

Vergaderjaar 2003–2004

29 349

Proces van wetgeving bij de departementen (eindrapport Visitatiecommissie wetgeving)

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2003

Met genoegen doe ik u namens het kabinet hierbij toekomen het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving «Van wetten weten». Het eindrapport van de visitatiecommissie gaat over het proces van wetgeving bij de departementen. Het eindrapport is bijgevoegd.¹ Het kabinetsstandpunt is tegelijkertijd tevens aan de Eerste Kamer verzonden.

Over het kabinetsstandpunt is advies aan de Raad van State gevraagd. Het advies en het nader rapport zijn bijgevoegd (zie kamerstuk 29 349, nr. 2).

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Kabinetsstandpunt op het eindrapport «Van wetten weten» van de Visitatiecommissie wetgeving

1. Inleiding

Het kabinet heeft met waardering kennisgenomen van het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving, getiteld «Van wetten weten». De commissie heeft wederom een gedegen analyse gemaakt van de organisatie van de wetgevingsfunctie en het proces van wetgeving op de ministeries. De aanbevelingen die de commissie doet zijn waardevol om het proces van herwaardering van de juridische functie, waarvoor door de ministeries zelf de laatste jaren een vruchtbare voedingsbodem is gecreëerd, te continueren.

Waar de wetgevingsfunctie en het proces van wetgeving hun betekenis uiteindelijk ontleen aan het resultaat daarvan – wetgeving – acht het kabinet het van belang om, alvorens op de aanbevelingen van de commissie te reageren, eerst kort in te gaan op de functie van de rechtsorde en van wetgeving daarin (§ 2). Daarna volgt een reactie op de aanbevelingen uit het eindrapport van de visitatiecommissie (§ 3). Vervolgens wordt ingegaan op de initiatieven die zullen worden of recent zijn genomen om de kwaliteitszorg voor wetgeving ook in de toekomst te waarborgen (§ 4). Dit kabinetsstandpunt besluit met een samenvatting en overzicht van de actiepunten die eruit voortvloeien (§ 5).

2. Visie op wetgeving

De rechtsorde is geen doel op zich. Het is een middel, een juridisch-normatief kader dat burgers, maatschappelijke instanties en overheid in staat moet stellen hun verantwoordelijkheid te nemen voor het goed functioneren van de samenleving. Gestreefd moet worden naar een bruikbare rechtsorde. Dat zegt ook iets over de positie van wetgeving en van de wetgever. Wetten moeten dienstbaar zijn aan het functioneren van de samenleving. Zij moeten primair de burger bescherming bieden, een duidelijke instructie verschaffen aan uitvoerders en voldoende houvast bieden bij controle en handhaving. Dat vereist dat de wetgever tegelijkertijd actief, maar ook terughoudend is. Hij moet tijdig reageren op problemen in de samenleving waar de oplossing daarvan regelgeving vereist. Hij moet echter niet proberen elk probleem in regelgeving te vangen, maar zorgen voor een richtinggevend kader, dat ruimte laat voor veranderingen en ontwikkelingen in de samenleving.

Dit vergt een kritische blik op voorgenomen regelgeving, waarbij steeds de vraag aan de orde moet zijn of voor het bereiken van de met het beleid beoogde doelen wetgeving het meest gereede instrument is. Daarnaast vergt het een constante reflectie op bestaande wetgeving, om te bezien of deze nog aan de eisen van de tijd voldoet. Toetsing en evaluatie van specifieke wetten is hiervoor niet voldoende. Het vergt ook een brede beoordeling van trends en ontwikkelingen op het terrein van wetgeving, ook in Europees en internationaal verband, waaruit nieuwe regelingsconcepten kunnen worden ontwikkeld die de wetgever in staat stellen zijn product in de pas te laten lopen met de maat van de tijd.

Verder is professionaliteit van wetgevingsjuristen van belang om goede wetgeving te kunnen blijven maken. De zorg voor voldoende belangstelling voor die functie en het behoud en de ontwikkeling van de daarvoor benodigde kwaliteiten vereisen dan ook veel aandacht.

Tenslotte zal er aandacht moeten zijn voor wetgevingsprocessen. Deze processen mogen immers geen obstakel zijn voor tijdige totstandkoming van de benodigde regels, zodat deze optimaal dienstbaar zijn aan het functioneren van de maatschappij. Dit begint met een goede organisatie van de wetgevingsfunctie op de ministeries.

Naast de totstandbrenging van deugdelijke wetgeving is ook de juridische

kwaliteit van de uitvoering en handhaving van die wetgeving en de advisering daarover essentieel voor de hierboven geschetste functie van de wetgeving in de rechtsorde. Bij de verdere vormgeving van de kwaliteitszorg voor de wetgevingsfunctie zal daarom steeds worden gestreefd naar kwaliteitsverbetering van de juridische functie bij de rijksoverheid in brede zin.

3. Het kabinetsstandpunt op het rapport «Van wetten weten»

In het onderstaande wordt op de aanbevelingen van de commissie ingegaan. Waar mogelijk zijn de aanbevelingen geclusterd. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn zij nagenoeg integraal weergegeven in de tekst.

In het kabinetsstandpunt bij het rapport «Regels en risico's» van de Visitatiecommissie wetgeving (Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr. 2) is aangegeven welke rollen de Minister van Justitie heeft bij de uitvoering van de verschillende aanbevelingen. Ook bij de uitwerking van de aanbevelingen uit dit kabinetsstandpunt wordt deze rolverdeling als uitgangspunt genomen. Volledigheidshalve wordt deze hier kort weergegeven.

- Bij de uitvoering van aanbevelingen die vooral betrekking hebben op de inrichting en de organisatie van de wetgevingsfunctie – die voor elk ministerie verschillend kan zijn, mede afhankelijk van de zwaarte van het wetgevingspakket – hebben de ministeries een eigen verantwoordelijkheid. De Minister van Justitie speelt daarbij een rol in verband met informatie-uitwisseling en voortgangsbewaking. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanbevelingen inzake de besturing van het proces van wetgeving.
- Bij de aanbevelingen die de gezamenlijke belangen van de ministeries raken en derhalve een gezamenlijke aanpak vergen, speelt de Minister van Justitie een initiërende en coördinerende rol. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanbevelingen omtrent de kwaliteitszorg.
- Bij de aanbevelingen die leiden tot het vorm geven aan nieuwe ontwikkelingen en instrumenten heeft de Minister van Justitie de hoofdverantwoordelijkheid. Hij betreft de andere ministeries bij de uitvoering daarvan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanbevelingen ter zake van de kwaliteitszorg in de toekomst.

3.1. Algemene indruk; de wetgevingsfunctie op de ministeries

1.1 Voor zover implementatie van de aanbevelingen uit de eerste visitatieronde nog niet is afgerond, dient dat alsnog te geschieden. In enkele gevallen is de implementatie ingehaald of opgeschort door nieuwe wijzigingen in de organisatie. In meer algemene zin adviseert de commissie eenmaal aangevangen veranderprocessen eerst af te ronden en te evalueren, alvorens nieuwe in gang te zetten.

1.2 Schep condities voor een intensievere en minder vrijblijvende interdepartementale samenwerking op het terrein van de kwaliteitsverbetering.

2.1 Er zijn aanzetten tot een positieve herwaardering van de juridische functie. De bereidheid daarin te investeren neemt toe. De commissie beveelt aan die ontwikkeling met kracht voort te zetten, zowel op intra- als op interdepartementaal niveau.

Het merendeel van de ministeries heeft zich – zoals ook de commissie kon constateren – sinds het uitbrengen van het eerste rapport «Regels en risico's» ingezet om de aanbevelingen daaruit te implementeren. Een groot deel van deze implementatie is afgerond; er zitten echter ook nog

zaken in de pijplijn, soms als gevolg van de door de commissie genoemde organisatieveranderingen waar implementatie noodzakelijkerwijs op wacht.

