afstemming niet gekozen kan worden. Essentieel is dat alle eisen in de overwegingen worden betrokken bij de voorbereiding en de toetsing van wetten en dat het juiste evenwicht wordt bereikt.

Het spreekt vanzelf dat eisen van techniek en systematiek van wetgeving geen doel op zichzelf zijn. Techniek en systematiek van wetgeving vormen een hulpmiddel om te komen tot wetgeving die doeltreffend, uitvoerbaar en begrijpelijk is. Tevens kan worden vastgesteld dat rechtmatigheid de meest wezenlijke kwaliteitseis is, juist omdat het recht de grenzen aangeeft die de wetgever niet mag overschrijden.

Ten slotte kan met de Raad worden opgemerkt dat bij de voorbereiding en toetsing van wetten niet slechts rekening moet worden gehouden met de te verwachten effecten voor het betreffende terrein. Ook moet worden gekeken naar de eventuele gevolgen voor andere terreinen, in het bijzonder moet daarbij worden gelet op onbedoelde negatieve neveneffecten.

11. Zoals de Raad constateert, heeft het onderwerp van de nota – in het bijzonder de hoofdstukken 3 en 4 – een duidelijke relatie met het rapport van de Commissie Deetman (bijzondere commissie Vraagpunten, Kamerstukken II, 1990–1991, 21 247, nr.3). Juist daarom heeft het kabinet het van belang geacht dat de

proces. Mede omdat ook de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Deetman (bijzondere commissie Vraagpunten, Kamerstukken II 1990/91, 21 247, nr. 3) zich met de in de hoofdstukken 3 en 4 behandelde onderwerpen gaat bezighouden en de Raad ervan uitgaat dat hem nog de gelegenheid zal worden geboden ter zake van advies te dienen, moge worden volstaan met de volgende opmerkingen.

12. De Raad onderschrijft gaarne de opmerking waarmee paragraaf 3.1 begint: Wetten moeten zorgvuldig worden voorbereid. Die zorgvuldigheid kan hierin bestaan dat tijdig aansluiting wordt gezocht bij maatschappelijke processen (paragraaf 3.2). Het betoog mondt overigens niet uit in bepaalde aanbevelingen. Veeleer wordt volstaan met de opsomming van een aantal mogelijkheden. Wel wordt medegedeeld dat het kabinet in de loop van dit jaar met een standpunt over mogelijkheden en beperkingen van convenanten als alternatief voor wetgeving zal komen. Gelet op deze formulering vertrouwt de Raad erop dat het toenemend gebruik van dit nieuwe middel voldoende kritisch wordt benaderd en dat met name zal worden nagegaan of de aan het instrument wetgeving verbonden waarborgen ook bij de toepassing van convenanten voorhanden blijven.

13. Klachten over de gang van zaken in het proces van wetgeving monden nogal eens uit in voorstellen om wijziging te brengen in het aantal en het functioneren van adviesorganen. Ook in het rapport van de Commissie-Deetman en in de onderhavige nota is dat het geval. Voor zover die klachten het tijdsbeslag van de advisering betreffen en wordt voorgesteld termijnen aan de advisering te stellen, moge de Raad in overweging geven, te dien aanzien nader onderzoek te verrichten naar de praktijk waarbij niet alleen ware na te gaan of, en zo ja, in welke gevallen gegronde redenen voor klachten bestaan, maar ook of de vertraging vooral in de voorbereidende departementale fase is gelegen. In een aantal adviezen heeft

Tweede Kamer over de nota kon beschikken bij aanvang van het debat over het rapport van de Commissie Deetman. Het is uiteraard aan de Tweede Kamer om de verdere procedure te bepalen van de verschillende onderdelen van het rapport van de Commissie Deetman.

12. Om in de wetgeving te komen tot een goede aansluiting bij maatschappelijke processen is in het bijzonder de houding en opstelling van degenen die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding en vaststelling van wetten cruciaal. Zij moeten zich voortdurend realiseren wat de gevolgen zullen zijn voor degenen tot wie de wet zich richt. Dit veronderstelt een externe gerichtheid van «wetgevers» en bereidheid om contacten te onderhouden met personen, instellingen en groeperingen die beschikken over de kennis, deskundigheid en ervaringen die de wetgever nodig heeft.

Het kabinet zal, mede op basis van een advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, in de loop van dit jaar met een standpunt komen over de mogelijkheden en beperkingen van convenanten als alternatief voor wetgeving. Het gebruik van convenanten zal worden beoordeeld in het licht van de diverse kwaliteitseisen, waaronder de waarborgen bij de totstandkoming.

