

Vergaderjaar 2003–2004

29 349

Proces van wetgeving bij de departementen (eindrapport Visitatiecommissie wetgeving)

Nr. 2

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 mei 2003 en het nader rapport d.d. 5 november 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2003, no. 03 000815, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake het concept-kabinetsstandpunt op het eindrapport «Van wetten weten» van de Visitatiecommissie wetgeving.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 februari 2003, no. 03.000815, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermelde stukken rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 mei 2003, no. WO3.030066/l, bied ik U hierbij aan.

De Visitatiecommissie is in 1998 ingesteld en had tot taak, periodiek onderzoek te doen naar de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie en het proces van wetgeving bij elk ministerie.² De commissie heeft in 2000 de bevindingen uit een eerste visitatieronde neergelegd in het rapport «Regels en risico's». Over het kabinetsstandpunt op dat rapport heeft de Raad van State destijds advies uitgebracht.³ In het rapport «Van wetten weten» doet de Visitatiecommissie verslag van de tweede visitatieronde; met dit rapport beschouwt de commissie haar taak als beëindigd. De Raad beperkt zich thans tot een commentaar op dit kabinetsstandpunt, waarbij hij wel aantekent dat de daarin vervatte procedurele en organisatorische benadering niet afdoende is waar het gaat om verbetering van de kwaliteit van de wetgeving.

1. Inhoudelijke aspecten van kwaliteit van wetgeving

De Visitatiecommissie besteedt vooral aandacht aan procedurele en organisatorische methoden om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren, zoals planmatig werken, de versterking van deskundigheid, een grotere betrokkenheid bij de Europese besluitvorming, het voorkómen van wetgeving waarvan de noodzaak niet is aangetoond en het voorkómen van vertraging bij het tot stand brengen van wetgeving waarvan de noodzaak wél is aangetoond. Deze methoden zijn op zichzelf van belang; de Raad volgt in dit advies daarom in beginsel dezelfde benadering als de Visitatiecommissie. Het is van belang dat wetgeving niet het resultaat is van incidentele beslissingen, maar ingebed is in doordacht overheidsbeleid. Een procedurele benadering is daarvoor niet voldoende. Bij overheidsbeleid moet niet te snel worden gekozen voor wetgeving op basis van het vertrouwen dat uitvoering en naleving zonder meer zullen volgen. Eerst dient de vraag te worden gesteld

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 389, nr. 29.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 475, A. Het advies had ook betrekking op de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid.

of er alternatieven voor nieuwe wetgeving zijn, dan wel andere vormen van interactie tussen overheid en samenleving. Daarbij denkt de Raad niet alleen aan alternatieven waarmee ervaring is opgedaan, zoals betere handhaving of het stimuleren van zelfregulering, maar ook aan alternatieven zoals co-regulering, die in het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid in EU-verband onder de aandacht komen.

Voorts moet de voor de hand liggende, maar niet altijd toereikend beantwoorde vraag worden gesteld of de nieuwe wetgeving juridisch deugdelijk is: of zij in overeenstemming is met hoger geschreven en ongeschreven recht (nationaal, internationaal en Europees) en past in het juridische en wettelijke stelsel.

Bij dat alles zal voorop moeten staan dat wetgeving serieus wordt genomen.

Wordt wetgeving onvoldoende nageleefd en gehandhaafd, dan ontstaat er bovendien een legitimiteitsprobleem, niet alleen voor de desbetreffende regeling maar uiteindelijk ook voor het overheidsgezag.

Deze vragen dienen niet alleen te worden gesteld inzake nieuwe wetgeving, maar ook bij het opschonen van bestaande wetgeving.

De Raad zal deze onderwerpen betrekken bij zijn werkzaamheden waarop onderdeel 6 van dit advies betrekking heeft.