Als aansprekende voorbeelden van de reeds bereikte resultaten kunnen worden genoemd het interdepartementale personeelsbeleid voor wetgevingsjuristen, waarvan onderdeel uitmaakt de oprichting en start van de Academie voor wetgeving, de oprichting van het Kenniscentrum Wetgeving en de invoering van wetgevingsprotocollen op verschillende ministeries.

Het kabinet is van mening dat het vervolg dat is gegeven aan het eerste rapport van de visitatiecommissie heeft bijgedragen aan de door de commissie gesignaleerde herwaardering van de juridische functie binnen de ministeries. Het kabinet acht deze herwaardering ook terecht; het juridisch aspect mag bij totstandkoming van beleid en wetgeving niet veronachtzaamd worden. Het tweede rapport biedt goede handvatten om op dit vlak nog een slag te maken. In dit standpunt wordt aangegeven hoe de ministeries deze veelal in gezamenlijkheid zullen aangrijpen voor het verwezenlijken van die slag.

Het kabinet erkent dat bij de implementatie van de aanbevelingen niet altijd intensief is samengewerkt tussen de ministeries. De samenwerking bij de uitwerking van de aanbevelingen van het eindrapport zal worden versterkt en waar mogelijk zal voor het eerste rapport nog een inhaalslag worden gemaakt. Dat kan goed door het uitwisselen van ervaringen die zijn opgedaan bij de uitvoering van de aanbevelingen uit het eerste rapport en de voorgestelde implementatie van de aanbevelingen uit het tweede rapport. Deze ervaringen kunnen worden uitgewisseld in de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW). Deze commissie, bestaande uit de juridische directeurs van alle ministeries, vervult een forumfunctie voor wetgevingsaangelegenheden, zowel inhoudelijke als organisatorische. Hierbij past dat zij deze functie ook vervult terzake van het kritisch volgen van en uitwisselen van ervaringen over de implementatie van de acties uit dit kabinetsstandpunt.

Daarnaast zullen instrumenten die naar aanleiding van het visitatierapport zijn en worden ontwikkeld – zoals protocollen, formats voor startnotities en wetgevingsprogramma's – breed beschikbaar worden gesteld via het Kenniscentrum Wetgeving. Er is overigens in het kader van de ICCW al een project gaande dat gericht is op het samenwerken bij het opstellen van de protocollen, in de vorm van uitwisseling van ervaringen door ministeries die hun protocol reeds hebben afgerond, het over en weer beschikbaar stellen van protocollen en het interdepartementaal opstellen van een lijst met elementen voor een protocol.

3.2 Wetgeving als proces van samenwerking

1.3 Versterk de samenwerking tussen beleidsdirecties en wetgevingsdirecties teneinde de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor wetgevingsproducten tot uitdrukking te brengen.

3.1 De tijdige samenwerking tussen beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen is cruciaal voor het welslagen van een wetgevingsproject. Om die samenwerking te optimaliseren dient aan het begin van elk wetgevingsproces een gezamenlijke startnotitie te worden opgesteld; daarin worden in ieder geval afspraken opgenomen over het beoogde doel, (zo mogelijk) meetpunten, wijze van uitvoering (lijn- of projectorganisatie), taken, verantwoordelijkheden, inbreng qua capaciteit, doorlooptijden en terugkoppeling. De startnotitie wordt voorgelegd aan en gefiatteerd door de bewindslieden.

- 3.2 Waar nodig wordt in de startnotitie tevens bepaald op welke tijdstippen en op welke wijze andere ministeries, uitvoerings- en handhavingsinstanties, alsmede externe organisaties bij het proces van wetgeving worden betrokken. Voorts wordt in de startnotitie aangegeven hoe naar die instanties en organisaties zal worden teruggekoppeld over de door hen geleverde inbreng.
- 3.3 De startnotitie maakt een departementaal wetgevingsprotocol niet overbodig. Een startnotitie is de invulling van het protocol in het concrete geval. Op de ministeries waar protocollering van het wetgevingsproces nog niet, of slechts ten dele heeft plaatsgevonden, dient alsnog een voldragen protocol te worden vastgesteld. Daarin dient in ieder geval ook aandacht te worden besteed aan de relatie met andere ministeries, uitvoerings- en handhavingsinstanties en externe organisaties.

De aanbeveling om een wetgevingsproject te laten aanvragen met een door de bewindslieden te fiatteren startnotitie, waarin probleemanalyse, oplossingsrichtingen, juridische randvoorwaarden (bijvoorbeeld de verhouding met EG-recht), afwegingen omtrent het gekozen instrument, proces, werkwijze en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen zijn uitgewerkt, zal op de ministeries worden geïmplementeerd. In de startnotitie wordt in beginsel tevens bepaald hoe en wanneer andere ministeries, uitvoerings- en handhavingsinstanties en externe organisaties worden betrokken bij het proces van wetgeving. Op verschillende ministeries wordt, in het verlengde van invoering van het wetgevingsprotocol of een planningssysteem, al met zo'n startnotitie gewerkt.

Een startnotitie stimuleert dat beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen in een vroeg stadium samenwerken, zodat juridische aspecten van het beleid tijdig worden afgewogen en betrokken bij de vormgeving van het beleid en bij de keuze van in te zetten instrumenten. Met het ter goedkeuring voorleggen van de startnotitie aan de bewindslieden wordt het politieke draagvlak voor en het belang van een wetgevingsproject expliciet gemaakt. Deze beide zaken zullen een positieve invloed hebben op zowel het proces als de inhoud van de wetgeving.

Het kabinet is het overigens met de commissie eens dat het instrument van de startnotitie de noodzaak tot protocollering van het wetgevingsproces binnen een ministerie onverlet laat. Op de ministeries waar een dergelijk protocol nog niet tot stand is gekomen, zal dat met voorrang ter hand worden genomen, mede aan de hand van de lopende interdepartementale initiatieven op het gebied van protocollering.

3.3 Besturing van het proces van wetgeving

- 4.1 Het wetgevingsprogramma moet sterker worden ingezet als (politiek) sturingsinstrument. Het dient ten minste periodiek op de agenda te staan in het overleg met bewindslieden. Zodoende kunnen prioriteiten worden bepaald of bijgesteld, waar nodig onder aanpassing van de wetgevingscapaciteit.
- 4.2 Om een balans te vinden tussen het wetgevingsprogramma en de inzet van beschikbare capaciteit verdient het aanbeveling een methode van werkdrukmeting in te voeren.
- 4.3 Zorg voor een beter procesmanagement van afzonderlijke wetgevingsprojecten. Aan het begin moeten heldere afspraken worden gemaakt, de voortgang moet worden bewaakt en na afloop moet lering uit het proces worden getrokken. Het wetgevingsprogramma, de startnotitie en een procesevaluatie zijn bij uitstek geschikte instrumenten voor een adequaat procesmanagement.

6.1 Wetgevingsprojecten dienen steeds te worden geëvalueerd. De resultaten van de evaluaties kunnen worden verwerkt in het wetgevingsprotocol.

Nu al wordt op verschillende ministeries een wetgevingsprogramma of soortgelijk overzicht van voorgenomen wetgevingsprojecten periodiek met de bewindslieden besproken. Het blijkt daar, zoals de commissie ook voorstaat, een belangrijk hulpmiddel bij de aansturing van het wetgevingsproces. Het programma biedt een kader voor een heldere prioriteitsstelling en een basis voor capaciteitsplanning voor wetgevingsprojecten. Daardoor kan niet alleen beter worden ingespeeld op onverwachte ontwikkelingen – zowel in lopende wetgevingstrajecten als ten gevolge van nieuwe beleidsontwikkelingen – die druk leggen op de capaciteit, maar ook op andere omstandigheden zoals personeelwisselingen en ziekte. Deze praktijk zal dan ook worden uitgebreid tot alle ministeries.