13. Onnodige vertragingen bij de totstandkoming van wetten kunnen uiteenlopende oorzaken hebben. Het is ongetwijfeld juist dat de oorzaak in bepaalde gevallen moet worden gezocht in de voorbereidende (inter)departementale fase. In de nota wordt gepleit voor goede werkafspraken tussen beleidsonderdelen en de wetgevingsafdelingen op de departementen, een projectmatige aanpak bij de (inter)departementale voorbereiding van wetten (paragraaf 3.4.2). Tevens kan worden gewezen op het belang van een expliciete prioriteitenstelling.

Zoals onder 1 reeds is opgemerkt, kan het inschakelen van adviesorganen in het wetgevingsproces in een deel van de gevallen bepaald een toegevoegde waarde hebben.

de Raad namelijk moeten vaststellen dat (voor)ontwerpen en voorstellen van wet en van algemene maatregel van bestuur geruime tijd bij de ministeries zijn blijven liggen zonder dat de oorzaak van die vertraging duidelijk is gemaakt. Tevens ware in dit nadere onderzoek de vraag te betrekken of door voorafgaande afspraken tussen de adviesorganen en de desbetreffende ministeries de gewenste spoed kan worden bevorderd.

14. In paragraaf 3.3.2 worden enkele opmerkingen over de Raad gemaakt. Zoals reeds onder Punt 9 vermeld, wordt voorgesteld de regel aan te scherpen dat een voorstel van wet of algemene maatregel van bestuur dat op ingrijpende kritiek van de Raad is gestuit opnieuw in de ministerraad wordt behandeld. Die aanscherping bestaat hierin dat het in de ministerraad te bespreken concept-nader rapport aan de Koningin in overeenstemming met de Minister van Justitie moet worden opgesteld of, indien het om een voorstel van deze minister gaat, in overeenstemming met de Minister-President. De Raad acht dit voorstel een verbetering.

Voor het overige wacht de Raad verdere voorstellen, zoals de in de nota aangekondigde over het horen bij ingrijpende amendementen, af.

15. In paragraaf 3.4.1 wordt gesteld dat een goede voorbereiding van wetgeving een intensieve en evenwichtige samenwerking, niet alleen met maatschappelijke geledingen, maar ook binnen de overheid, vereist. Afgezien van hetgeen hierna onder de punten 16 en 17 wordt opgemerkt, moge de Raad het belang van de in de nota aanbevolen (paragraaf 3.4.2) projectmatige aanpak onderstrepen. Het betreffende betoog ware, onder meer door vermelding van voorbeelden van gunstige ervaringen, uit te breiden.

16. In paragraaf 3.4.3 wordt aandacht besteed aan de inschakeling van uitvoerders en handhavers. Dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van te ontwerpen regelingen belangrijk is, is hierboven onder punt 7 al vastgesteld. In zoverre is een tijdige inschakeling van uitvoerders en handhavers wenselijk, al zal men daarvan niet te hoog gespannen verwachtingen

Per geval moet worden gezien welke organen in aanmerking komen om te adviseren en welke termijn van advisering redelijk is. Voorafgaande afspraken kunnen inderdaad aan de gewenste spoed bij de advisering bijdragen.

14. De Raad merkt op dat de regel inzake de totstandkoming van het nader rapport, bij ingrijpende kritiek van de Raad, aldus is aangescherpt dat het in de ministerraad te bespreken concept-nader rapport in overeenstemming met de Minister van Justitie moet worden opgesteld, of in overeenstemming met de Minister-President indien het een voorstel van Justitie betreft. Dit is niet juist. In de nota staat (p. 35) dat het nader rapport in het geval van ingrijpende kritiek in overleg met de Minister van Justitie wordt opgesteld, of in overleg met de Minister-President indien het een voorstel van Justitie betreft.

15. Een recent voorbeeld van een projectmatige aanpak met gunstige ervaringen betreft de totstandkoming van het Besluit sociale vernieuwing. Deze algemene maatregel van bestuur is onder de betrokkenheid van diverse departementen spoedig tot stand gekomen. Ook bij de voorbereiding van de nieuwe Politiewet wordt een projectmatige aanpak gevolgd. De ervaringen tot nu toe zijn uitgesproken gunstig te noemen.