1. De Visitatiecommissie besteedt in het rapport «Van wetten weten» vooral aandacht aan procedurele en organisatorische methoden om de kwaliteit van de wetgeving te verbeteren. Het kabinet hecht eraan op te merken dat de Visitatiecommissie door het kabinet ook juist is ingesteld met de opdracht onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de wetgevingsorganisatie van de departementen. Om die reden wordt ook in het kabinetsstandpunt op dit rapport met name aan procedurele en organisatorische punten aandacht besteed. Het kabinet is ervan overtuigd dat een goed proces van wetgeving een van de noodzakelijke voorwaarden is voor kwalitatief goede wetgeving. De kwaliteitseisen die men aan wetgeving stelt – zoals die zijn uitgewerkt in de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid¹ – moeten derhalve ook worden vertaald in processuele elementen. Desalniettemin betekent de zorg voor de kwaliteit van wetgeving niet uitsluitend aandacht voor de procedurele kant van wetgeving. In de loop der jaren is aan inhoudelijke aspecten van het kwaliteitsbeleid dan ook veel aandacht geschonken en zijn verschillende instrumenten ontwikkeld en activiteiten verricht om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren. Recent zijn nieuwe impulsen gegeven aan het wetgevingskwaliteitsbeleid, onder meer door intensivering van de toetsing van voorgenomen regelgeving op effecten voor bedrijfsleven, milieu en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en een aantal nieuwe doorlichtingsprojecten. In paragraaf 4.5 van het kabinetsstandpunt zijn deze beschreven. Daarnaast bevat het kabinetsstandpunt een aantal nieuwe voornemens die beogen bij te dragen aan de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving, zoals de «staat van de wetgeving» en het platform van uitvoerings- en handavingsorganisaties. Deze zijn gericht op de kwaliteitsaspecten die de Raad noemt in zijn advies. Naast de tot stand bringing van deugdelijke wetgeving, acht het kabinet ook de juridische kwaliteit van de uitvoering en handhaving van die wetgeving en de advisering daarover van groot belang. De taak van de toekomstige Commissie kwaliteitszorg zal daarom breder worden dan de taak van de Visitatiecommissie wetgeving tot op heden is geweest. In de paragrafen 2 en 4 van het kabinetsstandpunt wordt hierop nader ingegaan.

Europa

2a. De Visitatiecommissie heeft in haar eerste rapport gesignaleerd dat er op het terrein van het Europese recht over de hele linie binnen de ministeries een tekort aan expertise is; zij deed een aantal aanbevelingen voor betere coördinatie en betere opleiding van wetgevings- en beleidsjuristen. In «Van wetten weten» constateert de commissie dat er nog niet zoveel voortgang is geboekt bij het uitvoeren van die aanbevelingen.² De Raad beveelt aan hierin alsnog te voorzien.

b. Bij implementatie van EG-richtlijnen wordt vaak zoveel mogelijk vastgehouden aan de bestaande structuur, terminologie en redactie van de Nederlandse wetgeving. Gaat het om een richtlijn die alleen details regelt, dan is dit een efficiënte en bruikbare methode. Dit is eveneens het geval wanneer de richtlijn veel ruimte laat voor de systematiek van de uitwerking door de lidstaten. Er zijn echter ook situaties waarbij de Europese regels diep ingrijpen

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 475, nr. 2.

² Van wetten weten, bladzijden 30–33.

in een bepaald beleidsterrein, vaak met een reeks richtlijnen. Wordt ook dan vastgehouden aan de bestaande opzet van de Nederlandse wetgeving, dan betekent het dat de inhoud van elke volgende richtlijn op dat terrein telkens opnieuw moeizaam moet worden ingepast in het bestaande stelsel. Dat vergroot bovendien het risico dat de implementatietermijn niet wordt gehaald. Er is bovendien het risico dat onzekerheid ontstaat over de uitleg en toepassing van de nationale regels en dat de implementatie niet in alle gevallen correct is.¹ Dit risico doet zich in het bijzonder voor als de terminologie niet wordt gevolgd, terwijl de daaraan door het Hof van Justitie gegeven uitleg wel in acht moet worden genomen. In zulke gevallen is het beter, de Nederlandse wetgeving zo in te richten dat zij aansluit op de Europese systematiek en terminologie.