Om een goede planning te kunnen maken is inzicht nodig in de werklust, dat wil zeggen in de objectief vastgestelde omvang van het werk. Inzicht in de werkdruk – dat wil zeggen in de beleving van de werklust door de medewerkers – is nodig met het oog op het voeren van een goed personeelsbeleid. Het kabinet onderschrijft de opmerkingen van de commissie op dit punt.

Op enkele ministeries is ervaring opgedaan met het meten van de werklust en werkdruk. In de ICCW zullen de ervaringen op dit punt worden gedeeld. Het invoeren van een op de organisatie afgestemd instrument voor werklust- en werkdrukmeting wordt overgelaten aan de afzonderlijke ministeries, zodat dit kan worden afgestemd op eigen organisatie en behoeften.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de commissie om te zorgen voor een beter procesmanagement van afzonderlijke wetgevingsprojecten. Met de invoering van wetgevingsprotocollen, startnotities, het benutten van het wetgevingsprogramma en het treffen van voorzieningen voor een goede capaciteitsplanning kan dit worden gerealiseerd. Ook de aanbeveling van de commissie om een procesevaluatie «op maat» – dat wil zeggen, afgestemd op omvang en zwaarte van het project – uit te voeren na afloop van een wetgevingsproject vindt het kabinet zinvol. De wijze waarop dit moet plaatsvinden, zal door de ministeries in de departementale wetgevingsprotocollen worden vastgelegd, zodat dit kan worden afgestemd op de eigen organisatie. Door uitwisseling van de ervaringen met deze instrumenten in het ICCW kunnen de ministeries ook op dit terrein van elkaar leren.

3.4 De Europese dimensie

5.1 «Europa» dient een vaste plaats te krijgen als referentiekader in het beleids- en wetgevingsproces. De EU-oriëntatie bij medewerkers en leiding moet worden vergroot door voortdurende algemene en praktische opleiding en voorlichting. Op startnotities, formats voor beleidsvoorstellen en evaluatiedocumenten dient als regel een onderdeel «verhouding tot EU-beleid en EU-regelgeving» te worden opgenomen.

5.2 De bekendheid met en de doorwerking van producten van de ICER op de ministeries moet worden verbeterd, wetgevingsjuristen dienen sterker te worden betrokken bij de voorbereiding van Europese regelgeving en de afstemming tussen ICER, BNC en CoCo moet worden verbeterd.

5.3 De ministeries moeten sterker investeren in een effectieve (juridische) invloed in Brussel in de eerste fasen van EU-beleidsprocessen. Het is van belang om zoveel mogelijk (juridische) medewerkers de gelegenheid te bieden van een stage of een detachering bij de EU. De benodigde financiële middelen dienen hiertoe beschikbaar te worden gesteld.

5.4 Het ECER dient nu zo snel mogelijk van start te gaan, desnoods met een (voorlopig) beperkte taakstelling.

Het geven van voorlichting omtrent EG-recht is primair een taak van de ministeries zelf. De meeste juridische directies beschikken inmiddels over een functionaris of eenheid waarin specialisten op EG-terrein werkzaam zijn die enerzijds EG-rechtelijke inbreng leveren in projecten en anderzijds een vraagbaakfunctie vervullen voor zowel wetgevingsjuristen als beleidsmedewerkers.

Daarnaast is bij de voorlichting een rol weggelegd voor de ICER. Uit de evaluatie van de ICER bleek dat zij, met name door de hoge kwaliteit van haar adviezen, een duidelijke bijdrage heeft geleverd aan de bewustwording bij de rijksoverheid van de gevolgen van het EU-recht voor het nationale recht en beleid. Dat neemt niet weg dat de ICER vooral bekend is bij wetgevingsjuristen. Het is van belang de bekendheid bij beleidsdirecties te vergroten. De naar aanleiding van de evaluatie gemaakte afspraken zijn thans uitgevoerd. Zo is bij nagenoeg ieder ministerie een interne overlegstructuur met betrekking tot EU-aangelegenheden opgezet waarin de afstemming van ICER-aangelegenheden plaatsvindt. In dit overleg zijn zowel de juridische als de beleidskolom vertegenwoordigd. Daarnaast richt de ICER zich meer op beleidsmedewerkers: haar producten zijn met het oog daarop toegankelijker geworden doordat zowel wat betreft de inhoud als de presentatie beter wordt aangesloten op de beleidspraktijk. Voorts zijn beleidsmedewerkers beter betrokken bij de voorbereiding en implementatie van ICER-adviezen en wordt aan de ICER beter teruggekoppeld over de follow-up van de adviezen. Verder is door gebruik van ICT-mogelijkheden – zoals de sites van het Expertisecentrum Europees Recht, de site van het Kenniscentrum Wetgeving en departementale intranetten – de kenbaarheid van de ICER-producten vergroot. Tot slot worden ICER-producten waarin bovendepartementale beleidlijnen worden afgesproken, vastgesteld in de ministerraad.

Het Expertisecentrum Europees Recht (ECER) is sinds 2001 operationeel met een interdepartementaal netwerk van Europeesrechtelijke experts. De eerste fase van de ontwikkeling van het ECER is thans afgerond met de inwerkingstelling van een voor de departementen toegankelijke website waarop alle ICER-producten (adviezen, handleidingen, checklists, commentaren op arresten enz.) en de database met Europeesrechtelijke experts zijn te raadplegen. Deze website bevat ook factsheets over algemene horizontale Europeesrechtelijke onderwerpen en bijbehorende dossiers, met elektronische teksten van EU- en EG-verdragen, Brusselse en nationale regelgeving en beleidsdocumenten. Voorts organiseert de ECER sinds kort symposia en voorlichtingsbijeenkomsten over Europeesrechtelijke onderwerpen. Overigens zal ten behoeve van kennisverspreiding en voorlichting over internationaal recht buiten het EG-recht, door het ministerie van Buitenlandse Zaken ook een Expertisecentrum Internationaal Recht (ECIR) worden opgezet. Ook het ECIR beschikt reeds over een netwerk van experts.

Naast voorlichting is – zoals de commissie terecht opmerkt – ook opleiding belangrijk. In de opleiding voor beginnende wetgevingsjuristen zoals aangeboden door de Academie voor wetgeving, wordt veel aandacht besteed aan EG-recht. Ook in het opleidingsprogramma voor zittende

wetgevingsjuristen dat onlangs van start is gegaan, zal dit een belangrijk onderdeel zijn.

Opleiding op EG-terrein dient zich niet te beperken tot de «werkvloer». Ook voor leidinggevenden is bewustzijn en kennis van EG-recht van groot belang. Hiertoe zijn al verschillende initiatieven genomen. Het opleidingsprogramma voor zittende wetgevingsjuristen, dat zich ook richt op diegenen die een managementfunctie binnen de juridische discipline nastreven, zal verschillende onderdelen bevatten om kennis van en ervaring met EG-recht en -beleid te ontwikkelen. Het gaat hierbij zowel om de theorie (via colleges en werkgroepen) als om de praktijk (via stages en werkbezoeken).

Bij het Bureau voor de Algemene bestuursdienst (ABD) is sinds mei 2002 een coördinator topbenoemingen bij instellingen van de Europese Unie werkzaam. Deze functie is ingesteld om te bevorderen dat meer Nederlanders op strategische leidinggevende posities binnen de EU worden geplaatst. Verder is een ABD-kandidatenprogramma van start gegaan voor het middenmanagement, waarin een belangrijke module is opgenomen voor het opdoen van internationale kennis en ervaring. Tenslotte wordt de doelgroep via de opleidingsite van het Bureau ABD op de hoogte gebracht van interessante conferenties en opleidingen met een sterk Europees of internationaal karakter. Het kabinet is met de visitatiecommissie van mening dat stages en detacheringen van juridisch medewerkers in Brussel de Nederlandse invloed en betrokkenheid kunnen vergroten en op die wijze meerwaarde kunnen hebben. Met het oog hierop wordt bevorderd dat onder meer Nederlandse juristen (al dan niet als nationale expert) gedetacheerd worden bij een van de Europese instellingen in Brussel. De P.V. van Nederland bij de EU vervult hierbij een actieve rol. Hiernaast wordt bevorderd dat stages kunnen worden gelopen.

Het is tot slot van belang om het bewustzijn van EG-aspecten van beleidsvoorstellen en ontwerpregelgeving ook op het hoogste, politieke niveau verder te versterken. Dit zal gebeuren door in de genoemde startnotitie en bij evaluatie van wetgeving stelselmatig aandacht te besteden aan de verhouding tot Europese en internationale aspecten (oa. het voldoen aan notificatieverplichtingen, maar ook conformiteit met het EG-verdrag en -regelgeving). Deze elementen zullen in voorkomend geval ook worden vermeld in het wetgevingsrapport dat naar aanleiding van de wetgevings-toetsing door het Ministerie van Justitie wordt opgesteld en dat met het desbetreffende voorstel wordt meegezonden aan de onderraad en ministerraad (zie verder hierover § 4.4).

Om de inbreng van juridische aspecten in het EG-beleidsproces in een vroeg stadium te bevorderen, is het belangrijk dat de verschillende gremia op dit terrein goed functioneren. Mede naar aanleiding van de ICER-evaluatie zal een betere afstemming tussen BNC, CoCo, ICER en andere EU-beleids-gremia gestalte gaan krijgen. Dit zal bewerkstelligd worden door personele unies maar ook door samenwerking tussen de secretariaten. Daarnaast is hiervoor een vereiste dat wetgevingsjuristen deelnemen aan de onderhandelingen in Brussel. De tendens dat dit steeds meer de gangbare praktijk is, zal worden uitgebouwd tot standaardnorm.

3.5 Kwaliteitszorg

6.2 Persoonsgebonden competenties en (proces)ervaringen moeten worden geregistreerd om die vervolgens te kunnen benutten bij nieuwe wetgevingsprojecten.

8.1 Benchmarking kan nuttig zijn als instrument voor kwaliteitsmeting en -bevordering.

8.2 Het Kenniscentrum Wetgeving dient een belangrijke rol te spelen bij de verdere kwaliteitsborging van de wetgeving, in het bijzonder bij de opbouw en het onderhoud van een collectief geheugen. Aandacht is vereist voor een goede terreinafbakening, en waar mogelijk samenwerking, tussen het Kenniscentrum en andere instanties die zich met kwaliteitszorg bezighouden.

Ten aanzien van de persoonsgebonden (proces)ervaringen wijst het kabinet op de «Wie weet wat» van het Kenniscentrum Wetgeving. Dit is een overzicht van nagenoeg alle wetgevingsjuristen bij de rijksoverheid (ministeries én Raad van State, zo'n 600 van de naar schatting 700 wetgevingsjuristen), waarin de deskundigheden en taakgebieden van de betrokken personen zijn opgenomen. Het Kenniscentrum Wetgeving ontwikkelt een modelinschrijving om deze op uniforme en toegankelijke wijze vast te leggen. Daarnaast zijn verschillende ministeries zelf bezig om proceservaringen vast te leggen. De ervaringen en producten op dit terrein zullen worden uitgewisseld in het kader van de ICCW. Het bijhouden van persoonsgebonden competenties is in de ogen van het kabinet primair een zaak van het departementale personeelsbeleid. De ministeries zullen hiertoe zelf initiatieven nemen.

Het kabinet deelt de mening van de commissie dat benchmarking, een methode van «kijken en vergelijken», nuttig kan zijn als instrument voor kwaliteitsmeting en bevordering. Er is ervaring opgedaan door middel van een pilotbenchmark die naar aanleiding van het eerste rapport van de visitatiecommissie is uitgevoerd. Die pilot ging over de betrokkenheid van uitvoerings-, toezichthoudende en handhavingsinstanties bij het wetgevingsproces. Benchmarking is een goede manier voor ministeries om samen te kijken naar best practices op een bepaald terrein. Voor volgende benchmarks wordt gedacht aan onderwerpen als wetgevings-programmering en intercollegiale toetsing. Het kabinet merkt wel op dat benchmarking slechts een van de manieren is waarop ministeries (en desgewenst natuurlijk ook andere overheidsorganisaties) van elkaar kunnen leren. Ook andere, soms minder intensieve methodes, kunnen worden benut. Ook hoeft het niet zo te zijn dat altijd alle ministeries bij een benchmark betrokken zijn. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat alleen die ministeries bijeenkomen die specifieke inhoudelijke of organisatorische vraagpunten delen. Het Kenniscentrum Wetgeving zal in samenwerking met de andere ministeries de mogelijkheden van benchmarking bezien.

Het Kenniscentrum Wetgeving is in deze brief al een aantal malen genoemd waar kennisdeling en -verspreiding een rol spelen bij de uitvoering van aanbevelingen uit het visitatierapport. Het Kenniscentrum verricht al verschillende activiteiten op dit terrein. Genoemd kunnen worden de Wie weet wat, het e-mailbestand waarmee actuele informatie onder alle wetgevingsjuristen wordt verspreid (en dat ook door andere ministeries wordt benut), en de website die naast informatie over het KCW zelf en over allerlei wetgevings- en wetgevingsgerelateerde onderwerpen, ook toegang biedt tot diensten van andere aanbieders, zoals verschillende wettenbanken. Het productenpakket van het Kenniscentrum wordt continu uitgebreid, bijvoorbeeld met een overzicht van relevante toetsen en instrumenten voor de wetgeving en een leidraad overgangsrecht. Daarnaast organiseert het KCW bijeenkomsten voor wetgevingsjuristen, zoals een Instrumentendag, de Dag van de Wetgeving en Kenniskringen, workshops waarin onderwerpen die specifiek interessant zijn voor wetgevingsjuristen aan de orde komen. Op alle ministeries heeft het Kenniscentrum een zogenoemde ambassadeur. Deze ambassadeurs voeden het Kenniscentrum met vragen, actuali-

teiten en andere wetenswaardigheden uit de departementale praktijk en wijzen collega's op activiteiten en projecten bij het Kenniscentrum.

Hoewel tot nog toe geen problemen zijn gerezen met betrekking tot de terreinafbakening tussen het Kenniscentrum en andere instanties, blijft het uiteraard een punt van aandacht om dubbel werk te voorkomen. De interdepartementale afstemming van KCW-activiteiten via het Interdepartementaal Wetgevingsberaad (IWB) en ICCW heeft hier tot op heden goed gewerkt en zal worden voortgezet.

3.6 Personeelsbeleid voor wetgevingsjuristen

- 7.1 De opleiding aan de Academie voor wetgeving moet verplicht zijn voor alle wetgevingsjuristen, dus zowel voor pas afgestudeerden als voor diegenen die op latere leeftijd instromen.
- 7.2 De startnotitie programma vorming en opleiding voor zittende wetgevingsjuristen dient snel en integraal te worden uitgevoerd.
- 7.3 Een gemeenschappelijke aanpak is noodzakelijk voor de uitwerking van de CAO-afspraken omtrent het ontwikkelen van een «duaal loopbaanstelsel».

Het kabinet is van mening dat de professionaliteit van wetgevingsjuristen het fundament vormt van een stelsel van kwaliteitszorg. Opleiding en vorming van wetgevingsjuristen is dan ook van groot belang. De Academie voor wetgeving draagt bij aan versteviging van dit fundament. De afspraken over opleiding van wetgevingsjuristen via de Academie, die zijn gemaakt tussen Academie en ministeries, geeft aan dat de ministeries dit belang onderschrijven.

Uitgangspunt bij het opzetten van de Academie voor wetgeving was dat op termijn de totale instroom van wetgevingsjuristen bij de rijksoverheid via dat opleidingstraject zou verlopen. Uit logistiek oogpunt was het echter niet haalbaar om vanaf het begin een zo grote instroom te verwerken. Vandaar dat is gekozen voor een gefaseerde invoering van het opleidingsaanbod. Het eerste jaar zijn alleen opleidingen verzorgd voor pas afgestudeerde juristen, vanaf september 2002 is daar een keuze-programma voor zittende wetgevingsjuristen bij gekomen en in 2003 is een regulier programma voor zittende wetgevingsjuristen gestart, dat stapsgewijs wordt uitgebreid in omvang. Het gehele opleidings-programma, zowel voor beginners als voor zittende wetgevingsjuristen, is in gezamenlijkheid met de ministeries voorbereid. De ministeries hebben ook bijna allemaal een aandeel in de uitvoering ervan, bijvoorbeeld door het leveren van docenten.

In het kader van de verdere ontwikkeling van het kwaliteitsbeleid is het streven er tevens op gericht om de oriëntaties en de doelgroep van de Academie op termijn te verbreden tot andere juristen bij de rijksoverheid. Het huidige opleidingsprogramma voor zittende wetgevingsjuristen biedt zowel mogelijkheden voor wetgevingsjuristen die zich inhoudelijk willen specialiseren, als voor degenen die de kant van het management op willen gaan. De eerste mogelijkheid draagt bij aan de vormgeving van een duaal loopbaanstelsel voor wetgevingsjuristen. Ook wetgevingsjuristen in specialistische wetgevingsfuncties kunnen daarmee doorstromen naar hogere salarisschalen. Het door de rijksoverheid gehanteerde functie-waarderingssysteem biedt inmiddels ook de mogelijkheid om dergelijke functies te creëren.

Thans vindt een bezinning plaats omtrent de toekomstige inrichting en werkwijze van de Academie, alsmede omtrent de structuur van haar financiering. Op basis van de uitkomsten hiervan worden in het najaar besluiten genomen.

4. Kwaliteitszorg in de toekomst

In hoofdstuk III van haar eindrapport geeft de Visitatiecommissie wetgeving een visie op een stelsel van kwaliteitszorg in de toekomst. De commissie bepleit niet om dit stelsel op een geheel nieuwe leest te schoeien. Zij ziet alle redenen om voort te bouwen op wat tot nu toe tot stand is gebracht en tevens aansluiting te zoeken bij activiteiten die overheidsbreed worden ontplooid op het gebied van kwaliteitszorg. De commissie onderscheidt vier niveaus voor borging, bewaking en ontwikkeling van kwaliteit in de toekomst: dat van de concrete wetgevingsprojecten, het departementale niveau, interdepartementale kaders en de externe sfeer. In het onderstaande worden de aanbevelingen van de commissie weergegeven, voorzien van een reactie van het kabinet.

Als instrumenten voor kwaliteitsborging bij concrete wetgevingsprojecten noemt de commissie de startnotitie, het wetgevingsprotocol, het departementale wetgevingsprogramma en de (proces)evaluatie.

Met al deze instrumenten, die hierboven al aan de orde zijn geweest, heeft het kabinet zijn instemming betuigd. Tevens zijn actiepunten geformuleerd om deze te implementeren. Deze kunnen op deze plek dan ook onbesproken blijven.

Met betrekking tot departementale kwaliteitszorg beveelt de commissie aan dat wetgevingsdirecteuren in hun jaarverslag van de directie melding maken van de kwaliteitszorg voor de wetgeving. Dit zou bij voorkeur op uniforme wijze moeten geschieden zodat het jaarverslag ook een handvat kan zijn voor interdepartementale vergelijking en externe toetsing. Het kabinet neemt de aanbeveling over, zij het dat de ministeries ruimte wordt gelaten de vorm van het document te kiezen waarin melding wordt gemaakt van de ondernomen activiteiten in het kader van de kwaliteitszorg voor de wetgeving. Dat biedt ruimte voor afstemming op de interne organisatie. Deze documenten zullen worden besproken in de ICCW.

Met betrekking tot interdepartementale kwaliteitszorg pleit de commissie voor versterking van de rol van bestaande interdepartementale gremia, en stelt zij voor een sturende rol aan het SG-beraad toe te kennen. De directeuren wetgeving zouden ten behoeve van dit ambtelijk overleg gezamenlijk een jaarplan moeten opstellen, gebaseerd op de jaarverslagen van de afzonderlijke wetgevingsdirecties. Verder dringt de commissie aan op meer interdepartementale kennisuitwisseling, ook buiten de vaste gremia om. Genoemd worden benchmarking voor het uitwisselen van best practices en het door een interdepartementale werkgroep evalueren van wetgevingsprocessen of projecten.

De interdepartementale samenwerking in de ICCW en tevens voor specifieke aspecten in het IWB en in de ICER functioneert naar de mening van het kabinet in beginsel goed. Het kabinet is het wel met de commissie eens dat de rol van deze interdepartementale gremia versterkt kan worden. Zij denkt daarbij vooral aan de rol van de ICCW. In het voorgaande is al ingegaan op de functie van deze commissie in het kader van kwaliteitszorg. Bespreking van de jaarlijks door de directeuren wetgeving op te stellen documenten over wetgevingskwaliteitszorg hoort daar ook bij, net zoals het volgen en onderling bevorderen van de uitvoering van de aanbevelingen van de visitatiecommissie. Het toekennen van een sturende rol aan het SG-beraad ligt – mede gezien de nadelen die het in het leven roepen van een nieuwe ambtelijke laag met zich meebrengt – naar de mening van het kabinet niet voor de hand. Tenslotte onderschrijft het kabinet het nut van interdepartementale kennisuitwisseling.

Met betrekking tot de externe kwaliteitszorg pleit de visitatiecommissie voor het in het leven roepen van een Commissie kwaliteitszorg. Deze

commissie zou elke vier jaar een wetgevingsvisitatie moeten uitvoeren, op basis van de jaarverslagen van de wetgevingsdirecteuren. Naast de visitatie zoals die nu ook wordt uitgeoefend, zou de nieuwe commissie, die permanent van karakter moet zijn, er een aantal taken bij moeten krijgen. De commissie zou de wetgevingsdirecteuren bijvoorbeeld moeten adviseren bij het opstellen van het jaarplan voor de kwaliteitszorg en zou procesmatige ondersteuning moeten bieden bij benchmarks en andere interdepartementale vergelijkingen.

Met betrekking tot deze laatste aanbeveling van de commissie concludeert het kabinet dat het systeem van visitatie nuttig is gebleken en een vervolg verdient. Stelselmatige aandacht voor de organisatie van het proces van wetgeving binnen de ministeries past bij een professionele benadering van het wetgevingswerk. Naast de totstandbrenging van deugdelijke wetgeving acht het kabinet echter ook de juridische kwaliteit van de uitvoering en handhaving van die wetgeving en de advisering daarover van groot belang. De taak van de Commissie kwaliteitszorg zal daarom breder worden dan de taak van de Visitatiecommissie wetgeving tot op heden is geweest. Haar werkzaamheden zullen zijn gericht op kwaliteitsverbetering van de juridische functie in brede zin. De precieze taakopdracht van de Commissie Kwaliteitszorg en de bijbehorende taakafbakening vraagt nog nader overleg en afstemming. Voorts bestaat het gevoel dat de aandacht niet alleen gericht zou moeten zijn op het proces van wetgeving, maar ook op de inhoud daarvan. De gedachten gaan dan ook uit naar een voorziening die kan bijdragen aan de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving (een periodieke beoordeling van de «staat van de wetgeving») en daarmee impulsen kan geven aan het wetgevingskwaliteitsbeleid.

