

Bij Kabinetsmissive van 27 september 2007, no.07.003138, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake de concept-kabinetsreactie op het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en Wetgeving "Met recht verbonden".

De visitatie is uitgevoerd door de Visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving onder leiding van mr. R.J. Hoekstra (hierna: de visitatiecommissie). Deze visitatie bouwt voort op de werkzaamheden van de Visitatiecommissie wetgeving onder leiding van mr. J.H. Grosheide. De visitatie kent drie onderdelen: een inventarisatie van de mate waarin de acties uit het kabinetsstandpunt bij de tweede visitatieronde zijn geëffectueerd, een visitatie van de juridische functie van de departementen en een wetgevingsvisitatie. Zoals deze visitatiecommissie (deels) voortbouwt op de werkzaamheden van de eerdere, zo zal de Raad (deels) voortbouwen op de eerdere adviezen die hij over de eerdere visitaties en kabinetsstandpunten daarbij heeft uitgebracht. Dit advies gaat eerst in op het concept-kabinetsstandpunt over het visitatierapport. Dat standpunt ziet op de juridische functie bij de ministeries. Daarvan maakt de wetgevingsfunctie deel uit. Vervolgens maakt de Raad een paar opmerkingen over het wetgevings(kwaliteits)-beleid.

De visitatiecommissie beschrijft de taken van de juridische functie. Daaronder vallen, naast wetgeving, in ieder geval de juridische advisering, de afhandeling van bezwaarschriften en het voeren van verweer in beroepszaken, de behandeling van Wob-verzoeken en klachten, de juridische advisering op verschillende terreinen, bijvoorbeeld bij het aangaan van overeenkomsten en de interne juridische kwaliteitszorg.¹ In dit advies onderscheidt de Raad in de juridische functie enerzijds de wetgevingsfunctie en anderzijds al het andere, kort aangeduid als de "uitvoerende juridische functie".

1. De positie van de juridische functie bij beleidsvorming en -uitvoering
Terecht merkt het concept-kabinetsstandpunt op dat beleid, uitvoering en recht voor de overheid onafscheidelijk zijn. Deze nauwe verbondenheid en de gebondenheid van de overheid aan het recht stellen eisen aan de inrichting, kwaliteit en werkwijze van de ministeries en andere overheidsorganisaties. De visitatiecommissie wijst erop dat de juridische professionals van het Rijk tijdig bij de voorbereiding van beleid waaruit wetgeving kan voortvloeien moeten worden betrokken als ook bij de beleidsvorming die tot andere juridisch relevante besluiten dan wetgeving kan leiden². Tijdige betrokkenheid betekent in dit verband, voor zover het de wetgevingsfunctie betreft, nog voor het moment waarop voor

¹ "Met recht verbonden", Verslag van de interdepartementale visitatie Juridische functie en Wetgeving, maart 2007, hoofdstuk 1, par. 1.2.

² Met recht verbonden, par. 3.3.2 en 3.3.3.

regelgeving wordt gekozen. Het komt met enige regelmaat voor dat nieuwe regelgeving direct als dé oplossing voor een probleem wordt gesuggereerd, terwijl niet elk maatschappelijk probleem een oplossing door middel van overheids-ingrijpen, dat steeds op de wet moet zijn gebaseerd, behoeft. Soms blijkt er al een adequate regeling te bestaan. Het direct zoeken naar (en vinden van) een oplossing staat er vaak aan in de weg het op te lossen probleem eerst voldoende in kaart te brengen. Alternatieven voor regelgeving, zoals gedragsbeïnvloeding van burgers, worden vaak te snel terzijde gelegd. Verder dienen juridische belemmeringen voor wenselijk geachte regelgeving, bijvoorbeeld gelegen in internationale verdragen, EU-recht of in de grondwet, tijdig in kaart te zijn gebracht. In die gevallen kunnen andere wegen voor realisering van beleid dan regelgeving worden onderzocht. Ook zal moeten worden afgewogen of een eventuele wettelijke regeling past in het Nederlandse gedecentraliseerde staatsbestel en de Nederlandse staatkundige verhoudingen. Tijdige betrokkenheid van de wetgevingsfunctie bij de beleidsvorming betekent dat mogelijke juridische problemen kunnen worden voorzien en voorkomen. Dat komt de stevigheid van het beleid en de uitvoering ervan ten goede. De juridische "cost" gaat ook hier voor de "baet" uit. Niemand wil achteraf op juridische gronden "teruggefloten" worden.

Tijdige betrokkenheid bij andere beslissingen met juridische consequenties betekent inschakeling ruim voordat zo'n besluit wordt genomen. Dit impliceert dat men er zich van bewust dient te zijn dat aan een beslissing juridische aspecten kleven en dat rekening wordt gehouden met de tijd die het kost om de juridische implicaties van een besluit te beoordelen. Een juridische toets van voorgenomen beslissingen hoort deel uit te maken van het geheel van in kaart te brengen consequenties van een besluit.

De juridische invalshoek is noodzakelijk en wenselijk bij de beleidsvorming en -uitvoering. Soms zal hij als "luis in de (beleids)pels" worden ervaren. Effectief en duurzaam beleid vereist een goed juridisch fundament. Dat fundament wordt in de beleidsvormende fase gelegd.

Van beleidsmakers mag worden verwacht dat zij rekening houden met de juridische component van het beleid. Dat kan alleen als zij die juridische component onderkennen. Daarvoor is bij de beleidsmaker basiskennis van aard en betekenis van de democratische rechtsstaat en van het recht vereist. Van de jurist mag gevoel voor beleid worden verwacht. Het gaat er niet om dat de jurist slechts de juridische onmogelijkheden van het voorgenomen beleid in kaart brengt, maar dat hij ook zelf in staat is alternatieven voor te stellen die in juridisch opzicht wel te realiseren zijn. Dan sluiten recht en beleid op elkaar aan. In een rechtstaat is de overheid gebonden aan het recht. Recht dat de overheid zelf mede vorm geeft en uitvoert. Het is niet meer dan logisch en nodig dat binnen die overheid beleidsvorming en de juridische functie op elkaar zijn afgestemd. De Raad adviseert daartoe.

2. Juridisering en de omvang en kwaliteit van de juridische functie

De visitatiecommissie signaleert een voortschrijdende juridisering van de samenleving. Die juridisering leidt tot een gecompliceerd rechtssysteem, waarin vrijwel alle maatschappelijke verhoudingen geregeld zijn. Weliswaar wordt geprobeerd om de juridisering enigszins binnen de perken te houden door telkens opnieuw te

dereguleren en door zelfregulering, maar ook bijvoorbeeld mediation te bevorderen, de complexiteit van het juridische systeem wordt er echter niet veel minder op. Dat wil niet zeggen dat dan maar met de ontwikkeling van alternatieven voor regelgeving of met deregulering gestopt zou moeten worden. Integendeel, dergelijke "tegenbewegingen" tegen doorgaande jurisdisering moeten met kracht worden voortgezet, wil een rechtssysteem niet op den duur in zichzelf vastlopen. Deregulering en de ontwikkeling en toepassing van alternatieve regelgevingsconcepten horen bij het onderhoud van het rechtssysteem en verdienen voortdurende aandacht en inzet.

De visitatiecommissie signaleert in de tweede plaats een voortschrijdende internationalisering en met name Europeanisering van de samenleving. Het belang van rechtsregels van Europese of andere internationale herkomst neemt toe. Dit toenemende belang maakt de rechtsorde, zo merkt de visitatiecommissie op, gelaagder en daarmee complexer. De Raad merkt daarbij op dat eenmaal op Europees of ander internationaal niveau tot stand gekomen regels nog minder snel worden gedereguleerd of vereenvoudigd dan op nationaal niveau, al was het maar omdat daarover tussen veel landen overeenstemming moet worden bereikt. Deze verschillende vormen van jurisdisering en daarmee complexiteit van het rechtssysteem en daarvan deel uitmakende regels brengen onder andere mee dat een goede juridische functie op de ministeries van onmiskenbaar groot belang is. Dat geldt zowel voor de uitvoerende juridische functie als voor de wetgevingsfunctie. Het is dan ook zorgelijk dat de visitatiecommissie moet constateren dat de juridische eenheden op de meeste departementen door enkele bezuinigingsrondes op dit moment nauwelijks nog in staat zijn de juridische kwaliteit van de beleids- en besluitvorming te waarborgen. Zorgelijk is ook de constatering dat voor verschillende ministeries geldt dat onvoldoende juridische capaciteit beschikbaar is om de Europese dimensie van de juridische functie overtuigend te behartigen. De overheid komt zichzelf tegen als de kwaliteit van de wetgevingsfunctie en die van de uitvoerende juridische functie niet aan de maat is: in de uitvoering, de handhaving en bij de rechter.

Het concept-kabinetsstandpunt suggereert dat beleidsmatiging, zoals voorgestaan in de Nota Vernieuwing Rijksdienst³, effect zal hebben op de capaciteit van de juridische functie. De Raad merkt op dat dit verband minder dwingend is dan het op het eerste gezicht lijkt. In de eerste plaats zal de druk op de overheid groot blijven om een maatschappelijk probleem te regelen. Tegendruk, ook vanuit de juridische functie, blijft nodig. Als het toch tot regelgeving komt, zou het onjuist zijn om, bijvoorbeeld vanwege capaciteitsgebrek, de voorbereiding ervan uit te besteden aan de belanghebbenden die om de regelgeving hebben gevraagd. In de tweede plaats gaat het blijkens die nota vooral om beter beleid dat moet inspelen op nieuwe ontwikkelingen⁴. De tijdige betrokkenheid van de juridische functie is daarbij onontbeerlijk. In de derde plaats stelt deze nota ook vast dat "beleid anno 2007 vrijwel altijd een internationale en met name een EU-dimensie heeft". Ook al zou op nationaal niveau enige terughoudendheid met vooral de verdere ontwikkeling van bestaand beleid kunnen worden gerealiseerd, dat neemt niet weg

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 3.

⁴ Nota vernieuwing rijksdienst, Kamerstukken II 2007/08, 31 201, nr. 3, hoofdstuk 3.

dat de internationale en in het bijzonder de "EU-beleidstrein" blijft rijden. De invloed van Nederland op enige terughoudendheid in de beleidsvorming in vooral EU-verband, is beperkt. Dit beleid krijgt vrijwel steeds een neerslag in regelgeving. Het is van groot belang dat de nationale juridische functie bij de totstandkoming van deze Europese regelgeving tijdig wordt betrokken. Ook daarom gaat de Nota Vernieuwing Rijksdienst uit van een noodzakelijke versterking van de juridische functie.

De Raad adviseert de omvang en kwaliteit van de juridische functie van de ministeries ten minste op peil te houden en het bij de uitvoering van de Nota vernieuwing rijksdienst niet alleen bij woorden te laten.

3. Zwaardere rol voor de juridische functie

Weliswaar heeft in de afgelopen jaren de juridische functie bij veel ministeries een eigen plek gekregen, zo stelt ook de visitatiecommissie vast⁵, maar daarmee is nog niet verzekerd dat de juridische aspecten van beleid- en besluitvorming ook tijdig en in voldoende mate aan de orde komen. Het gewicht dat op de verschillende ministeries aan de juridische functie wordt toegekend, is deels afhankelijk van de formele positie van die functie binnen een ministerie, deels van een cultuur waarin het normaal is om juridische gezichtspunten tijdig te betrekken. Die normaliteit is sterk verminderd alleen al gemeten naar het aantal juristen in de departementale leiding.