De Raad adviseert dit onderwerp te bespreken in het kabinetsstandpunt. c. Voorts wijst de Raad erop dat niet alleen kennis op het gebied van het Europese recht, maar ook op het gebied van de rechtsvergelijking te weinig is verbreid. Slechts incidenteel wordt een rechtsvergelijkende beschouwing in memories van toelichting opgenomen. Wanneer deze van derden afkomstig zijn, is de feitelijke betekenis ervan voor de wetgeving niet zonder meer verzekerd. De Raad adviseert om intensiever gebruik te maken van rechtsvergelijking als middel om alternatieven in beeld te brengen, de kwaliteit van wetgeving te verbeteren en de aansluiting in Europees verband te versoepelen.²

2a. Het kabinet is van mening dat in de afgelopen jaren op het gebied van het Europese recht veel is gerealiseerd en deelt de conclusie van de Raad niet. Ten aanzien van het personeelsbeleid kunnen worden genoemd de opleidingsprogramma's over Europa en het Europees recht die verscheidene ministeries inmiddels kennen. Ook wordt door de Academie voor wetgeving in de opleiding van wetgevingsjuristen ruimschoots aandacht geschonken aan Europeesrechtelijke aspecten. Voorts is bij verschillende departementen inmiddels een Europa-overleg opgericht, waardoor de terugkoppeling uit wat zich in internationaal verband afspeelt is verbeterd. In paragraaf 3.4 van het kabinetsstandpunt wordt nader uiteengezet welke initiatieven op dit gebied zijn genomen. Het kabinetsstandpunt is aan de tussentijdse ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan ten aanzien van de ICER en het ECER aangepast.

2b. Het kabinet acht het van belang onderscheid aan te brengen tussen het bij implementatie volgen van de door de richtlijn gehanteerde terminologie enerzijds en de gebruikte structuur anderzijds. Het beleid van het kabinet is er tot op heden op gericht dat wat betreft terminologie in beginsel wordt aangesloten bij de richtlijn (zie ook aanwijzing 56 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Wat betreft systematiek is het uitgangspunt tot op heden daarentegen dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande wetgeving reeds voorziet (vgl. aanwijzing 338). Achtergrond hiervan is dat de aanpassing van nationale wetgeving aan de systematiek van de Europese richtlijn in de praktijk niet alleen herziening van regelgevingscomplexen omvat, maar niet zelden tevens reorganisaties in de uitvoeringspraktijk en bij handhavende instanties zal vergen. Bij operaties van een dergelijke omvang bestaat er een aanzienlijke kans op vertragingen. Voorts is de structuur van EG-richtlijnen niet altijd optimaal en wordt de structuur van EG-richtlijnen op hetzelfde terrein niet steeds consequent volgehouden. Het kabinet erkent echter, met de Raad, dat er gevallen kunnen bestaan waarbij de Europese regels zo diep ingrijpen in een beleidsterrein dat het wenselijk kan zijn de Nederlandse wetgeving zo in te richten dat zij aansluit op de Europese systematiek. Het kabinet wil dit onderwerp nader bezien, mede in het licht van de discussie die in het kader van de Europese Conventie wordt gevoerd over het stringenter te hanteren gebruik van het Europese instrumentarium inzake verordeningen en richtlijnen.

2c. Het kabinet is van oordeel dat het instrument van rechtsvergelijking een nuttig middel kan zijn om de kwaliteit van wetgeving te verbeteren, alternatieven in beeld te brengen en de aansluiting in Europees verband te versoepelen. Met enige regelmaat wordt in het kader van de voorbereiding van wetgeving dan ook rechtsvergelijkend onderzoek verricht. De resultaten hiervan zijn echter niet altijd zichtbaar, omdat deze onderzoeken vaak worden gebruikt als achtergrondstudie. Het kabinet is van mening dat de meerwaarde van rechtsvergelijkend onderzoek van geval tot geval zou moeten worden bezien.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 770 (EG-implementatiewet Awgb), A, punt 2, en de daar genoemde adviezen.

² N.A. Florijn, Leidraad voor zinvolle rechtsvergelijking (Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid nr. 3), Den Haag 1994.