Hiernaast speelt het streven om de relatie tussen wetgeving en uitvoering en handhaving daarvan te versterken, door ervaringen van uitvoerings- en handavingsorganisaties meer stelselmatig ingang te laten vinden in het wetgevingsbeleid. In het onderstaande worden op de uitwerking van deze voornemens nader ingegaan.

Naast het bovenstaande pleit de visitatiecommissie in dit hoofdstuk voor het opnemen van een aantal procedurele eisen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. De visitatiecommissie denkt in dat verband aan regels inzake de startnotitie, het tijdstip van inschakeling van wetgevingsjuristen, samenwerking en procesevaluatie. Naar het oordeel van het kabinet ligt het minder in de rede om dergelijke voorschriften, die van procedurele aard zijn, op te nemen in de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar lijkt het Draaiboek voor de wetgeving daarvoor meer geschikt. Als de werkwijzen op het terrein van startnotities, procesevaluaties e.d. een bestendig karakter hebben verkregen, zal een aanvulling van het Draaiboek op dit punt derhalve worden overwogen.

4.1 Voortzetting visitatie

Het kabinet zal, conform de suggestie van de visitatiecommissie, een commissie van beperkte omvang instellen bestaande uit onder meer wetenschappers en bestuurders die de juridische functie op de ministeries zal bezien. Deze commissie kan een permanent karakter hebben en zal per visitatieronde een bepaald thema in het bijzonder bezien. Waar dat met het oog op het thema dienstig is kan de commissie zich doen bijstaan door deskundigen die voor de desbetreffende visitatieronde worden aangezocht. Om de continuïteit te waarborgen, kunnen de functies van voorzitter en secretaris van de commissie voor langere tijd door eenzelfde persoon worden bekleed. De commissie zal de ministeries op basis van de visitaties adviseren over te ondernemen acties. Voorts maakt de

commissie na een visitatieronde van alle ministeries een rapport voor de Minister van Justitie met algemene bevindingen en rijksbrede aanbevelingen.

Los van de visitatieronden is de commissie beschikbaar om de wetgevingsdirecties bij te staan bij de implementatie van de nog openstaande aanbevelingen van de Visitatiecommissie wetgeving en bij de andere activiteiten in het kader van de kwaliteitszorg.

Naar aanleiding van de visitatierapporten die de commissie zal uitbrengen, maken de ministeries ieder een actieplan. De uitvoering hiervan is voorwerp van gesprek in de ICCW. Hierbij heeft de ICCW ten minste een rol als klankbord, maar bij voorkeur vervult zij een rol als peer reviewer: de directeuren kijken onderling kritisch naar de uitvoering van elkaars plannen. De rijksbrede aanbevelingen worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid en coördinatie van Justitie. Ook hierbij treedt de ICCW op als klankbord. De geschetste werkwijze zal overigens ook al bij uitvoering van de actiepunten uit dit kabinetsstandpunt worden gevolgd.

De visitatiecommissie heeft aangegeven dat de eerstvolgende visitatie over vier jaar zou kunnen plaatsvinden. Logischerwijze loopt deze termijn vanaf het moment van uitbrengen van haar eindrapport. De eerstvolgende ronde zal dan in 2005–2006 plaatsvinden. Na haar instelling zal de commissie zich kunnen richten op het ontwikkelen van een kader en werkwijze voor de visitaties, waarbij de ervaringen uit de eerste twee rondes uiteraard betrokken worden.

4.2 De staat van de wetgeving

De Raad van State is naar de mening van het kabinet q.q. de instelling die in staat is een gezaghebbende visie te geven over de staat van de wetgeving. In zijn jaarverslag geeft de Raad ook steeds een overzicht van de wetgevingsadviezen die in het verslagjaar zijn uitgebracht en de trends die daaruit te destilleren zijn, vaak vergezeld van aanbevelingen. Het kabinet meent dat stelselmatige bezinning op en bespreking van de trends en ontwikkelingen die onder andere in de jaarverslagen van de Raad worden genoemd, een zinvolle bijdrage kan leveren aan de wetgevingskwaliteit en het beleid daaromtrent. Met de Raad van State zal dan ook besproken worden op welke wijze hieraan vorm kan worden gegeven. Het kabinet denkt hierbij aan de mogelijkheid om aan de Raad gerichte vragen voor te leggen die van belang zijn voor (de verdere ontwikkeling van) het wetgevingskwaliteitsbeleid. 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 kan hierbij worden benut. 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.

4.3 Versterken van de band tussen wetgeving en uitvoering

Een bruikbare rechtsorde moet zodanig zijn ingericht dat actoren in staat worden gesteld hun verantwoordelijkheid te nemen voor het goed functioneren van die rechtsorde. Het is daarom van belang dat bij hen levende ideeën over en ervaringen met betrekking tot regelgeving en de handhaving daarvan, betrokken worden bij de voorbereiding van beleid en regelgeving. Het kabinet wil zich daarbij primair richten op uitvoerings- en handhavingsorganisaties. De Minister van Justitie zal een geregeld overleg in het leven roepen waar uitvoerings- en handhavingsorganisaties hun ervaringen met de uitvoering, naleving en handhaving van regelgeving kunnen uitwisselen. Ook kan daar worden bezien welke mogelijke problemen en wensen er zijn op het terrein van de naleving en handha-

ving van regels en wat de rol van wetgeving, maar juist ook van andere instrumenten, daarbij kan zijn. De via dit platform verzamelde ervaringen zullen aanleiding kunnen zijn voor nieuwe initiatieven in het wetgevingsbeleid.

Het platform zal het bestaande overleg van ministeries met hun eigen uitvoerings- en handhavingsorganisaties niet vervangen, maar juist aanvullen. De departementale platforms hebben immers betrekking op een bepaald beleidsterrein, terwijl het nieuwe platform zal zien op de relatie handhaving–regelgeving, los van of over de grenzen van de departementale beleidsterreinen heen. Gedacht kan worden aan het in kaart brengen van ervaringen op verschillende terreinen met certificering en de waarde daarvan voor de handhaving, of aan het uitwisselen van ervaringen met bemonstering van stoffen op bepaalde gehalten in plaats van boekencontrole naar papieren gegevens daaromtrent. Het wetgevingsbeleid is gebaat bij deze confrontatie van invalshoeken, die vaak een vruchtbare manier vormt om nieuwe inzichten op te doen.

4.4 Toetsing van wet- en regelgeving

Alle ontwerpen van wetten en algemene maatregelen van bestuur worden voorafgaand aan de onderraads- of ministerraadsbehandeling door het Ministerie van Justitie getoetst aan kwaliteitseisen als noodzaak, evenredigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Voorts wordt de technisch-juridische deugdelijkheid van de regelingen beoordeeld.

De toetsing heeft zich in de loop der jaren een vaste plaats in het wetgevingsproces verworven en functioneert op zichzelf goed. Een punt van aandacht is echter dat in het proces een stelselmatige verantwoording over de toetsing ten behoeve van de besluitvorming over ontwerp-regelgeving in het kabinet, ontbreekt. Bovendien zou de effectiviteit van het toetsingsproces groter kunnen zijn, als de toetsing van de keuze van beleidsinstrumenten daarin beter zichtbaar zou worden.

Om deze aspecten in het toetsingsproces een plaats te geven, is besloten een fase in te bouwen waarin de instrumentkeuze wordt geëxpliciteerd en verantwoord door middel van een zogenoemde quick scan¹, en om de uitkomsten van de wetgevingstoetsing – inclusief de beoordeling van terzake van het ontwerp eventueel uitgevoerde effectenanalyses (bedrijfs-effectentoets, milieueffectentoets en uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets) – indien geen overeenstemming is bereikt, in een wetgevingsrapport inzichtelijk te maken ten behoeve van de beraadslaging over een voorstel in de onderraad of ministerraad.

4.5 Doorlichten van wet- en regelgeving

Het doorlichten van wetgevingscomplexen op het nog voldoen aan de eisen van de tijd, mede tegen de achtergrond van de functie van deze wetgeving in de samenleving, is een inmiddels beproefd concept. Van 1987 tot 1993 kreeg dit gestalte in de activiteiten van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, van 1994 tot 2002 was dit de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Een aantal projecten uit die operatie loopt nog.

Het kabinet wil deze bezinning op wetgeving voortzetten. Het kabinet Balkenende I is daarom een nieuwe doorlichtingsoperatie gestart onder de titel Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4) (Kamerstukken II 2002/03, 28 755, nr. 1). Vragen omtrent het versterken van de kwaliteit van publieke dienstverlening, het bieden van ruimte voor keuzes van burgers en instellingen en het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van deze rechtssubjecten staan daarbij centraal. Het kabinet Balkenende II zal met een nieuwe operatie op de ingeslagen weg verder gaan. Daarbij zal

¹ De uitkomsten van de quick scan kunnen overigens worden benut voor de onderbouwing van een wetgevingsproject in de eerdergenoemde startnotitie.

ook aandacht worden besteed aan het ontwikkelen van nieuwe wetgevingsconcepten die een flexibele uitvoering mogelijk maken.

5. Samenvatting en actiepunten

5.1 Samenvatting

Op basis van het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving en tegen de achtergrond van de visie op de functie van wetgeving in de rechtsorde, zijn of worden een aantal initiatieven ontwikkeld om het wetgevingsbeleid nieuwe impulsen te geven. In het onderstaande worden de hoofdelementen kort weergegeven.

Een bruikbare rechtsorde vereist dat de actoren daarin in staat worden gesteld hun verantwoordelijkheid te nemen voor het goed functioneren van die rechtsorde. Zij moeten dan ook in staat worden gesteld om bij hen levende ideeën over en ervaringen met wetgeving in te brengen bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. Het kabinet wil zich daarbij primair richten op uitvoerings- en handavingsinstanties. De Minister van Justitie zal een geregeld overleg in het leven roepen waar deze organisaties hun ervaringen met de naleving, uitvoering en handhaving van regelgeving kunnen wisselen. Ook kan daar worden gezien welke problemen en wensen er zijn op het terrein van de naleving en handhaving van regels en wat de rol van wetgeving, maar juist ook van andere instrumenten daarbij kan zijn. Om nieuwe impulsen in het wetgevingsbeleid te genereren, is het van belang dat de relatie handhaving-regelgeving over de grenzen van de departementale beleidsterreinen heen kan worden gezien. De confrontatie van invalshoeken is immers vaak een vruchtbare manier om nieuwe inzichten op te doen.

Het kabinet onderkent de behoefte aan een voorziening die kan bijdragen aan inzicht in de ontwikkeling van de wetgeving in het algemeen. De Raad van State zou hierbij een rol kunnen vervullen. De Raad is q.q. de instelling die in staat is een onderbouwde en onafhankelijke beoordeling te geven van de staat van de wetgeving. In zijn jaarverslag geeft de Raad al steeds een overzicht van de wetgevingsadvisering die hij het verslagjaar heeft uitgevoerd en de trends die daarin te signaleren zijn, vaak vergezeld van aanbevelingen. Het kabinet meent dat stelselmatige bezinning op en bespreking van de trends en ontwikkelingen die onder andere in de jaarverslagen van de Raad worden genoemd, een zinvolle bijdrage kan leveren aan de wetgevingskwaliteit en het wetgevingsbeleid. Met de Raad van State zal dan ook besproken worden op welke wijze de kennis en ervaring van de Raad het beste benut kunnen worden. Het kabinet denkt hierbij aan de mogelijkheid om aan de Raad gerichte vragen voor te leggen die van belang zijn voor (de verdere ontwikkeling van) het wetgevingskwaliteitsbeleid. Ook 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. De professionaliteit van wetgevingsjuristen wordt onder andere versterkt door de Academie voor wetgeving en het Kenniscentrum Wetgeving. Ook de visitatiecommissie spreekt hierover in haar eindrapport. De activiteiten van de Academie en het Kenniscentrum zullen worden verbreed.

Om de kwaliteit van wetgeving verder te vergroten, zal de wetgevingstoetsing van het Ministerie van Justitie verder worden gestructureerd. De toetsing heeft zich in de loop der jaren een vaste plaats in het wetgevingsproces verworven en functioneert op zichzelf goed. Een punt van aandacht is echter dat in het proces een stelselmatige verantwoording over de toetsing ten behoeve van de besluitvorming over ontwerp-

regelgeving in het kabinet, ontbreekt. Bovendien zou de effectiviteit van het toetsingsproces groter kunnen zijn, als de toetsing van de keuze van beleidsinstrumenten daarin beter zichtbaar zou zijn. Om deze twee aspecten in het toetsingsproces in te brengen, is besloten om een fase in te bouwen waarin de instrumentkeuze wordt geëxpliciteerd en verantwoord op basis van een zogenoemde quick scan, en om de uitkomsten van de wetgevingstoetsing – inclusief de beoordeling van effectenanalyses die terzake van een voorstel zijn verricht (de bedrijfseffecten-toets, milieueffectentoets en de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets) – indien geen overeenstemming is bereikt, in een wetgevingsrapport inzichtelijk te maken ten behoeve van de beraadslaging over het voorstel in de onderraad of ministerraad. Deze werkwijze is begin 2003 van start gegaan.

Om te bezien of wetgevingscomplexen nog voldoen aan de eisen van de tijd en ten dienste staan aan een bruikbare rechtsorde, is het kabinet Balkenende I een nieuwe doorlichtingsoperatie gestart onder de titel Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4, Kamerstukken II 2002/03, 28 755, nr. 1). Vragen omtrent het verminderen van regeldruk, het versterken van de kwaliteit van publieke dienstverlening, het bieden van ruimte voor keuzes van burgers en instellingen en het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van deze rechtssubjecten staan daarbij centraal. Het nieuwe kabinet zal met een nieuwe operatie op de ingeslagen weg verder gaan. Tenslotte: het werk van de visitatiecommissie heeft bijgedragen aan versterking van de wetgevingsfunctie binnen de ministeries en aan daadwerkelijke procesverbeteringen bij alle wetgevingsafdelingen. Het kabinet zal daarom het systeem van visitatie voortzetten door middel van een door de Minister van Justitie in te stellen commissie, bestaande uit wetenschappers en bestuurders. Deze commissie zal het proces van wetgeving en de organisatie van de wetgevingsfunctie op de ministeries bezien. Anders dan in de afgelopen jaren het geval was, zal de commissie per visitatieronde een bepaald thema bezien en zal de samenstelling van de commissie op dit thema zijn toegesneden. Het voorzitterschap en de secretariaatsfunctie kunnen voor langere tijd door dezelfde personen worden vervuld.

5.2 Actiepunten

Uit het kabinetsstandpunt op het eindrapport van de Visitatiecommissie wetgeving vloeit een aantal concrete actiepunten voort. Deze zijn in het onderstaande gegroepeerd overeenkomstig de in § 3 aangegeven verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister van Justitie en de andere bewindspersonen. Hoewel de aanbevelingen vanzelfsprekend niet vrijblijvend zijn, kunnen er, in verband met bestaande verschillen in inrichting en organisatie van de wetgevingsfunctie tussen ministeries, in de uitvoering bij de ministeries accentverschillen worden aangebracht die ook uit een oogpunt van kwaliteitszorg zijn te verantwoorden.

- *Acties van de afzonderlijke ministeries, waarbij de Minister van Justitie een rol speelt in verband met informatie-uitwisseling en voortgangsbewaking*
- 1. De ICCW fungeert als forum voor de implementatie van de acties uit het kabinetsstandpunt op het eindrapport van de visitatiecommissie. De voortgang van de implementatie en ervaringen daarbij zullen voorwerp van gesprek zijn in de ICCW.
- 2. Instrumenten die de ministeries naar aanleiding van het visitatierapport (zullen) ontwikkelen – zoals protocollen, formats voor startnotities en wetgevingsprogramma's – zullen breed beschikbaar worden gemaakt via het Kenniscentrum Wetgeving.

3. De aanbeveling om ieder wetgevingsproject te laten aanvangen met een door de bewindslieden te fiatteren startnotitie, waarin inhoudelijke aspecten (inclusief de verhouding van het voornemen tot Europees en internationaal recht), proces, werkwijze en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen zijn uitgewerkt, zal door de ministeries worden geïmplementeerd.
4. Op de ministeries waar een wetgevingsprotocol nog niet tot stand is gekomen, zal dat met voorrang ter hand worden genomen.
5. Op alle ministeries zal een wetgevingsprogramma periodiek met de bewindslieden worden besproken met het oog op het stellen van prioriteiten en het efficiënt inzetten van capaciteit.
6. Bestaande ervaringen met betrekking tot werklust- en werkdrukmeting zullen in de ICCW worden uitgewisseld. Het invoeren van een meetinstrument, afgestemd op de eigen organisatie en behoeften, wordt aan de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministeries overgelaten.
7. In de wetgevingsprotocollen van de ministeries worden afspraken opgenomen omtrent het uitvoeren van een procesevaluatie na afloop van een wetgevingsproject, afgestemd op de eigen organisatie en de aard van het project.
8. In een jaarlijks document wordt verslag gedaan over de activiteiten in het kader van de kwaliteitszorg. Deze documenten worden in de ICCW besproken.
9. De ministeries nemen in het kader van het departementaal personeelsbeleid het initiatief tot het vastleggen van persoonsgebonden competenties.
 - *Acties die een gezamenlijke aanpak vergen, waarbij de Minister van Justitie, waar nodig in samenwerking met andere ministers, een initiërende en coördinerende rol speelt*
10. De actiepunten uit de ICER-evaluatie, gericht op vergroting van de aandacht voor en bekendheid met Europeesrechtelijke aspecten van beleid en wetgeving zullen gezamenlijk met de Minister van Buitenlandse Zaken, zo snel mogelijk worden uitgevoerd.
11. Het Kenniscentrum Wetgeving draagt zorg voor het verder inzichtelijk maken van proceservaringen van wetgevingsjuristen.
12. Het Kenniscentrum Wetgeving zal in samenwerking met de andere ministeries de mogelijkheden van benchmarking bezien.
 - *Acties die leiden tot het vormgeven van nieuwe ontwikkelingen en instrumenten, waarvoor de Minister van Justitie hoofdverantwoordelijkheid heeft*
13. Er wordt een commissie ingesteld die belast wordt met het verrichten van visitaties van de juridische functie op de ministeries. De Minister van Justitie draagt zorg voor ondersteuning van de commissie.
14. Met de Raad van State wordt besproken op welke wijze de Raad kan worden betrokken bij het beschrijven en beoordelen van de staat van de wetgeving.
15. Er wordt een geregeld overleg tussen het Ministerie van Justitie en uitvoerings- en handhavingsinstanties ingesteld.

Onderstaande tabel vermeldt bij elk actiepunt met welke aanbeveling van de visitatiecommissie en met welke paragraaf van het kabinetsstandpunt elk actiepunt correspondeert.

actiepunt	betreffende aanbeveling van het rapport visitatiecommissie	betreffende paragraaf van het kabinetsstandpunt
1. De ICCW fungeert als forum voor de implementatie van de acties uit het kabinetsstandpunt op het eindrapport van de visitatiecommissie. De voortgang van de implementatie en ervaringen daarbij zullen voorwerp van gesprek zijn in de ICCW.	1.2	3.1
2. Instrumenten die de ministeries naar aanleiding van het visitatierapport (zullen) ontwikkelen – zoals protocollen, formats voor startnotities en wetgevingsprogramma's – zullen breed beschikbaar worden gemaakt via het Kenniscentrum Wetgeving.	8.2	3.5
3. De aanbeveling om ieder wetgevingsproject te laten aanvangen met een door de bewindslieden te fatteren startnotitie, waarin inhoudelijke aspecten (inclusief de verhouding van het voornemen tot Europees en internationaal recht), proces, werkwijze en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokkenen zijn uitgewerkt, zal door de ministeries worden geïmplementeerd.	3.1	3.2
4. Op de ministeries waar een wetgevingsprotocol nog niet tot stand is gekomen, zal dat met voorrang ter hand worden genomen.	3.3	3.2
5. Op alle ministeries zal een wetgevingsprogramma periodiek met de bewindslieden worden besproken met het oog op het stellen van prioriteiten en het efficiënt inzetten van capaciteit.	4.1	3.3
6. Bestaande ervaringen met betrekking tot werklust- en werkdrukmeting zullen in de ICCW worden uitgewisseld. Het invoeren van een meetinstrument, afgestemd op de eigen organisatie en behoeften, wordt aan de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministeries overgelaten.	4.2	3.3
7. In de wetgevingsprotocollen van de ministeries worden afspraken opgenomen omtrent het uitvoeren van een procesevaluatie na afloop van een wetgevingsproject, afgestemd op de eigen organisatie en de aard van het project.	6.1	3.3
8. In een jaarlijks document wordt verslag gedaan over de activiteiten in het kader van de kwaliteitszorg. Deze documenten worden in de ICCW besproken.	hoofdstuk 3	4
9. De ministeries nemen in het kader van het departementaal personeelsbeleid het initiatief tot het vastleggen van persoonsgebonden competenties.	6.2	3.5
10. De actiepunten uit de ICER-evaluatie, gericht op vergroting van de aandacht voor en bekendheid met Europeesrechtelijke aspecten van beleid en wetgeving zullen gezamenlijk met de Minister van Buitenlandse Zaken, zo snel mogelijk worden uitgevoerd.	5.2	3.4
11. Het Kenniscentrum Wetgeving draagt zorg voor het verder inzichtelijk maken van proceservaringen van wetgevingsjuristen.	8.2	3.5
12. Het Kenniscentrum Wetgeving zal in samenwerking met de andere ministeries de mogelijkheden van benchmarking bezien.	8.1	3.5
13. Er wordt een commissie ingesteld die belast wordt met het verrichten van visitaties van de juridische functie op de ministeries. De Minister van Justitie draagt zorg voor ondersteuning van de commissie.	hoofdstuk 3	4
14. Met de Raad van State wordt besproken op welke wijze de Raad kan worden betrokken bij het beschrijven en beoordelen van de staat van de wetgeving.	hoofdstuk 3	4.2
15. Er wordt een geregeld overleg tussen het Ministerie van Justitie en uitvoerings- en handavingsinstanties ingesteld.	hoofdstuk 3	4.3