Uiteraard is de juridische rationaliteit niet de enige die moet worden gewogen. Er zijn ook andere eisen, aspecten en belangen. Alle, ook de juridische aspecten, moeten naast elkaar gewogen kunnen worden. Daarvoor is het nodig dat, naast bijvoorbeeld een financiële eenheid binnen een ministerie, formeel ook de juridische eenheid akkoord gaat met het voorgenomen beleid, dat kan uitmonden in regelgeving of andere juridisch relevante besluitvorming. Daarvoor is ook nodig dat het hoofd van de juridische eenheid een zodanige positie heeft dat hij of zij de beleids- en besluitvorming niet alleen tijdens de ambtelijke voorbereiding, maar ook in de politieke besluitvorming kan beïnvloeden. Hij of zij moet op ambtelijk en politiek niveau aan de bel kunnen trekken als de juridische argumenten niet of onvoldoende gewogen worden. De visitatiecommissie concludeert dat dit op de meeste ministeries nu niet is gegarandeerd. De Raad adviseert om de positie van de juridische functie op de ministeries te versterken zowel langs de weg van toekenning van formele bevoegdheden en positie als ook langs de weg van een cultuurverandering. Het moet vanzelfsprekend zijn om tijdig de juridische functie in te schakelen en de juridische eisen tot op het hoogste niveau te wegen.

Uit de onderdelen 1, 2 en 3 vloeit voort dat de Raad van oordeel is dat de positie van de juridische functie bij de ministeries in de afgelopen jaren is verzwakt en dat de omvang en kwaliteit ervan zorgen baren. Versterking is nodig van zowel de formele als materiële positie van de juridische functie binnen de ministeries als ook van de omvang en kwaliteit van de juridische functie zelf. Het is primair de verantwoordelijkheid van de ministeries zelf om voor de noodzakelijke versterking zorg te dragen.

⁵ Met recht verbonden, par. 3.2.

4. Opleiding en uitwisseling

In zijn vorige advies over wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie wees de Raad op het belang van ervaren wetgevingsjuristen en op het belang van de ontwikkeling van een mobiliteitsbeleid. Met het krapper worden van de arbeidsmarkt neemt het belang voor de overheid toe van de werving en opleiding van potentieel goede wetgevings- en andere juristen. Voor de werving en opleiding van wetgevingsjuristen heeft de Academie voor wetgeving inmiddels een belangrijke positie verworven. De Raad onderschrijft de door het kabinet geuite waardering voor het werk van de Academie voor wetgeving. De Raad merkt op dat de werving en opleiding van wetgevingsjuristen terecht veel aandacht krijgt. In de opleiding kan en moet de wetgevingsjurist ook leren om met gevoel voor beleid juridisch te denken en te formuleren. De aandacht voor de opleiding van wetgevingsjuristen moet evenwel niet ten koste gaan van een even noodzakelijke aandacht voor de werving en opleiding van andere overheidsjuristen. Belangrijk is ook de ontwikkeling van de noodzakelijke basiskennis van de democratische rechtsstaat en zijn beginselen bij beleidsmakers (én juristen).

Goede wetgevings- en andere juristen moeten ook behouden blijven voor de overheid. Een aantrekkelijk en afwisselend loopbaanperspectief met voldoende aandacht voor permanente educatie is nodig. In dit kader past ook de stimulering en verdere ontwikkeling van stages en detacheringen bij Europese instellingen. In zijn advies van 15 september 2005 adviseerde de Raad dat benoemingen in de hogere rangen (directeur/directeur-generaal) in beginsel niet meer zouden behoren plaats te vinden, indien de betrokkene geen Brusselse ervaring heeft⁶. Dat advies geldt ook hier. De Raad wees in zijn vorige advies over de Nota wetgevingskwaliteitsbeleid en het kabinetsstandpunt bij het eindrapport van de vorige visitatiecommissie op de ontwikkeling van een rijksbreed mobiliteitsbeleid. Het kabinet onderschreef het belang ervan. De Raad heeft niet kunnen vaststellen dat dit mobiliteitsbeleid al tot wasdom is gekomen. Hij adviseert daaraan opnieuw aandacht te besteden.

5. Uitvoering en handhaving

Regelgeving richt zich ook tot de overheid zelf en bindt die overheid bij de uitvoering ervan. De overheid kent omvangrijke uitvoeringsorganisaties en de nodige handhavende instanties, centraal en decentraal. Nationale regelgeving moet ook door decentrale overheden worden uitgevoerd, onder andere in de vorm van nadere regelgeving. De stem van de uitvoerder en van de decentrale overheid die het aangaat, dient in het proces van de totstandkoming van regelgeving te worden gehoord. Ook hier geldt dat tijdige betrokkenheid van wezenlijk belang is. Tijdig wil zeggen voordat tot regelgeving wordt besloten, en als dat besluit eenmaal is gevallen, bij de vormgeving van die regelgeving. De uitvoerder moet zijn mening zowel over de noodzaak van regelgeving als de uitvoering ervan naar voren kunnen brengen. De stem van de uitvoering dient ook, als de regelgeving eenmaal werkt, te worden gehoord; grotere of kleinere onvolkomenheden van in werking getreden regelgeving moeten niet alleen in een evaluatietraject, maar ook anders-

⁶ Advies over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding, W04.05.0338, punt 7.

zins naar voren kunnen worden gebracht en zo mogelijk snel worden opgelost. Dit betekent dat structurele contacten tussen de wetgevingsfunctie en de uitvoering nodig zijn.

Een uitvoeringsorganisatie op afstand van de centrale overheid of een decentrale overheid heeft het probleem dat zij niet vanzelf aan tafel zit als tot regelgeving wordt besloten en als die regelgeving vorm krijgt. Er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van zowel de beleidsmaker als de wetgevingsjurist om ervoor te zorgen dat de uitvoering tijdig wordt betrokken bij de totstandkoming van regelgeving⁷. De visitatiecommissie merkt op dat vooral de tijdigheid nog wel eens een probleem is. Maar erger is de constatering van de visitatiecommissie dat aan relevante opmerkingen over uitvoerbaarheid wel eens voorbij wordt gegaan. Dat gebeurt niet alleen in de fase van voorbereiding van regelgeving, maar ook - zo merkt de visitatiecommissie op - bij de amendering van wetgeving. Ook bij de (bijna) laatste toets door de Eerste Kamer zal vaak de politieke weging de doorslag geven. De Raad merkt op dat het voor het functioneren van de rechtstaat en het gezag van de overheid essentieel is dat wetgeving uitvoerbaar en handhaafbaar is, dat nieuwe wetgeving niet overhaast wordt ingevoerd en dat de kosten van uitvoering binnen redelijke proporties blijven.

6. De EU-dimensie

Niet genoeg kan worden benadrukt dat de Europese en nationale rechtsorde nauw met elkaar verbonden zijn. De Raad heeft in zijn advies van 15 september 2005 er op gewezen dat verbindingen nodig zijn bij de voorbereiding van Europese regelgeving met en tussen nationale experts van binnen en buiten het publieke domein, bij de totstandkoming van die regelgeving met de nationale parlementen, bij de implementatie opnieuw met degenen die de regelgeving aangaan, en dat terugkoppeling nodig is van de nationale uitvoeringspraktijk naar de Europese regelgever⁸. In dat advies is de Raad ingegaan op de politieke regie en controle bij de voorbereiding en totstandkoming van Europese regelgeving. Nu gaat het om de noodzakelijke juridische inbreng.

De nauwe verbondenheid van de Europese en nationale rechtsorde brengt mee dat vanaf het moment dat Europese plannen tot regelgeving naar buiten worden gebracht, niet alleen een beoordeling dient plaats te vinden van de wijze waarop aan het te voeren Europese beleid invulling wordt gegeven op dezelfde manier als waarop een nationaal wetgevingsvoornemen wordt beoordeeld, maar bijvoorbeeld ook van de consequenties van die regelgeving voor het nationale rechtssysteem. Nationaal moet een werkbare wetgevingsweg gevonden worden bij de implementatie van Europese regelgeving. In dit licht is het van groot belang dat vanaf het eerste begin de nationale juridische inbreng bij de voorbereiding en totstandkoming van Europese regelgeving verzekerd is. Het is primair de eigen verantwoordelijkheid van ieder ministerie om deze nationale juridische inbreng vorm te geven. De Raad onderschrijft in zoverre het kabinetsstandpunt. Wel merkt de Raad op dat die

⁷ Zie ook de Code interbestuurlijke verhoudingen, kamerstukken II 2004/05, 29 800 VII, nr. 15 en Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, Raad van State, november 2006.

⁸ Advies over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding, W04.05.0338, punt 6

betrokkenheid niet beperkt dient te blijven tot signalering van juridische aandachtspunten en problemen in het BNC-fiche. Dat BNC-fiche is een momentopname. Er is meer nodig. Zowel voorafgaand aan de totstandkoming van dat fiche als daarop volgend dient de juridische inbreng verzekerd te zijn. Een Europees regelgevingsvoorstel krijgt in de onderhandelingen nog wel eens een andere kleur of lading. Juridische betrokkenheid is en blijft nodig om wijzigingsvoorstellen, hoe mineur op het eerste gezicht ook, op hun juridische waarde en gevolgen te schatten. Daarbij is het noodzakelijk te onderkennen dat de Europese en de Nederlandse "wets-families" niet parallel lopen. Aan de juridische kwaliteit van Europese regelgeving die uitgaat en ook moet uitgaan van diversiteit van oplossingen voor een probleem worden dan ook andere eisen gesteld dan aan de nationale regelgeving die veel minder met die diversiteit rekening heeft te houden⁹.

Ten slotte bevordert de betrokkenheid van wetgevingsjuristen bij de onderhandelingen de tijdige en correcte implementatie. Over de gevolgen van de regelgeving voor het Nederlandse rechtssysteem is dan al nagedacht. De te implementeren regeling is de wetgevingsjurist vertrouwd. De Raad adviseert tot versteviging van de juridische inbreng op de ministeries bij de voorbereiding en totstandkoming van internationale regelgeving, waaronder EU-regelgeving.

7. Wetgevings(kwaliteits)beleid

Iedere minister is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetgeving die daar wordt voorbereid. Daarnaast heeft de Minister van Justitie een bijzondere functie ten aanzien van de wetgevingskwaliteit en het wetgevingsbeleid. Zoals de Raad in zijn vorige advies over het wetgevingskwaliteitsbeleid en de wetgevingsvisitatie¹⁰ heeft opgemerkt, betekent dit dat de Minister van Justitie als ruggengraat en zo nodig als "stok achter de deur" voor de wetgevingsafdelingen bij de ministeries fungeert. In de vorige nota over het wetgevingskwaliteitsbeleid werd gesproken van een "bondgenootschap". Dat beeld werd door het toenmalige kabinet en door de Raad onderschreven. De Raad ziet binnen het "bondgenootschap" de Minister van Justitie in het licht van deze bijzondere functie als degene die, waar nodig, ontwerpregelgeving wegens onvoldoende kwaliteit moet kunnen laten heroverwegen. Dit betekent niet dat het wetgevingskwaliteitsbeleid voortaan slechts de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie is. Iedere minister is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de regelgeving die hij of zij maakt, maar de Minister van Justitie moet, als de juridische gevolgen van beleid onvoldoende zijn doordacht of de kwaliteit van ontwerpregelgeving anderszins niet aan de maat is, een voorstel ook in de ministerraad kunnen laten aanhouden. De Raad adviseert in het aangekondigde integrale wetgevingsbeleid opnieuw aandacht te besteden aan de bijzondere functie van de Minister van Justitie voor het wetgevings(kwaliteits-) beleid.

Ten behoeve van het te ontwikkelen "integrale wetgevingsbeleid" doet de Raad de volgende suggesties.

⁹ Advies over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding, W04.05.0338, punt 3, onder "Eenheid in verscheidenheid".

¹⁰ Kamerstukken II 2000-2001 27 745, A, onderdeel 4b.

a. Integraal

De Raad vat het aspect "integraal" op als beleid dat uitdrukking geeft aan een geïntegreerde benadering van de vele aspecten die bij de voorbereiding van wetgeving een rol spelen. Dat betreft niet alleen de technisch-juridische kwaliteit van een voorstel, maar ook de wijze waarop het voorstel wordt ingebed in het bestaande rechtssysteem en niet in de laatste plaats de analyse van het probleem waarvoor de regelgeving een antwoord beoogt te zijn, de beoordeling van mogelijke alternatieven voor de regulering alsmede van de gevolgen van die regelgeving in velerlei opzicht. Op dit moment is er in toelichtingen op regelingen veel aandacht voor de financiële en administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven. Een aantal jaren geleden was de aandacht gericht op deregulering als zodanig, vaak in combinatie met een streven tot overlating van overheidstaken aan de markt. In plaats van deregulering wordt nu wel van regeldruk en het terugdringen daarvan gesproken. Er lijkt verbrokkeling en enige onevenwichtigheid te zijn in de benadering van de bij de voorbereiding van regelgeving af te wegen aspecten. De Raad juicht het toe als het wetgevingsbeleid erop wordt gericht de zichtbare onevenwichtigheid in aandacht voor de vele afwegingen die bij de voorbereiding van regelgeving moeten worden gemaakt, terug te dringen. Het onlangs aangekondigde "integraal afwegingskader regeldruk"¹¹ kan een aanzet vormen om tot een evenwichtigere afweging te komen, maar kent nog niet de naar het oordeel van de Raad gewenste reikwijdte.

b. Europese en Nederlandse rechtsorde

De nauwe verbondenheid van de Europese rechtsorde met de nationale rechtsorde heeft niet alleen implicaties voor de politieke regie en controle bij de voorbereiding en totstandkoming van Europese regelgeving, en voor de tijdige en noodzakelijke juridische inbreng daarbij, maar ook voor de inrichting van het nationale rechtssysteem als zodanig. Het is wenselijk en nodig daarop in te spelen. Nederland is deel van Europa. De Europese rechtsorde ontwikkelt zich steeds verder en de Nederlandse rechtsorde heeft zich daaraan aan te passen. Tot nu toe vinden die aanpassingen aan de Europese rechtsorde veelal plaats door inpassing in het bestaande nationale rechtssysteem. Soms leidt dat tot moeizame constructies binnen delen van dat rechtssysteem, maar ook tussen delen daarvan, omdat de Europese en Nederlandse rechtsorde niet goed op elkaar aansluiten. Een voorbeeld is de uitvoering van de consumentenverordening¹². Het is van belang dat blijvend aandacht wordt geschonken aan een consistente en tijdige aansluiting van de Nederlandse rechtsorde op de Europese. Omdat het hier een kwestie betreft die alle ministeries aangaat, ligt het naar het oordeel van de Raad in de rede dat de Minister van Justitie vanuit zijn bijzondere functie zorg draagt voor die consistentie en tijdige aansluiting.

c. Evaluatie van regelgeving

Niet elk proces van wetgeving behoeft evaluatie, zoals de visitatiecommissie terecht opmerkt, maar ook niet elke wet behoeft een aparte evaluatie. Aparte evaluatie mag ook niet in de plaats treden van of een alibi zijn voor de (normale)

¹¹ Plan van aanpak Regeldruk Bedrijven 2007-2011, Kamerstukken II 2006/07, 29515, nr. 202, p. 7.

¹² Pb EU 2004 L 364/1.

politieke verantwoording en het wettelijk toezicht. Of evaluatie plaatsvindt en welke vorm die krijgt, hangt onder andere af van de aard en maatschappelijke betekenis van de regeling. Een evaluatie kan ook wenselijk zijn als vooraf de effecten van een regeling moeilijk te voorspellen zijn of als nieuwe structuren voor handhaving en toezicht worden geïntroduceerd. Duidelijke criteria voor een beslissing tot evaluatie zijn, voor zover de Raad kan nagaan, niet geformuleerd. Uit evaluaties wordt lering getrokken voor de geëvalueerde regeling, maar de conclusies van een evaluatie kunnen ook een betekenis hebben die de reikwijdte van de regeling overstijgt. Daarmee wordt nog te weinig gedaan.

Zowel de formulering van duidelijke criteria voor evaluatie als de aandacht voor verder reikende aspecten van een evaluatie en de ontsluiting daarvan betreffen naar het oordeel van de Raad het algemeen wetgevingsbeleid.

Daar waar in een evaluatie van wetgeving of anderszins blijkt dat de wetgeving niet adequaat functioneert, wordt - zo merkte de Raad in het vorige advies over het wetgevingskwaliteitsbeleid al op¹³ - vrijwel nooit de conclusie getrokken dat de wetgeving zou moeten worden ingetrokken, maar wordt deze vaak verder verfijnd. De signalering van niet adequaat functionerende regelgeving moet worden versneld en de mogelijkheden om evidente gebreken of niet bedoelde gevolgen te repareren vergroot.

d. Regelgeving en informatie- en communicatietechnologie

De invloed van informatie- en communicatietechnologie (ict) op het proces van wetgeving neemt steeds meer toe. Dit geldt zowel voor de voorbereiding (denk aan internetconsultatie) als voor de totstandkoming als ook voor de uitvoering van regelgeving. Bij wijze van voorbeeld wijst de Raad op het volgende. Vaak loopt de bouw of aanpassing van computersystemen gelijk op met de voorbereiding en totstandkoming van de noodzakelijke regelgeving. Dat leidt tot spanningen als in de loop van het wetgevingsproces wijzigingen worden voorgesteld. Die zijn dan niet altijd meer uitvoerbaar. Voorts lijkt het computersysteem wel eens belangrijker dan de tot stand te brengen wet. Dat impliceert een navenante terugdringing van de rol van de (mede)wetgever. Die voelt dan de hete adem van een duur computersysteem in zijn nek en heeft in theorie wel, maar in de praktijk nauwelijks nog de vrijheid om niet in te stemmen met de regelgeving. Ook komen wenselijk geachte wetswijzigingen soms niet of met grote vertraging tot stand omdat de wijziging van het systeem niet dan wel slechts met zeer hoge kosten kan worden gerealiseerd. Ten slotte kan zo'n systeem wel eens zijn eigen weg gaan en zich daarmee verwijderen van de grondslagen waarop het is gebaseerd. Het is daarom van belang dat bij de bouw en werking van het systeem de grondslag van de bijvoorbeeld met behulp van het systeem gegenereerde beslissing te achterhalen blijft. Al deze aspecten maken duidelijk dat de verhouding tussen wetgeving en informatie- en communicatietechnologie en de afhankelijkheid van die technologie niet te onderschatten aspecten zijn waarmee in alle fasen van het wetgevingsproces rekening moet worden gehouden. Structurele aandacht daarvoor is naar het oordeel van de Raad op haar plaats.

¹³ Kamerstukken II 2000-2001, 27 745 A, onderdeel 5b.

De Raad kijkt met belangstelling uit naar het integrale wetgevingsbeleid.

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

De Vice-President van de Raad van State,

Dr. Frank Worthington