3a. Tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen wordt alleen besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan, zo stelt aanwijzing 6, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het zal weinig moeite kosten om dit algemene uitgangspunt te onderschrijven. De toepassing van het uitgangspunt in de praktijk is veel lastiger: politici en ook ambtenaren zijn snel geneigd, bij een opkomend probleem te concluderen dat nieuwe regels nodig zijn. Vaak wordt dan tot het ontwerpen van nieuwe wetgeving overgegaan zonder dat de vraag naar de mogelijkheid van betere handhaving of uitvoering van bestaande regels voldoende diepgaand onder ogen is gezien. Het conceptkabinetsstandpunt stelt de volgende maatregelen voor.

- Aan het begin van elk wetgevingstraject wordt een startnotitie opgesteld, waarin probleemanalyse, oplossingsrichtingen, juridische randvoorwaarden, afwegingen omtrent het gekozen instrument, proces, werkwijze en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen zijn uitgewerkt. Op verschillende ministeries wordt al met zo'n startnotitie gewerkt. De startnotitie wordt door de verantwoordelijke bewindspersoon of -personen goedgekeurd.¹
- De Minister van Justitie toetst ontwerpregelgeving nu al aan de algemene kwaliteitseisen. Het kabinet wil nu voorzien in een stelselmatige verantwoording over deze toetsing aan de onderraad of de ministerraad in de vorm van een «quick scan»; is ambtelijk geen overeenstemming bereikt over de toetsing, dan zal een wetgevingsrapport worden opgesteld.²

De Raad is van mening dat deze twee instrumenten op zichzelf nuttig kunnen zijn. Hij acht het daarom van belang dat deze instrumenten daadwerkelijk in alle gevallen worden gebruikt. De Raad adviseert bij andere dan louter technische wetswijzigingen die startnotities aan de ministerraad of zijn onderraden voor te leggen. De neiging kan bestaan om bij grote spoed, of bij voorstellen waarvan de noodzaak op het eerste gezicht evident lijkt, deze stappen over te slaan. In het verleden is meer dan eens gebleken dat het ook in zulke gevallen zinvol is om de vraag naar de noodzaak van wetgeving te stellen.³

b. Ook meent de Raad dat het van belang is om de behoefte aan wetgeving niet alleen te toetsen aan het begin van het wetgevingsproces, maar om opnieuw te toetsen of de voorgestelde wetgeving noodzakelijk is wanneer de ontwerpwetgeving in een voldragen concept is neergelegd. Een dergelijke «double-loop»-constructie zou, mits zo georganiseerd dat hierover met een open instelling wordt geoordeeld, een extra waarborg voor herbezinning omtrent nieuwe wetgeving kunnen bieden.

3a. Het kabinet ziet het standpunt van de Raad als ondersteuning voor de in het kabinetsstandpunt genoemde instrumenten. Het kabinet onderkent de neiging die bij het concipiëren van regelgeving kan bestaan om bij grote spoed, of bij voorstellen waarvan de noodzaak op het eerste gezicht evident lijkt, deze stappen over te slaan. Ook in dat geval kan het afwegen van alternatieven voor de inrichting van de regelgeving (vergunningen versus algemene regels, financiële prikkels versus ge- of verboden) een meerwaarde hebben. Het kabinet zet zich dan ook in voor het in beginsel toepassen van de quick scan voor nieuwe regelgevingsvoornemens. Indien een ministerie niet de vrijheid heeft een beleidsinstrument te kiezen, namelijk wanneer het louter technische aanpassingen betreft of strikt gebonden EG-implementatie, heeft een quick scan geen directe meerwaarde en kan deze derhalve achterwege blijven.

Naar aanleiding van het advies van de Raad om startnotities aan de ministerraad of zijn onderraden voor te leggen, wijst het kabinet erop dat de startnotitie is bedoeld om de samenwerking tussen de beleidsdirecties en de wetgevingsdirecties te versterken, de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor wetgevingsproducten tot uitdrukking te brengen en in een vroeg stadium instemming van bewindslieden te verkrijgen op een wetgevingsproject. Het is derhalve een instrument voor versterking van de interne organisatie van het wetgevingsproces en uit dien hoofde minder geschikt voor voorlegging aan de genoemde gremia.

3b. Het kabinet onderschrijft het belang van het toetsen van de behoefte aan wetgeving aan het begin van het wetgevingsproces en van het opnieuw

¹ Paragraaf 3.2 (Wetgeving als proces van samenwerking).