16. In het algemeen mag van de betrokken personen en instanties uit de praktijk van de uitvoering en handhaving meer zicht worden verwacht op de concrete, praktische mogelijkheden van uitvoering en handhaving dan van departementale beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen. Uiteraard is het de taak van de beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen om deze informatie

mogen hebben. Wel kan deze inschakeling bewerkstelligen dat de regeling eerder zal worden aanvaard dan wanneer elk overleg heeft ontbroken maar voor een verantwoord oordeel over de te verwachten effecten zal veelal de noodzakelijke kennis ontbreken. De organen die met de uitvoering en handhaving zijn belast, missen ook veelal de voor een dergelijke oordeelvelling noodzakelijke bewerktuiging. Overigens moet voor wat de advisering door het Openbaar Ministerie betreft onderscheid worden gemaakt tussen de algemene oordeelsvorming waarbij onder meer moet worden nagegaan of de strafrechtelijke handhaving de voorkeur verdient boven de privaatrechtelijke en bestuurlijke en de concrete die bestaat uit de beoordeling van een reeds ontworpen strafbepaling. Zeker voor die concrete advisering is het Openbaar Ministerie toegerust en deskundig.

De nota bevat in de onderhavige paragraaf een opmerking die weerlegging behoeft. De wenselijkheid van tijdige inschakeling van uitvoerders en handhavers wordt aldus gemotiveerd dat bij het ontbreken daarvan «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». Met deze opmerking wordt miskend dat het doorgaans juist de voorkeur verdient wetten die het Staatsblad hebben bereikt, zo enigszins mogelijk niet op korte termijn in werking te laten treden maar enige tijd voor de gewenning te gunnen. De praktijk wijst uit dat uitvoerders en handhavers zich niet zelden pas grondig in de nieuwe wet gaan verdiepen als deze in het Staatsblad is gepubliceerd en invoering voor de deur staat. Dat is ook het geval als er tevoren overleg is geweest. Dat overleg is in een eerder stadium gevoerd, niet steeds op hetzelfde gericht geweest en daaraan hebben meestal ook anderen dan directe uitvoerders en handhavers deelgenomen. De Raad acht deze kwestie zo belangrijk dat hij in overweging geeft deze bij de voorbereiding van de nieuwe Aanwijzingen te betrekken.

vervolgens te laten doorwerken in de wettelijke regeling.

Betrokkenheid van de kant van het Openbaar Ministerie is inderdaad vooral zinvol bij de beoordeling van de geschiktheid van ontworpen strafbepalingen. Het komt in de praktijk nog te vaak voor dat in wetten strafbepalingen worden neergelegd die zich niet of nauwelijks lenen voor vervolging, bijvoorbeeld omdat het bewijs niet of nauwelijks te leveren is. In dit verband kan nog worden gemeld dat nog voor de zomer twee leden van het Openbaar Ministerie bij de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid van het Ministerie van Justitie worden gedetacheerd. Zij zullen zich in het bijzonder gaan bezig houden met de toetsing van voorstellen van wet en algemene maatregel van bestuur op de handhaafbaarheid, waarbij de milieuwetgeving bijzondere aandacht zal krijgen.

De Raad merkt op dat het in het algemeen de voorkeur verdient om wetten die het Staatsblad hebben bereikt, zo enigszins mogelijk niet op korte termijn in werking te laten treden maar enige tijd voor gewenning te reserveren. Dit is op zichzelf juist. Maar het is niet voldoende om het probleem van tekortkomingen bij de uitvoering en handhaving te voorkomen. Het gaat er immers om dat bij de besluitvorming over nieuwe wetgeving in de overwegingen wordt betrokken of uitvoering en handhaving van het voorgenomen alternatief wel mogelijk zijn en welke kosten dat met zich brengt. Tijdige inschakeling van uitvoerders en handhavers kan bijdragen aan de keuze van het geschikste alternatief en daarmee aan de versteviging van de verbinding tussen de beleidsontwikkeling, de wetgeving en de uitvoering en handhaving daarvan.

17. De Raad onthoudt zich, nu in paragraaf 3.4.4 een plan van aanpak wordt aangekondigd waarin wordt ingegaan op de versterking van de centrale wetgevingsafdeling en de samenwerking tussen beleidsonderdelen, decentrale wetgevingsafdelingen en de centrale wetgevingsafdeling op de ministeries, van opmerkingen daarover in het onderhavige advies. Als de betreffende nota gereed is en voor advies aan de Raad wordt voorgelegd, kan, in aansluiting op het over dit onderwerp eerder uitgebrachte advies van 7 oktober 1985, daarover een oordeel worden gegeven.

18. In paragraaf 3.6 waar de wetsevaluatie als onderdeel van het voortgaande wetgevingsproces wordt besproken, wordt opgemerkt dat iedere regeling op de een of andere wijze geëvalueerd dient te worden. Soms berust de evaluatie op een uitdrukkelijke wetsbepaling, in andere gevallen wordt de wenselijkheid van evaluatie tijdens het overleg tussen Regering en Staten-Generaal besproken en vastgelegd. Het is ook mogelijk dat zonder dergelijke verplichtingen het in aanmerking komende ministerie de evaluatie tot zijn taak rekent en de daarvoor geëigende maatregelen treft. Ook verder is er een grote verscheidenheid. Tegenover omvangrijke, door externe wetenschappelijke bijdragen ondersteunde, evaluaties aan de ene kant staan summiere interne rapportages die niet veel meer dan cijfermatige overzichten bevatten. Daartussen bevinden zich allerlei tussenvormen.

Nu is toegezegd dat in de loop van dit jaar een regeringsnota over het te voeren wetsevaluatiebeleid aan de Staten-Generaal zal worden toegezonden, ziet de Raad – ervan uitgaande dat het college daarover tevoren om advies zal worden gevraagd – in dit stadium af van verder commentaar. Wel mag reeds nu worden gewezen op de mogelijkheid en wenselijkheid voor wetsevaluatie in de komende Aanwijzingen voor de regelgeving een plaats in te ruimen. In elk geval ware te verzekeren dat, ook als geen

17. Op dit moment zijn er nog geen beslissingen genomen over de te volgen procedure bij de vaststelling van het plan van aanpak inzake de versterking van de centrale wetgevingsafdelingen en van de samenwerking tussen beleidsonderdelen en wetgevingsafdelingen op de departementen. Afhankelijk van de inhoud en de opzet van het plan van aanpak zal het kabinet beslissingen nemen over de te volgen procedure. Verwacht mag worden dat het plan van aanpak toegespitst zal zijn op de uiteenlopende – situaties in de diverse departementen. Er wordt tevens naar gestreefd in dit plan, met in achtneming van de specifieke omstandigheden die bij de verschillende departementen bestaan ten aanzien van de wetgevingsfunctie, te komen tot een formulering van algemene uitgangspunten. Het ligt in de rede de Raad over deze algemene punten advies te vragen.

18. Evaluatie van wetgeving vindt plaats op uiteenlopende wijzen. In sommige gevallen wordt gekozen voor een systematische, wetenschappelijke wetsevaluatie, terwijl in andere gevallen wordt afgegaan op reguliere informatiestromen, bijvoorbeeld afkomstig van uitvoeringsorganen, organisaties van belanghebbenden en de berichtgeving in de media. In dit loop van dit jaar zal het kabinet een nota aan de Staten-Generaal zenden over het te voeren wetsevaluatiebeleid. In deze nota zal ook worden ingegaan op de vraag of ter zake nieuwe aanwijzingen moeten worden geformuleerd. Gelet op het algemene karakter van dit onderwerp en de expertise van de Raad ligt het in de bedoeling om de Raad hierover advies te vragen.

wettelijke bepaling ter zake wordt getroffen, in de toelichting wordt aangegeven of en zo ja, op welke wijze, in de evaluatie zal worden voorzien. Het gaat niet aan een nadere explicatie in de memorie van toelichting overbodig te achten, zeker niet als om een dergelijke toelichting uitdrukkelijk is gevraagd, zoals in het advies van de Raad van 27 november 1990 over de wijziging van de Winkelsluitingswet 1976 (Kamerstukken II 1990/91, 21 963 B, punt 7).

19. Het is begrijpelijk dat de nota in paragraaf 3.7.1 zich afstandelijk opstelt ten aanzien van de wetgeving die afkomstig is van andere overheden. De verantwoordelijkheid voor deze decentrale wetgeving berust – zo wordt opgemerkt – primair bij gemeenten, provincies en waterschappen zelf. Het door het kabinet gevoerde algemeen wetgevingsbeleid kan zich daarop niet rechtstreeks richten. Anderzijds wordt toegegeven dat het voor de samenleving niet veel uitmaakt of de tekortkomingen in de wetgeving op rijksniveau dan wel in de decentrale wetgeving voorkomen. 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 Raad voegt daaraan toe dat deze tekortkomingen een zware last voor de rechterlijke macht betekenen. In dit verband geeft de Raad in overweging in overleg te treden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen en daarbij na te gaan op welke wijze de in de nota geschetste problemen ook voor de decentrale wetgeving kunnen worden aangepakt. Gedacht kan dan worden aan het verder uitbouwen en bevorderen van de met name door de VNG opgestelde en gepubliceerde modelverordeningen en aan het uitbreiden van de werkingssfeer van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

20. Het ligt voor de hand dat de nota ook aandacht besteedt aan de EG-regelgeving. Aan het in paragraaf 3.7.2 neergelegde betoog moge nog worden toegevoegd dat ook voor dit wetgevingsproces Nederlandse

19. Om te komen tot een verbetering van de kwaliteit van de regelgeving die afkomstig is van andere overheden (gemeenten, provincies, waterschappen) geeft de Raad in overweging in overleg te treden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. Deze gedachte ligt ten grondslag aan bij het onder 8 genoemde actiepunt in het kader van het algemeen wetgevingsbeleid, waarin is aangegeven dat samenwerking zal worden gezocht met andere overheden binnen en buiten Nederland ter verbetering van de wetgevingskwaliteit op verschillende overheidsniveaus.

De Aanwijzingen voor de regelgeving worden vastgesteld bij besluit van de minister-president, handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad; het zijn aanwijzingen voor de rijksdienst. Ze hebben betrekking op de regelgeving van de centrale overheid die onder ministeriële verantwoording tot stand komt. Deze aanwijzingen kunnen zich naar hun aard dus niet richten tot decentrale organen. Dit neemt niet weg dat een belangrijk deel van de Aanwijzingen voor de regelgeving ook van betekenis is bij de voorbereiding van bijvoorbeeld provinciale en gemeentelijke verordeningen. In overleg met in eerste instantie de VNG zal worden onderzocht of en op welke wijze de nieuwe aanwijzingen ook dienstbaar kunnen worden gemaakt in verband met het opstellen van gemeentelijke verordeningen, in het bijzonder de model-verordeningen van de VNG.

20. Voor de Aanwijzingen inzake deregulering op Europees niveau geldt, nog sterker dan voor de aanwijzingen inzake de totstandkoming van nationale wetgeving, dat de naleving ervan problematisch is.

Aanwijzingen zijn geschreven. Nader ware aan te geven welke ervaringen daarmee zijn opgedaan. Voorts zal ook aan dit onderdeel bij de herziening van de Aanwijzingen voor regelgeving de nodige aandacht moeten worden besteed.

De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten heeft daar in het advies over de Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde (CTW 90/22, 21 december 1990, p. 13 en 14) ook op gewezen. In het kabinetsstandpunt over dit advies (Kamerstukken II, 21 109, nr. 34) is aangekondigd dat de Aanwijzingen voor de regelgeving worden aangevuld met de volgende onderwerpen: beschrijving van de bestaande procedures inzake de nationale voorbereiding en de implementatie van EG-regelgeving, specifieke aanwijzingen voor het inrichten van implementatiewetgeving en de bestaande Aanwijzingen inzake deregulering op Europees niveau.

21. De in hoofdstuk 4 bepleite maatregelen voor de ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid en de rol van Justitie daarbij geven de Raad in dit stadium nog geen aanleiding tot het geven van commentaar. Zoals in paragraaf 4.3.8 wordt toegezegd en in actiepunt 20 herhaald, zal periodiek worden geëvalueerd in hoeverre de ontwikkeling en uitvoering van het algemeen wetgevingsbeleid de beoogde effecten hebben en in hoeverre bijstelling vereist is. Het door de Minister van Justitie jaarlijks in de toelichting op zijn begroting uit te brengen evaluatieverslag kan een aanknopingspunt voor commentaar vormen.

21. Het is verheugend dat de Raad zo uiterst snel advies heeft uitgebracht. Met de Raad ben ik van mening dat het gewenst is dat de Tweede Kamer beschikt over het advies van de Raad, en tevens over de nadere standpuntbepaling naar aanleiding van dat advies, op het moment dat de nota in discussie komt.

Ik mag u verzoeken mij te machtigen het advies van de Raad van State met de nadere standpuntbepaling aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

De Raad heeft kennisgenomen van de opmerking in de aanbiedingsbrief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer dat niet het advies van de Raad is afgewacht gezien de geplande aanvang van de discussie in de Tweede Kamer over het rapport van de Commissie-Deetman. Het college meent dat moet worden voorkomen dat de nota in discussie komt zonder dat de Tweede Kamer over het onderhavige advies kan beschikken. De Raad moge er daarom op aandringen het advies op zo kort mogelijke termijn openbaar te maken.

Een procedure waarbij het standpunt van het kabinet eerst was bepaald en aan de Staten-Generaal medegedeeld nadat het kabinet kennis heeft genomen van 's Raads advies en daarop heeft kunnen reageren, zou naar het oordeel van de Raad te prefereren zijn geweest, te meer, waar zoals uit het tijdstip van aanhangigmaking en de dagtekening van dit advies blijkt,

argumenten van tijd niet of nauwelijks kunnen worden aangevoerd.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten