

Vergaderjaar 2000–2001

**27 400 VI**

**Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2001**

**27 475**

**Wetgevingskwaliteit en wetgevingsvisitaties**

**Nr. 57**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 29 maart 2001

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 20 februari 2001 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over:

- **de brief d.d. 6 juli 2000 inzake het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (26 800-VI, nr. 70);**
- **de brief d.d. 4 augustus 2000 inzake het eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen (J-00-551);**
- **de brief d.d. 4 oktober 2000 ter geleiding van de notitie van de Raad van State «Adviestaak implementatie regelgeving» (J-00-683);**
- **de brief d.d. 26 oktober 2000 inzake het kabinetsstandpunt met betrekking tot het eindrapport van de visitatiecommissie en de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid (27 475, nrs. 1 en 2).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Santi** (PvdA) merkt op dat uit een artikel over de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid in NJB (Nederlands Juristenblad) blijkt dat er verschillend wordt geoordeeld over de kwaliteit van wetgeving. Twee wetenschappers van de Katholieke Universiteit Nijmegen hebben zich bijvoorbeeld zeer kritisch uitgelaten over het voorstel tot wijziging van de Faillissementswet. Het kabinet maakt er echter wel werk van om de kwaliteit van de eigen regels te verhogen. Nu blijken regels vaak ondoorzichtig en niet efficiënt te zijn. Het is de bedoeling dat het ministerie van Justitie periodiek de kwaliteit van wet- en regelgeving met de betrokken departementen gaat beoordelen. Hoe verhoudt die periodieke controle door het ministerie van Justitie zich evenwel tot het feit dat de andere departementen toch in eerste instantie zelf wet- en regelgeving tot stand brengen? Wordt het ministerie van Justitie hier trouwens niet in een te laat stadium bij betrokken? Verder moet de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving in oenschouw genomen worden.

Zowel de Eerste als de Tweede Kamer heeft zich al gebogen over de implementatie van EG-regelgeving. In een AO in 1999 is in dit verband

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolaï (VVD), Halsema (GroenLinks) Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA).  
Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (ChristenUnie), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Arib (PvdA).

gesproken over een beperktere rol voor de Raad van State en de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring. De vraag is of overschrijding van implementatietermijnen niet moet worden opgevat als handelen in strijd met een rechtsplicht. Wanneer de implementatietermijn wordt overschreden, kan een lidstaat daarop worden aangesproken, ook door een burger. Is dit al eens gebeurd en is er in dit verband ook sprake van claims? Is het noodzakelijk om een structurele regeling op te stellen voor de implementatie van Europese regelgeving? Hoe staat het overigens met de toegezegde studie door de minister van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) naar grondwetswijzigingen en wat is het gevolg van het nog niet in werking treden van artikel 18, lid 2, van de Telecommunicatiewet? Wat zijn in het algemeen de gevolgen voor de implementatie van internationale regelgeving, als eerst grondwetswijziging moet worden afgewacht? Tot slot vraagt de heer Santi naar de ontwikkelingen rond de Francovich-doctrine.

De heer **Nicolaï** (VVD) spreekt zijn waardering uit voor de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid. De vraag is echter of hiermee stelling kan worden genomen tegen de regeldrift van de departementen en de Kamer. Het rapport van de visitatiecommissie, getiteld Regels en risico's, roept na de calamiteiten in Enschede en Volendam trouwens andere associaties op dan alleen de organisatie van wetgeving. Met de onderhavige nota wordt uitvoering gegeven aan de motie-Nicolaï (26 800-VI, nr. 24) waarin gevraagd wordt om versterking van de rol van het ministerie van Justitie met het oog op de kwaliteit van regelgeving, ook al wordt die rol tot op zekere hoogte al vervuld door de Raad van State. In hoeverre wordt de rol van het ministerie van Justitie op dit punt versterkt door de voorstellen in de nota? Maakt de genoemde quick scan het bijvoorbeeld mogelijk om eerder in het proces van wet- en regelgeving in te grijpen en te bepalen of regelgeving wel bijdraagt aan de oplossing van een bepaald probleem? Verder is het de vraag of de minister van het betreffende departement hier ook bij betrokken wordt. Zal het ministerie van Justitie trouwens een centrale rol vervullen in het proces van wet- en regelgeving of zal het alleen bevorderen dat de andere departementen hun werk goed doen? Op verschillende terreinen is er sprake van kwaliteitszorg. Kwaliteitszorg heeft echter in eerste instantie betrekking op de organisatie van een wetgevingstraject. Kwaliteit van wetgeving is iets anders. Het is ook niet de bedoeling dat een wet steeds veranderd wordt om verbeteringen aan te brengen. In welke mate is het ministerie van Justitie trouwens verantwoordelijk voor de kwaliteit van ingewikkelde wet- en regelgeving en in welke mate zijn de vakdepartementen hier zelf verantwoordelijk voor? In het kader van de versterking van de rol van het ministerie van Justitie lijkt het geen goede zaak dat de vakdepartementen dergelijke wet- en regelgeving steeds vaker zelf ter hand nemen. Hoe oordeelt de minister hierover? Kan een algemene nota, zoals de nota inzake de elektronische snelweg, dienen als een kader voor wetgeving op de diverse departementen? Het is langzamerhand trouwens vrij gebruikelijk dat in wetgeving in een evaluatiebepaling wordt opgenomen. Hoe staat de minister echter tegenover het opnemen van een horizonbepaling? Wanneer er sprake is van een langdurig wetgevingsproces, bestaat het gevaar dat men het overzicht over alle stukken kwijtraakt. Is het mogelijk om in zo'n geval, zoals bij de privacywetgeving is gedaan, een handleiding voor de gebruiker samen te stellen of moet dan een nieuwe memorie van toelichting overwogen worden?

De heer Nicolaï kan zich vinden in de voorstellen die zijn gedaan voor implementatie van EG- en andere internationale besluiten. Het is echter nog niet duidelijk in welke gevallen EG-besluiten via een AMvB uitgevoerd kunnen worden en of hier per geval over besloten wordt of dat hier algemene criteria voor ontwikkeld worden. Het is overigens een goede zaak dat het kabinet zich op het standpunt heeft gesteld dat de rol van de Raad

van State niet ingeperkt moet worden bij EG- en andere internationale regelgeving. De Raad van State kan juist een belangrijke rol spelen bij het tegengaan van regeldrift en het bewaken van de kwaliteit van wet- en regelgeving. Tot slot vraagt de heer Nicolai aandacht voor het feit dat het kabinet de implementatie van EG-regelgeving wel eens aangrijpt om bestaande wet- en regelgeving uit te breiden of aan te scherpen. Op zichzelf is dat begrijpelijk, maar dan moet wel duidelijk aangegeven worden wat uit de implementatie voortvloeit en wat het kabinet hier extra aan toevoegt. Misschien kan hier een standaard voor ontwikkeld worden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) meent dat het kabinet terecht wil investeren in de kwaliteit van wetgeving. Dat is nodig om ervoor te zorgen dat burgers vertrouwen houden in de overheid. In de voorliggende nota wordt hiertoe een aantal goede voorstellen gedaan. De voorstellen inzake een quick scan, een kosten-batenanalyse, een wetgevingstoets bij een nota van wijziging en de instelling van een kenniscentrum moeten echter wel nader verduidelijkt worden. Verder is het de vraag of deze voorstellen echt tot een verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving zullen leiden. Uit het rapport van de visitatiecommissie blijkt bijvoorbeeld dat er nog steeds te weinig deskundigen op de ministeries werken en dat het accent nog te vaak ligt op het beleid in plaats van op de kwaliteit van de wetgeving. De minister is ongetwijfeld met de Raad van State van mening dat er voldoende goede en ervaren wetgevingsjuristen moeten zijn en dat er sprake moet zijn van een departement overstijgend personeelsbeleid en verbetering van positie en bezoldiging. Welke kosten zullen hier echter mee gemoeid zijn?

De Raad van State beveelt ook een rijksbreed mobiliteitsbeleid voor wetgevingsjuristen aan. Dit idee wordt thans onderzocht. Om de mobiliteit van wetgevers te bevorderen, moet er zoiets als de Algemene bestuursdienst ontwikkeld worden. In de onderhavige nota zijn beleid en wetgeving nog te veel met elkaar verweven. Wordt er trouwens op toegezien dat de aanbevelingen van de visitatiecommissie voor kwaliteitsverbetering ook worden uitgevoerd? Om de kwaliteit van de wetgeving op peil te brengen, zou het ministerie van Justitie een paar deskundigen bij een ander departement kunnen detacheren, wanneer daar ingewikkelde wetgeving tot stand gebracht moet worden. Bijkomend voordeel is dat de juristen op dat departement dan kennis kunnen nemen van de wetgevingsbenadering die het ministerie van Justitie hanteert. Dit zou zowel op verzoek van een departement als op instigatie van het ministerie van Justitie moeten kunnen gebeuren.

EG- en andere internationale richtlijnen en besluiten moeten over het algemeen binnen 18 maanden en soms binnen 24 maanden geïmplementeerd worden. Om overschrijding van die termijn te voorkomen, zou bepaald kunnen worden hoeveel tijd de regering, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer krijgen om zich met de implementatie van een richtlijn of besluit bezig te houden. Is het trouwens niet mogelijk om al eerder informatie te krijgen over EG- en andere internationale richtlijnen en besluiten? De kwaliteit van het implementatieproces is vooralsnog zorgwekkend. Aangezien de Nederlandse overheid aansprakelijk gesteld kan worden, als de Nederlandse wet- en regelgeving in strijd is met Europese richtlijnen, is het van belang dat de Raad van State toch om advies gevraagd wordt over een en ander. Bovendien blijkt die advisering niet zo lang te duren als wel werd verondersteld.

In de nota wordt gesteld dat voor het tijdelijk buiten werking stellen van een wet of AMvB bij lagere regelgeving een specifiek beleidsterrein moet worden aangewezen. Betekent dit dat alle wetgeving op een bepaald beleidsterrein bij lagere regelgeving buiten werking kan worden gesteld of geldt dat alleen voor een specifieke wet? Als het geldt voor alle wetgeving op een bepaald beleidsterrein, ontstaat dan niet het risico dat daarvoor alleen nog maar ministeriële regelingen gaan gelden? Waarom past tijde-

lijke buitenwerkingstelling trouwens wel in ons grondwettelijke bestel en stilzwijgende goedkeuring niet? Verder is het de vraag of alleen rechtstreeks verbindende regelgeving tijdelijk buiten werking kan worden gesteld of dat dit ook mogelijk is voor niet rechtstreeks werkende besluiten. Gesuggereerd wordt dat het laatste ook mogelijk is en dat er dan een AMvB met een voorhangprocedure moet komen. Dit zou in de Awb (Algemene wet bestuursrecht) geregeld moeten worden. Waarom wordt de Kamer niet gewoon over een en ander geïnformeerd in een notitie? Moet trouwens niet voor een toename van het aantal zelfstandige AMvB's worden gevreesd, als bij de implementatie van Europese regelgeving delegatie naar AMvB's mogelijk wordt gemaakt? Dit zou haaks staan op het streven naar het uitbannen van zelfstandige AMvB's. Mevrouw Scheltema kan zich wel vinden in de aanbevelingen die zijn gedaan in het eindrapport van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen. Vraag is nog of voor afwijking van een hogere regeling via naast-lagere regelgeving steeds een specifieke wettelijke basis moet worden gecreëerd of dat met een meer algemene experimenteerbepaling kan worden volstaan.

De heer **Van de Camp** (CDA) memoreert dat de Raad van State in zijn advies over de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid heeft gesteld dat het bij een zo veelzijdige materie vaak eenvoudiger is om vragen te stellen dan ze te beantwoorden. De minister heeft een pragmatisch ambitieniveau gekozen, maar het is wellicht verstandig om ook de politieke en beleidsmatige kant van het wetgevingsproces in de beschouwingen te betrekken. De heer Van de Camp verwijst in dit verband naar de gang van zaken rond het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet en de kritiek die hierop geleverd is door Nijmeegse wetenschappers. In het licht van de tragische incidenten in Volendam en Enschede moeten ook de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving in ogenschouw genomen worden. Hoe kan trouwens verklaard worden dat in de samenvatting van de nota acht criteria worden genoemd waaraan wet- en regelgeving moeten voldoen, terwijl in de nota zelf slechts zes criteria worden genoemd?

De Raad van State is in zijn advies nogal ambivalent over de rol van het ministerie van Justitie terzake van het wetgevingskwaliteitsbeleid. Zal het ministerie nu een centrale rol gaan vervullen, met het risico dat de wetgevingskwaliteit van de individuele departementen wordt aangetast, of zal het ondersteunend of zelfs coördinerend gaan optreden? In dit verband is het de vraag hoe gevolg zal worden gegeven aan de aanbevelingen van de visitatiecommissie en wie daarop zal toezien. Het ministerie van Justitie kan zich best wat nadrukkelijker positioneren, zonder dat de wetgevingsafdelingen van de andere departementen verworden tot gedecentreerde bureautjes van dat ministerie.

De in de nota geschetste aanpak van het wetgevingskwaliteitsbeleid dient nader uitgewerkt te worden. De zinsnede dat nota's van wijziging die tijdens de schriftelijke behandeling worden ingediend, voortaan aan het ministerie van Justitie moeten worden voorgelegd, roept vragen op. Is het ministerie van Justitie bijvoorbeeld ook betrokken bij nota's van wijziging die tijdens de plenaire behandeling van een voorstel worden ingediend? Is er inmiddels trouwens een kenniscentrum voor wetgevingskwaliteit opgericht en hoe verhoudt zich dat tot het LEDA-project? Verder wil de heer Van de Camp weten hoe het staat met de werving en selectie van wetgevingsjuristen. Bepaalde functies op het ministerie van Justitie blijken moeilijk te vervullen. Zijn er wel goede juristen te vinden en, zo ja, stromen zij ook door naar de andere departementen? De begrippen «protocollering» en «benchmarking» moeten trouwens niet door elkaar gehaald worden.

In de brief van 6 juli wordt duidelijk dat de Raad van State om advies gevraagd zal blijven worden over implementatiewetgeving en dat de raad

ernaar zal streven om dit binnen een redelijke termijn te geven. Vraag is nog wel of artikel 1:8 van de Awb inderdaad zodanig wordt aangepast dat bij het creëren van een buitenwerkingstellingsvoorziening ten aanzien van niet-rechtstreeks toepasselijke EG- of andere internationale besluiten toch kan worden voorzien in een voorhangprocedure. Ook is niet duidelijk of aanwijzing 339 van de Aanwijzingen voor de regelgeving nog gewijzigd zal worden. Is het trouwens mogelijk om al tot implementatie van verordeningen en richtlijnen over te gaan op het moment dat zij in concept beschikbaar komen? Tot slot wil de heer Van de Camp weten hoe het staat met de uitwerking van de aanbevelingen van het Interdepartementaal wetgevingsberaad inzake experimenteerbepalingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

### **Antwoord van de regering**

De **minister van Justitie** constateert dat er overeenstemming over bestaat dat het maken van wetten een kernfunctie van de overheid is en dat dit met zorg moet gebeuren. Er wordt maar zelden los van wetgevingsdossiers met de Kamer overlegd over wetgevingskwaliteit. Ter uitvoering van de motie-Nicolai c.s. (26 800-VI, nr. 24) waarin de regering is gevraagd om de rol van de minister van Justitie met het oog op de bevordering van wetgevingskwaliteit te versterken, is nu echter de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid aan de Kamer voorgelegd. Wetgevingsvraagstukken zijn ingewikkeld, omdat het moeilijk is om in abstracto te bepalen wanneer een wet goed is. Dat maakt het ook moeilijk om vast te stellen wat er moet gebeuren om wetgeving te verbeteren. Kwaliteit is tot op zekere hoogte, zoals ook de Raad van State stelt, een vluchtig begrip. Een wet kan namelijk niet vanuit alle gezichtspunten perfect zijn. De kwaliteitscriteria, zoals die zijn geformuleerd in de nota Zicht op wetgeving, kunnen evenwel leiden tot een grotere wetgevingskwaliteit. Regelgeving moet dan ook beoordeeld worden op rechtmatigheid, doelmatigheid, subsidiariteit, evenredigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, harmonisatie en duidelijkheid. De betekenis van de criteria is afhankelijk van de inhoud van de regeling zelf en de context waarin zij wordt toegepast. Er lijkt nog winst te behalen door concretisering van de criteria. De opmerkingen van de Raad van State terzake zijn een aansporing om hier werk van te maken.

Het is belangrijk om vooraf vast te stellen dat wetgevingsvraagstukken bij de regelgever, dus de verschillende ministers en de Staten-Generaal, thuishoren. De Raad van State bewaakt de kwaliteit vanuit een constitutioneel-rechtelijk onafhankelijke positie. Op de minister van Justitie rust een verantwoordelijkheid voor de wetgevingskwaliteit in algemene zin. Hij moet zorgen voor middelen en methoden waarmee de ministeries hun regelgeving kunnen verbeteren. Het ministerie van Justitie is dus niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetten die uiteindelijk in het Staatsblad komen te staan, althans voorzover het wetten van andere vakministers betreft. Wel is het een taak van de minister van Justitie om zijn collega's te ondersteunen bij het verbeteren van de deugdelijkheid van de wetgeving. Bovendien biedt de wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie een institutionele voorziening om de zorg voor kwaliteit ook echt waar te maken. Essentieel zijn draagvlak voor het beleid bij de departementen, samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het afgesproken beleid. De minister van Justitie voert vanuit zijn specifieke verantwoordelijkheid een wetgevingskwaliteitsbeleid. Ingevolge de onderhavige nota wordt dit beleid aangescherpt door invoering van nieuwe activiteiten ter verbetering van de wetgeving.

De NVvR (de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak) heeft een wetenschappelijke commissie die het ministerie adviseert over wet- en regelgeving. Het is een interne zaak van de NVvR om rechters al dan niet bij die advisering te betrekken. De verschillende departementen bekijken overi-

gens ook zelf of een regeling gehandhaafd kan worden. Bovendien volgt daarop nog een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets van het ministerie van Justitie. Daarvoor is een geavanceerd instrumentarium ontworpen. Als die toets uitwijst dat een regeling niet handhaafbaar is, is het aan de minister van Justitie om dit in de ministerraad aan te kaarten. Meestal worden problemen met de handhaafbaarheid echter al eerder kortgesloten met het betreffende departement. Dat gebeurt met behulp van de zogenaamde quick scan. Voor die quick scan worden interdepartementaal onderwerpen geselecteerd die qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een substantieel risico vormen. Daarbij wordt ook bekeken of wet- en regelgeving terzake wel het beste instrument is. Een ambtelijke werkgroep adviseert hier vervolgens over. Daarna buigt de ministeriële commissie MDW zich hierover en uiteindelijk bepaalt de ministerraad of onderwerpen voor een quick scan in aanmerking komen. Dezelfde procedure wordt overigens gevolgd voor het uitvoeren van een kosten-batenanalyse. Inmiddels zijn de voorbereidingen getroffen voor een eerste ronde van drie quick scans in het voorjaar. Op korte termijn zullen de dossiers waarop een quick scan zal worden uitgevoerd, ambtelijk geselecteerd worden. Het gaat daarbij om beleidsvoornemens die nog verkeren in de fase van instrumentkeuze en waarvan de baten en lasten niet of zeer moeilijk in geld waardeerbaar zijn.

De Raad van State had in de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid graag beschouwingen over de fundamentele problemen van wetgeving gezien. Dergelijke beschouwingen kunnen echter niet los worden gezien van de dossiers waarin wetgevingsproblemen concreet aan de orde komen. Bij de behandeling van die dossiers worden de wetgevingsproblemen van een antwoord voorzien. Het is de taak van het ministerie van Justitie om middelen en methoden te bieden om wetgevingsproblemen op te sporen en zoveel mogelijk van een juridisch adequate oplossing te voorzien. Die middelen en methoden zijn gericht op alle fases van het wetgevingsproces. De eerstverantwoordelijke minister is aanspreekbaar op de oplossing die in een dossier wordt gevonden voor een wetgevingsprobleem. In het kader van de nota Zicht op wetgeving werd ervan uitgegaan dat de minister van Justitie meer invloed zou moeten hebben op de daadwerkelijke kwaliteit van wetgeving, wat dat ook moge zijn. Toen is evenwel gebleken dat dit vrijwel onmogelijk is, omdat de andere vakdepartementen gewoon de verantwoordelijkheid voor hun eigen wetgeving willen behouden. Zij bleken ook bevreesd te zijn dat het ministerie van Justitie zich via een achterdeur met het beleid zou kunnen gaan bemoeien. Middels de wetgevingstoetsen die door het ministerie van Justitie worden gedaan, heeft het trouwens inzicht in de kwaliteit van alle wetgeving. Als een vakminister vanwege de urgentie van een bepaalde regeling niet aan alle criteria van wetgevingskwaliteit voldoet, is het vervolgens aan de ministerraad om te bepalen of zo'n regeling doorgang mag vinden of niet. Het verschilt trouwens van departement tot departement en ook van regelgeving tot regelgeving in hoeverre het ministerie van Justitie daarbij betrokken wordt en in welke fase. Over het algemeen wordt het ministerie van Justitie daar echter te laat bij betrokken. Verder kan het parlement de wetgevingskwaliteit nog beïnvloeden door amendering. Het is evenwel aan het parlement om te bepalen in hoeverre het dit punt in de discussie wil betrekken.

Door de quick scan en de kosten-batenanalyse kan het ministerie van Justitie al in een eerdere fase van het wetgevingstraject een oordeel uitspreken over de kwaliteit van regelgeving. Verder is er een toetsingsinstrumentarium ontwikkeld voor decentrale regelgeving en de implementatie van EG-regelgeving. Ook probeert het ministerie van Justitie zijn rol te versterken door de ontwikkeling van een kenniscentrum en een academie voor opleiding van wetgevingsjuristen. Het verdient wellicht aanbeveling dat wetgevingsjuristen meer en meer op andere departementen gaan werken. Vanwege de kwaliteit van de wetgeving op het

ministerie van Justitie – de Faillissementswet vormt hier inderdaad een uitzondering op – is het echter denkbaar dat zij er de voorkeur aan geven om daar te blijven werken. De andere departementen zullen eerst goede wetgevingsorganisaties moeten opzetten, alvorens wetgevingsjuristen daar willen gaan werken. De visitatiecommissie kan hierbij een rol vervullen. In het kader van de Algemene bestuursdienst wordt trouwens wel gestreefd naar bevordering van de mobiliteit.

Horizonbepalingen lijken op het eerste gezicht een goed instrument te zijn om de kwaliteit te bevorderen, omdat hierdoor een moment wordt vastgesteld waarop bepaald wordt of een wetgevingstraject doorgezet moet worden. Ervaringen met dit instrument in de Verenigde Staten wijzen echter uit dat de bij dit traject betrokkenen grote druk uitoefenen om hiermee door te gaan. De voorkeur van de minister gaat dan ook uit naar evaluatie van een wet. Op grond daarvan kan objectiever beredeneerd worden of en, zo ja, waarom een wet gewijzigd of ingetrokken moet worden.

De memorie van toelichting op de wijziging van de privacywetgeving was zo uitgebreid dat iedereen daardoor in verwarring werd gebracht. Als gevolg daarvan zijn het VNO en de werkgevers in opstand gekomen en heeft de Tweede Kamer een zeer kritisch verslag geschreven. De regering was echter wel gehouden om de Europese richtlijn terzake binnen redelijke termijn te implementeren. Om die reden heeft zij er toen voor gekozen om in de nota naar aanleiding van het verslag heel duidelijk aan te geven wat zij op dat moment wilde. Het is dan ook de vraag of het wel verstandig is om, als er veel nota's van wijziging zijn ingediend bij een voorstel, een nieuwe memorie van toelichting te schrijven. Als er zoveel nota's van wijziging zijn ingediend dat het geheel onoverzichtelijk is geworden, is het ook denkbaar dat het voorstel wordt ingetrokken en er een nieuw voorstel wordt ingediend. Vooralsnog overweegt de minister dat trouwens nog niet met betrekking tot de Faillissementswet. Het schrijven van een handleiding, zoals bij de privacywetgeving is gedaan, is ook een mogelijkheid.

Artikel 18, lid 2, van de Telecommunicatiewet zal worden aangepast aan het kabinetsstandpunt inzake versnelde implementatie. De minister van BZK gaat over eventuele wijzigingen van de Grondwet in dit kader. In het licht van de Francovich-doctrine ontstaat er bij gebrek aan implementatie of onjuiste implementatie van EG-regelgeving trouwens inderdaad rechtstreekse aansprakelijkheid van de lidstaten jegens hun burgers. De onderhavige nota biedt overigens niet de oplossing voor de grote regel-dichtheid. De quick scans dragen wel enigszins bij aan het tegengaan van al te veel regelgeving, maar de grote regeldichtheid wordt vooral aangepakt in het kader van de MDW-operatie.

De visitatiecommissie toetst haar eigen werk. In de eerste helft van 2002 zal het tweede overzichtsrapport terzake verschijnen. In samenspraak met de visitatiecommissie zal voorts bekeken worden hoe haar werkzaamheden in de toekomst verricht kunnen worden. Voorkomen moet trouwens worden dat de wetgevingsdeskundigheid zich nog meer gaat concentreren bij het ministerie van Justitie. Bovendien is het niet gemakkelijk om bij een ander departement een ingewikkeld traject op te pakken. De inzet is gericht op verbreding van de deskundigheid in het op te zetten kenniscentrum en de opleidingen. Als er al toe wordt overgegaan om wetgevingsjuristen bij andere departementen te detacheren, dan moeten zij vanaf het begin bij zo'n wetgevingstraject betrokken worden. Het gebeurt trouwens regelmatig dat een departement, als het problemen heeft met het opstellen van bepaalde regelgeving, het ministerie van Justitie om hulp vraagt.

De termijn voor implementatie is in het onderhandelingsproces bekend. Als voor Nederland moeilijke implementatietermijnen voor andere lidstaten geen enkel probleem opleveren, maakt dat de onderhandelingspositie van Nederland niet sterk. Het is vast beleid dat na het vastgestelde

gemeenschappelijke standpunt over een richtlijn alvast een aanvang wordt gemaakt met het opstellen van de implementatieregelgeving. Soms zijn de termijnen echter zo kort dat zelfs deze voorziening te weinig tijd oplevert. In die situatie kan er behoefte zijn aan een zogenaamde vangnetvoorziening. Als de Kamer zichzelf vooraf aan termijnen zou willen binden opdat implementatietermijnen gehaald kunnen worden, zou dat interessant zijn. Dat zal de Kamer echter intern moeten regelen. Op zichzelf zou het nuttig zijn, als Kamer en regering afspraken kunnen maken over de termijnen die hierbij door beide gehanteerd worden.

De procedure van stilzwijgende goedkeuring is niet geschreven voor EG-besluiten. Aangezien de Grondwet dient te worden aangepast om die procedure te kunnen gebruiken, heeft het kabinet ervoor gekozen om in de wet die het betreft een voorziening te treffen om tijdelijk van die wet te kunnen afwijken. Afwijking van een regeling geschiedt in beginsel op het naast-lagere niveau. De terzake voorgestelde procedure waarborgt dat de Kamer niet buiten spel wordt gezet en voorziet er ook in dat slechts tijdelijk van een regeling afgeweken kan worden.

De in de nota voorgestelde voorhangprocedure voor een AMvB moet duidelijk maken op welke wijze vorm wordt gegeven aan de implementatie van een EG-besluit. Dat geldt zeker voor die gevallen waarin implementatie niet het simpelweg overschrijven van de richtlijn is. Het voorhangen van een AMvB geeft in die optiek een beter beeld dan een beleidsnota. Er is bewust voor gekozen om dergelijke bepalingen in de wet zelf op te nemen, omdat dan ook duidelijk is over welke bepalingen het gaat. In het belang van de rechtszekerheid moet er trouwens sprake zijn van een specifieke wettelijke grondslag voor experimenteerbepalingen.

In de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid is benadrukt dat het beleid niet is gericht op bepaalde functies van wetgeving. Het spreekt namelijk voor zichzelf dat wetgeving aan rechtstatelijke eisen moet voldoen. De kwaliteitseisen uit de nota Zicht op wetgeving brengen dat ook tot uitdrukking. Wetten dienen er echter niet alleen toe om waarborgen en rechtsbescherming te bieden, maar kennen ook taken en bevoegdheden toe. Met die bevoegdheden kunnen bestuursorganen binnen de grenzen van het recht beleidsdoelen realiseren. Het is onmiskenbaar zo dat wetgeving in de praktijk vaak gebruikt wordt als middel om een beleidsdoel te realiseren. Daar is niets mis mee, maar er moet wel voor worden gewaakt dat die bevoegdheden op het juiste niveau worden neergelegd, zodat zij doelmatig kunnen worden uitgeoefend. Verder moeten bestuursorganen materieel en personeel over voldoende capaciteit beschikken om hun bevoegdheden adequaat toe te passen. De negatieve neveneffecten van een regeling zullen als regel de beleidswinst ervan niet mogen overtreffen. Aan al deze aspecten moet in het kader van het kwaliteitsbeleid dan ook aandacht worden besteed.

Het is de bedoeling dat het kenniscentrum voor wetgevingskwaliteit gaat bijdragen aan de uitwisseling en ontwikkeling van kennis over de voorbereiding van regelgeving, zowel qua inhoud als qua proces. Het krijgt dus een makelaarsfunctie en een onderzoeks- en ontwikkelingsfunctie. Het gaat dan bij voorkeur om praktisch toepasbare kennis en gebruiksvriendelijke instrumenten, zoals checklists. Het kenniscentrum is er voor de wetgevingsjuristen bij de rijksoverheid. Het ministerie van Justitie heeft de organisatie en betaalt het ook, maar het is wel uitdrukkelijk bedoeld als een gezamenlijk bezit van alle ministeries. Daarom is er ook een programmaraad waarin vertegenwoordigers van diverse ministeries zitting hebben, alsmede twee relatieve buitenstaanders. Alle projecten zijn een onderneming waar altijd meer ministeries bij betrokken worden. Het programma van het kenniscentrum is vastgesteld op een startbijeenkomst op 1 november 2000 waar de directeuren wetgeving en de wetgevingsjuristen van de ministeries bijeen waren. Het programma kent een tweedeling, namelijk een basisprogramma en een aantal projecten. Die



projecten zijn het maken van een leidraad voor de manier waarop omgegaan moet worden met het overgangsrecht, het opstellen van een gedigitaliseerd overzicht van checklists, het operationaliseren van de kwaliteitseisen en het doen van een studie naar onderhandelend bestuur en wetgeving. De bedoeling is om alle projecten te evalueren op proces en nut en om jaarlijks een klantenonderzoek uit te voeren. Inmiddels is er een overzicht van wetgevingsjuristen gemaakt en is de website van het kenniscentrum reeds operationeel. Verder is er een begin gemaakt met het boekje over de wetgeving en het overzicht van de checklists. Verwacht wordt dat het kenniscentrum zal bijdragen aan een verhoging van de wetgevingskwaliteit. Het kenniscentrum is trouwens een onderdeel van de sector kwaliteitsbeleid. LEDA (een versie van de aanwijzingen voor de regelgeving die bij het maken van een regeling op het beeldscherm ingeroepen kan worden) is daar ontwikkeld.

De academie voor wetgeving zal jaarlijks plaats bieden aan vijftien tot twintig wetgevingsjuristen. Zij worden gedurende hun tweejarige opleiding bij de verschillende ministeries geplaatst. Sommige modules van de opleiding, die door een aparte stichting wordt verzorgd, zijn ook beschikbaar in het kader van bijscholing van zittende wetgevingsjuristen.

De commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht is inmiddels verzocht om te bezien of artikel 1:8 van de Awb zodanig kan worden aangepast dat bij het creëren van een buitenwerkingstellingsvoorziening ten aanzien van niet-rechtstreeks toepasselijke EG- of andere internationale besluiten, gezien het ingrijpende karakter daarvan, toch kan worden voorzien in een voorhangprocedure. Bij brief van 26 oktober 1999 is de Kamer geïnformeerd over de voortgang en de planning van de werkzaamheden rond de Awb. Het is de bedoeling dat de commissie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht voor het zomerreces van 2001 advies uitbrengt.

Nota's van wijziging die tijdens de schriftelijke behandeling van een voorstel worden ingediend, worden aan het ministerie van Justitie voorgelegd. Wanneer nota's van wijziging tijdens de plenaire behandeling van een voorstel aan de Kamer worden gezonden, is er echter te weinig tijd om die te beoordelen.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Santi** beaamt dat de minister van BZK over grondwetswijzigingen gaat. Grondwetswijziging in het kader van de implementatie van EG-regelgeving is evenwel van groot belang. Tot slot wil de heer Santi weten wat de minister van Justitie kan doen, als zijn collega's zich niets gelegen laten liggen aan zijn commentaar dat wetsvoorstellen van hun departementen niet aan de kwaliteitseisen voldoen.

De heer **Nicolaï** herhaalt zijn vraag of er bij bepaalde wetgevingsvraagstukken nu meer of minder het voortouw wordt genomen door het ministerie van Justitie. Verder vraagt hij nog eens om bij de implementatie van EG-richtlijnen een onderscheid aan te brengen tussen datgene wat er moet gebeuren in het kader van de implementatie, en datgene wat de regering hier gemakshalve meteen bij meeneemt. De minister neemt de bevordering van de wetgevingskwaliteit trouwens nogal voorzichtig ter hand. Misschien moet op een aantal punten wat voortvarender te werk worden gegaan, bijvoorbeeld met de quick scans. Op welke termijn kan de Kamer overigens de eerste resultaten van het wetgevingskwaliteitsbeleid verwachten?

Mevrouw **Scheltema-de Nie** wil weten hoe bereikt kan worden dat het ministerie van Justitie in een eerder stadium bij de wetgeving van andere departementen wordt ingeschakeld. Krijgt de Kamer trouwens ook te horen wat de uitkomst is van de quick scans die gedaan gaan worden? Is

bij benadering te zeggen wat er nodig is om de wetgevingsafdelingen van de andere departementen op peil te brengen en welke kosten daarmee gemoeid zijn? Tot slot vraagt mevrouw Scheltema of zij van de minister voorstellen kan verwachten voor een verdeling van de termijn voor implementatie van EG-richtlijnen tussen regering en parlement.

De heer **Van de Camp** wil ook nog weten hoe bewerkstelligd kan worden dat het ministerie van Justitie in een eerder stadium invloed kan uitoefenen op de wetgevingskwaliteit van andere departementen. Immers, wanneer een voorstel eenmaal de ministerraad heeft bereikt, is daar al zoveel aan voorafgegaan dat dit niet snel meer stopgezet zal worden.

De **minister** is ervan overtuigd dat, als hij aangeeft dat een artikel in een wetsvoorstel niet goed uitvoerbaar en handhaafbaar is, dit wetsvoorstel in de ministerraad zal worden tegengehouden. Wanneer een collega-minister evenwel aangeeft dat het wetsvoorstel dat hij heeft voorbereid, urgent is en dat aanpassing ervan te lang duurt, zal er naar een compromis gestreefd worden, al is dat uit een oogpunt van wetgeving niet de mooiste oplossing. De minister van Justitie zal overigens een spaarzaam gebruik moeten maken van zijn bevoegdheid om aan te geven dat wetgeving niet deugdelijk is. Instrumenten als een quick scan en een kosten-batenanalyse zijn bedoeld om het ministerie van Justitie in een zo vroeg mogelijk stadium bij de wetgeving van andere departementen te betrekken. De eerste resultaten hiervan kunnen waarschijnlijk in oktober verwacht worden.

Uitgangspunt bij implementatie van EG-richtlijnen is dat er niet meer geregeld wordt dan waartoe het betreffende EG-besluit noopt. Een EG-besluit is op dat punt echter niet altijd even helder. Soms worden er bij de implementatie keuzes aan de lidstaten gelaten, al dan niet expliciet. Als er wel meer geregeld wordt dan in het kader van de implementatie nodig is, moet dat uitdrukkelijk vermeld worden. Dat is tot op heden echter niet altijd gebeurd. Een minister en de desbetreffende vaste commissie kunnen natuurlijk afspraken maken over de verdeling van de termijn die voor implementatie van een EG-richtlijn is vastgesteld. Wellicht is hier enige structuur in aan te brengen.

De minister kan niet aangeven welke kosten de andere departementen zullen moeten maken om de kwaliteit van hun wetgeving te verhogen. De Nederlandse wetgeving is in vergelijking met die in andere landen overigens helemaal niet zo slecht.

De voorzitter van de commissie,  
Swildens-Rozendaal

De griffier van de commissie,  
Pe