² Paragraaf 4.4 (Toetsing van wet- en regelgeving).

³ Zie bijvoorbeeld de adviezen van de Raad over het voornemen tot opzegging van het socialezekerheidsverdrag met Marokko (Kamerstukken II 2001/02, 28 275, A), het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers (Kamerstukken II 2002/03, 28 627, B), en het voorstel van wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (Kamerstukken II 2002/03, 28 665, A).

toetsen van deze behoefte later in het proces, omdat in de loop van de tijd omstandigheden en uitgangspunten kunnen veranderen. Door toepassing van de quick scan, die een afweging van noodzaak van regelgeving, mede in het licht van beschikbare alternatieven, inhoudt, en van de wetgevingstoets voorafgaand aan de behandeling in onderraad of ministerraad, waarbij één van de toetsingscriteria de noodzaak van de ontwerpregelgeving is, wordt de door de Raad als extra waarborg aangemerkte constructie (de «double loop») gerealiseerd.

Organisatie van het wetgevingsproces: voortgang bij het voorbereiden van wetgeving

4. Bij de totstandkoming van wetgeving moet stagnatie worden voorkomen. Stagnatie kan verschillende oorzaken hebben: te weinig capaciteit aan wetgevingsjuristen, verkeerde prioriteitstelling, te weinig politieke sturing, en slepende conflicten binnen en tussen ministeries. Over enkele aspecten hiervan maakt de Raad een opmerking.

a. Bij de prioriteitstelling is van belang dat er nu al op verschillende ministeries wordt gewerkt met een wetgevingsprogramma of soortgelijk overzicht. Het kabinet wil deze praktijk nu uitbreiden tot alle ministeries.¹ De Visitatiecommissie noemt als knelpunten: een zeer groot aantal prioriteiten en druk vanuit de politieke actualiteit.² Daaraan kan worden toegevoegd dat ondanks risico's van inbreukprocedures implementatiewetgeving niet steeds voldoende prioriteit krijgt. Daarbij is het van belang te herinneren aan de ook in aanwijzing 337 van de Aanwijzingen voor de regelgeving vervatte richtlijn, implementatieprojecten niet te belasten met andere wijzigingsvoorstellen.

b. De Visitatiecommissie doet daarnaast de aanbeveling, het wetgevingsprogramma sterker in te zetten als politiek sturingsinstrument. Dit brengt de Raad op de derde oorzaak van stagnatie: het is van belang dat bewindslieden meer sturen met behulp van het wetgevingsprogramma. Zij zullen zich ook aan het wetgevingsprogramma moeten committeren, zodat de wetgevingsjuristen weten wat van hen wordt verwacht.

c. Een oorzaak van stagnatie die in het conceptkabinetsstandpunt niet wordt genoemd, is gelegen in slepende conflicten binnen en tussen ministeries. De Visitatiecommissie meent dat in de zogeheten wetgevingsprotocollen meer aandacht moet worden besteed aan de samenwerking tussen ministeries.³ De Raad deelt dit standpunt, maar is van mening dat slepende conflicten maar zelden kunnen worden opgelost met zulke procedurele middelen. Belangrijker is dat de politieke leiding duidelijkheid en daadkracht toont, door richting te geven aan de ambtelijke werkzaamheden. Als ambtelijk overleg niet binnen redelijke termijn tot overeenstemming leidt, dienen de vragen aan de verantwoordelijke bewindslieden en zo nodig aan de ministerraad te worden voorgelegd. Gaat het om problemen betreffende de uitvoeringsorganisatie, dan kan het helpen een deskundige derde in te zetten om de impasse te doorbreken.

4. Van de opmerkingen van de Raad, genoemd in de onderdelen a, b en c, inzake de organisatie van het wetgevingsproces heeft het kabinet goede nota genomen. Het kabinet onderschrijft het belang van het wetgevingsprogramma. Het kabinet meent, met de Raad, dat duidelijke sturing door de politieke leiding ter voorkoming van stagnatie van het wetgevingsproces van groot belang is. Zoals in het kabinetsstandpunt is uiteengezet, zal het wetgevingsprogramma meer worden ingezet als politiek sturingsprogramma. De bewindslieden verwachten hierdoor eerder op de hoogte te zijn van eventuele vertragingen in het wetgevingsproces en zullen daardoor ook eerder in staat zijn om in te grijpen. Hierbij moet echter worden aangetekend, dat onvoorziene wijzigingen van omstandigheden altijd kunnen leiden tot wijziging van prioriteiten.

De Raad adviseert aan de genoemde onderwerpen aandacht te besteden.

Kennismanagement

5a. De Academie voor Wetgeving is in 2001 op initiatief van de Minister van Justitie opgericht⁴ met de verwachting dat deze een positief effect zal hebben op de wetgevingskwaliteit, juist ook op de langere termijn.⁵ De bekostiging van de Academie is later overgenomen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De bijdrage van dit ministerie zal van bijna 3 miljoen

¹ Paragraaf 3.3 (Besturing van het proces van wetgeving).

² *Van wetten weten*, bladzijden 28.

³ *Van wetten weten*, bladzijde 25.

⁴ Kamerstukken Staten-Generaal 2000/01, 27 819, nrs. 320 en 1.

⁵ Nota naar aanleiding van het verslag bij de Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie voor het jaar 2002, Kamerstukken I 2001/02, 28 000, VI, nr.127b, blz. 2.

euro in het jaar 2003 teruglopen naar niets in het jaar 2007.¹ De Raad wijst op de risico's hiervan voor de instroom van nieuwe wetgevingsjuristen. Hij meent dat het van belang is om de meerwaarde van de Academie te evalueren; deze evaluatie zou niet alleen de instroom en uitstroom van de opleiding moeten betreffen, maar ook de plaats van de Academie naast andere opleidingsmogelijkheden. Als blijkt dat de Academie de verwachtingen heeft waargemaakt, adviseert de Raad de nodige voorzieningen te treffen voor het voortbestaan van de Academie.

b. Doel van de Academie is niet alleen de werving en de ontwikkeling van juridisch talent, maar ook het behoud ervan. De Raad meent dat gewaarborgd moet worden dat de investeringen die in de eerste lichtingen cursisten zijn gedaan, ten goede komen aan de kwaliteit van de wetgevingsjuridische functie van de rijksoverheid. De Raad signaleert het risico dat in tijden van bezuiniging en mogelijke personeelsinkrimping van de rijksoverheid, de afgestudeerde studenten van de Academie geen vervolgfunctie krijgen die aansluit bij hun opleiding. De Raad beveelt aan daaraan aandacht te besteden.

5a. Het kabinet hecht veel belang aan de Academie voor Wetgeving als instrument ter borging van de kwaliteit van wetgevingsjuristen. Thans vindt een bezinning plaats omtrent de toekomstige inrichting en werkwijze van de Academie, alsmede omtrent de structuur van haar financiering. In het kader van deze bezinning zijn inmiddels drie sporen uitgezet. In de eerste plaats voert de Academie een zelfevaluatie uit. Voorts zijn door een externe deskundige voorstellen gedaan voor de positionering en organisatie-inrichting van de Academie. Ten slotte heeft het Ministerie van Justitie op zich genomen ideeën te ontwikkelen inzake de nieuwe financieringsstructuur vanaf 1 januari 2004. Op basis van de uitkomsten van deze drie sporen worden in het najaar besluiten genomen over de inrichting en de structuur van de financiering. Paragraaf 3.6 is aangevuld met enkele opmerkingen hieromtrent.

5b. Het kabinet begrijpt de zorgen van de Raad op dit punt. Het spreekt voor zich dat met behulp van de Academie niet alleen de werving en ontwikkeling van juridisch talent, maar juist ook het behoud van dat talent wordt nagestreefd. Het kabinet zet zich er dan ook voor in dat aan Academie-studenten die hun opleiding hebben voltooid een passende vervolgfunctie wordt geboden.

6. *Rol van de Raad van State bij de versterking van de kwaliteit van wetgeving*
Het conceptkabinetsstandpunt oppert de Raad te betrekken bij een «stelselmattige bezinning op een bespreking van de trends en ontwikkelingen» in wetgeving, om zo een bijdrage te leveren aan wetgevingskwaliteit en het beleid daaromtrent.² Drie mogelijkheden noemt het conceptkabinetsstandpunt concreet: uitbreiding van het jaarverslag, door de Raad uit te brengen gevraagde adviezen en door de Raad uit te brengen ongevraagde adviezen. De regering zou dit met de Raad willen bespreken. De Raad is daartoe bereid en zal hierbij in het bijzonder aandacht besteden aan de functie van wetgeving in de democratische rechtsstaat. Hij merkt alvast het volgende op.

De Raad streeft ernaar om, vaker dan tot nu toe, aandacht te vragen voor bepaalde wetgevingsleerstukken of voor het bewaken van de wetgevingskwaliteit op de ministeries. De Raad zal nader bezien of het jaarverslag daarvoor het meest geschikte middel is: het jaarverslag heeft beperkingen, omdat het allereerst bedoeld is om verslag te doen van de activiteiten van de Raad in het verstreken jaar. Dit neemt niet weg dat in het jaarlijkse legisprudentieoverzicht diverse opmerkingen van algemene strekking worden gemaakt. Het overzicht is systematisch ingericht. Een andere mogelijkheid is dat de Raad de gedachten die hij de regering wil meegeven, opneemt in een spontaan advies.

Niet onbelangrijk is ten slotte dat de regering ook zelf attent is op de mogelijkheid om de Raad gerichte vragen voor te leggen die van belang zijn voor het wetgevingskwaliteitsbeleid. Dat kan zowel in de vorm van gerichte vragen bij een wetsvoorstel of ontwerp van een algemene maatregel van bestuur als door middel van afzonderlijke vragen.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 600, VII, nr. 2, blz. 252.

² Paragraaf 4.2 (De staat van de wetgeving) en actiepoint 14 van het conceptkabinetsstandpunt.

6. Het kabinet zal graag met de Raad bespreken op welke wijze vorm kan worden gegeven aan de staat van de wetgeving. Het kabinet ondersteunt het voornemen van de Raad om vaker dan tot nu toe aandacht te vragen voor

bepaalde wetgevingsvraagstukken of voor het bewaken van de wetgevingskwaliteit op de ministeries. Hierdoor kan een zinvolle bijdrage worden geleverd aan wetgevingskwaliteit en het daarop gerichte beleid. Het kabinet zal in de toekomst graag gebruik maken van de mogelijkheid om aan de Raad gerichte vragen voor te leggen die van belang zijn voor (de verdere ontwikkeling van) het wetgevingskwaliteitsbeleid. Zoals de Raad voorstelt zal het kabinet hierbij zowel de mogelijkheid tot het stellen van afzonderlijke vragen als de mogelijkheid tot het stellen van vragen bij een wetsvoorstel of een algemene maatregel van bestuur benutten. Naar aanleiding van het bovenstaande is paragraaf 4.2 van het kabinetsstandpunt aangevuld. Overigens neemt het kabinet zich voor om het jaarverslag van de Raad van State meer stelselmatig te bezien. Bevindingen daaruit kunnen dan worden vertaald in adviesaanvragen of in (interdepartementale) projecten ter verbreding van het wetgevingskwaliteitsbeleid.

Reacties op de aanbevelingen; vervolg

7a. Het conceptkabinetsstandpunt bevat geen algemene reactie op het rapport van de Visitatiecommissie; het kabinet beperkt zich tot een reactie op de aanbevelingen. Voor die keuze is begrip op te brengen. De Raad wijst er echter op dat niet op alle aanbevelingen adequaat wordt gereageerd. De reactie op de volgende aanbevelingen is naar de mening van de Raad onvoldoende (de aanbevelingen in hoofdstuk III van Van wetten weten zijn niet afzonderlijk uitgeschreven; de Visitatiecommissie verwijst naar de samenvatting):¹

- paragraaf 3.2 (in de startnotitie bepalen hoe en wanneer andere ministeries, uitvoerings- en handhavingsinstanties en externe organisaties bij het proces worden betrokken);*
- paragraaf 5.3 (gelegenheid bieden voor stages en detacheringen in Brussel; geld daarvoor vrijmaken);*
- paragraaf 7.1 (opleiding aan de Academie voor wetgeving verplicht stellen voor alle wetgevingsjuristen);*
- procedurele kwaliteitseisen die aan afzonderlijke wetgevingsprojecten worden gesteld zoveel mogelijk expliciteren in de Ar;²*
- het SG-beraad verantwoordelijk maken voor wetgevingskwaliteitsbeleid; de directeuren wetgeving aanwijzen als voorportaal, dat elk jaar een plan met kwaliteitsbevorderende maatregelen opstelt.³*

De Raad beveelt aan op deze aanbevelingen alsnog grondig in te gaan.

b. Het conceptkabinetsstandpunt eindigt met een aantal actiepunten.

Daarin ontbreekt als actiepunt: jaarlijkse verantwoording door directeuren wetgeving van de kwaliteitszorg op het eigen ministerie.⁴ De Raad acht het wenselijk dit punt alsnog op te nemen.

De Raad adviseert voorts om zo mogelijk bij elk actiepunt een termijn te vermelden waarin het moet zijn in- of uitgevoerd.

Het verdient ten slotte aanbeveling bij elk actiepunt te vermelden met welke aanbeveling van de Visitatiecommissie en met welke paragraaf van het conceptkabinetsstandpunt elk actiepunt correspondeert.

c. Ook een systematische voortgangsrapportage over wat er is gebeurd naar aanleiding van de aanbevelingen uit de eerste visitatieronde ontbreekt. De Raad adviseert hierin te voorzien.

7a. Hierna wordt puntsgewijs ingegaan op de door de Raad bedoelde aanbevelingen van de Visitatiecommissie:

- in paragraaf 3.2 is een passage met betrekking tot de startnotitie toegevoegd;
 - in paragraaf 3.4 wordt aandacht besteed aan stages en werkbezoeken in Brussel;
 - wat betreft de verplichte opleiding aan de Academie voor alle wetgevingsjuristen wordt verwezen naar punt 5 van dit nader rapport, waarin wordt ingegaan op de bezinning die momenteel plaatsvindt omtrent de inrichting en werkwijze van de Academie, alsmede omtrent de structuur van haar financiering. De uitkomsten hiervan moeten eerst worden afgewacht;
 - in paragraaf 4 is een passage over de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen;
 - over het SG-beraad is in paragraaf 4 een zinsnede toegevoegd.
- 7b. In paragraaf 5.2, onder punt 8 van het kabinetsstandpunt is als actiepunt opgenomen de jaarlijkse verantwoording door directeuren

¹ Van wetten weten, aanbevelingen, laatste alinea.

² Samenvatting Van wetten weten, hoofdstuk III, paragraaf 3. Van wetten weten, bladzijden 45–46.

³ Samenvatting Van wetten weten, hoofdstuk III, paragraaf 4c.

⁴ Paragraaf 4a (Kwaliteitszorg in de toekomst), tweede tekstblok, van het conceptkabinetsstandpunt.

wetgeving van de kwaliteitszorg op het eigen ministerie. Voor het overige is in de bijlage een overzicht van de actiepunten opgenomen waarbij is aangegeven met welke aanbeveling van de Visitatiecommissie welke paragraaf van het kabinetsstandpunt correspondeert.

7c. In paragraaf 3.1 van het kabinetsstandpunt is uiteengezet dat de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW) een forumfunctie vervult voor – zowel inhoudelijke als organisatorische – wetgevingsaangelegenheden. Deze commissie ziet tevens toe op de (tijdsige) implementatie van de aanbevelingen van de Visitatiecommissie en wisselt hierover ervaringen uit. De ICCW vormt derhalve de organisatorische voorziening voor de voortgangsbewaking.

De Raad geeft in overweging dit advies tezamen met het kabinetsstandpunt ter kennis van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te brengen.

Van de gelegenheid is tot slot gebruik gemaakt om in het kabinetsstandpunt enkele actualiseringen en redactionele verbeteringen aan te brengen.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken in te stemmen met toezending van het advies van de Raad van State en het nader rapport aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner