

Aan de minister-president,
de minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA DEN HAAG

Datum
19 april 2021

Inlichtingen

uw kenmerk

ons nummer

Onderwerp

Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit.

Excellentie,

Goede wetgeving is cruciaal voor het functioneren van de samenleving en voor het vertrouwen in de overheid. Dat is een heel actueel thema.

Uit de recente rapporten van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties komt duidelijk naar voren dat er onvoldoende sprake is van een integrale benadering van beleid, wetgeving en uitvoering. Om daar verbetering in aan te brengen gaat de Afdeling advisering van de Raad van State in deze brief in op onderdelen van het wetgevingsbeleid die op korte termijn indringend aan de orde moeten komen. Zij doet ook enkele aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit.

Naar de overtuiging van de Afdeling advisering is dit het moment om het wetgevingsbeleid aan te scherpen waardoor de kwaliteit van de wet kan worden verbeterd. Om deze aanbevelingen van voldoende achtergrond te voorzien, wordt eerst ingegaan op de context waarbinnen wetgeving tot stand komt, de druk en 'tegendruk' en de noodzakelijke integraliteit binnen het wetgevingsproces.

De context waarin wetgeving tot stand komt

Wetgeving komt tot stand in een politieke context. In de praktijk vloeit veel wetgeving voort uit het regeerakkoord en hangt samen met de beleidsdoelstellingen in dat akkoord. Uiteindelijk beslist het parlement of een wetsvoorstel wordt aangenomen. Voor het parlement is het van belang dat het een zo compleet mogelijke afweging kan maken. Kamerleden moeten alle aspecten die samenhangen met de wetgevingskwaliteit uitdrukkelijk in die afweging kunnen betrekken.

In het huidige wetgevingsproces is het niet gemakkelijk om zo'n complete afweging te maken. Dat heeft ook te maken met de toegenomen dynamiek en snelheid waarmee maatschappelijke veranderingen plaatsvinden, in het bijzonder op het gebied van technologie en digitalisering. Wetgeving is idealiter toegerust op die snelle ontwikkelingen: de wetgever moet wendbaar kunnen opereren en flexibel op veranderingen kunnen inspelen, met regels die de toegenomen dynamiek kunnen incorporeren.

In de politieke praktijk worden over maatschappelijke veranderingen regelmatig compromissen en akkoorden gesloten. Daardoor wordt vaak méér en complexere regelgeving tot stand gebracht, ondanks de ervaren regeldruk en de behoefte aan minder regels en meer eenvoudige regels. Dat proces leidt er in veel gevallen ook toe dat de vraag of de uitvoeringsinstanties die regelgeving wel goed *kunnen* uitvoeren, niet of pas laat in het proces aan de orde komt. De druk op de uitvoering wordt verder versterkt door het accentueren in media en politiek van structurele of incidentele problemen bij de uitvoering. Vaak leiden deze problemen tot nog meer regels, de zogenoemde regelreflex. Daarmee ontstaat een zichzelf versterkend proces, dat ertoe leidt dat de afstand van wetgeving tot de uitvoering nog verder toeneemt.

Druk en 'tegendruk'

De sterk dynamische omstandigheden waaronder wetgeving tot stand komt en de politieke context waarin dat gebeurt, zetten het wetgevingsproces onder druk. Die druk kan zo groot zijn dat het wetgevingsproces niet langer dienstbaar is aan de totstandkoming en uitvoering van wetgeving die aan de kwaliteitseisen voldoet. Sterker nog: er kunnen situaties ontstaan waarin de wet niet langer bijdraagt aan het goed functioneren van de samenleving, maar hieraan zelfs in de weg staat.

Dat vraagt om 'tegendruk'. Om ervoor te zorgen dat in het politieke besluitvormingsproces alle relevante aspecten worden meegewogen is een zorgvuldig wetgevingsproces essentieel. Idealiter is het wetgevingsproces zó vormgegeven dat de kennis en ervaring van de verschillende deelnemers steeds uitdrukkelijk en op een relevant moment in de politieke afwegingen over een wetsvoorstel worden betrokken. Daarbij gaat het in het bijzonder ook om het gebruik van de deskundigheid en de ervaring van beleidsambtenaren, wetgevingsjuristen en uitvoeringsorganisaties. Bij de uitvoering van wetgeving waarbij decentrale overheden een taak hebben, geldt dat *mutatis mutandis* voor de betrokkenheid van vertegenwoordigers van decentrale overheden.

Op dit moment is er niet altijd ruimte voor 'tegendruk'. Wetsvoorstellen waarover akkoorden of compromissen zijn gesloten, zijn vaak in beton gegoten en worden voortvarend naar het Staatblad doorgeleid, ondanks kritische adviezen. Als wetgeving vervolgens lastig uitvoerbaar blijkt, komen in eerste instantie de uitvoeringsorganisaties onder vuur te liggen. Daarbij blijven de wettelijke regelingen op grond waarvan zij opereren vaak buiten beeld.

Het belang van uitvoering en uitvoerbaarheid van beleid en regelgeving wordt inmiddels breed onderkend. Dat vraagt om een eigen volwaardige positie van uitvoeringsaspecten en uitvoeringsorganisaties in het gehele beleids- en wetgevingsproces. De uitvoeringsaspecten moeten een integraal onderdeel vormen van de totstandkoming van

wetgeving. Dit is ook in het belang van burgers. Informatie over uitvoering en uitvoerbaarheid is onmisbaar voor de beoordeling van de effectiviteit van bestaand beleid en het analyseren van een beleidsprobleem aan het begin van het beleids- en wetgevingsproces.

Die informatie is ook tijdens dat proces relevant, zeker als tijdens de parlementaire behandeling (substantiële) veranderingen in voorgenomen beleid of wetgeving worden aangebracht. Voor die informatievoorziening is het noodzakelijk dat multidisciplinaire teams van beleidsambtenaren, wetgevingsjuristen en vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties vanaf het allereerste stadium met elkaar in contact staan om in een afgestemd proces beleid te ontwikkelen in samenhang met wetgeving en uitvoering.

Er komt ook wetgeving tot stand waarin het perspectief van de burger en diens doenvermogen onderbelicht blijven, of waarvan niet vaststaat dat een wettelijke regeling een bijdrage levert aan de oplossing van het gesignaleerde probleem. De politieke afweging over zulke voorstellen had tot een ander resultaat kunnen leiden wanneer de relevante gegevens daarover prominenter, op een andere wijze of op een eerder moment in het wetgevingsproces aan de orde waren gekomen door beter gebruik te maken van de kennis en ervaring van beleidsambtenaren, wetgevingsjuristen en uitvoeringsorganisaties.¹

Integraliteit van beleid, wetgeving en uitvoering

Een deugdelijke wet vereist een zorgvuldig proces van politieke besluitvorming met een integrale benadering van beleid, wetgeving en uitvoering. Dat kan worden bereikt door de samenwerking en de afstemming tussen de verschillende actoren in het wetgevingsproces te verbeteren, zodat een evenwichtiger wetgevingsproces tot stand kan komen.

Dit betekent dat bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving steeds een scherp zicht nodig is op de te verwachten werking van een wet in de praktijk. Om weloverwogen een besluit te nemen is het van belang dat te verwachten effecten en de zogenoemde doenbaarheid ervan in een vroeg stadium goed worden onderzocht en in beeld worden gebracht. Dat betekent meer 'evidence based' wetgeven aan de hand van een goede probleemanalyse, waarbij de uitvoering wordt betrokken. Idealiter ontstaat ook een cyclisch proces. De effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving moeten belangrijke maatstaven zijn om te beoordelen of nieuw beleid en regelgeving wel nodig is.

Aanbevelingen om de wetgevingskwaliteit te bevorderen

- **Maak de departementaal belegde verantwoordelijkheid voor het wetgevingsproces waar**

Voor de integraliteit van het proces van beleid, wetgeving en uitvoering is het van belang dat op ieder departement de centraal belegde verantwoordelijkheid daarvoor effectief wordt ingevuld. Dat legt een bijzondere verantwoordelijkheid bij de secretarissen-generaal. De (centrale) directie wetgeving en juridische zaken behoort direct tot haar of zijn portefeuille. De secretarissen-generaal zijn immers uit hoofde van hun functie eindverantwoordelijk voor de inrichting en werking van de centrale

¹ Mede aan de hand van informatie van betrokken (belangen)organisaties.

departementale juridische functie. De directeuren wetgeving en juridische zaken zijn de "chief legal officers". Dat vergt een directe lijn van hen naar de secretaris-generaal. Ook dient de directeur wetgeving en juridische zaken een vast lid te zijn van de ministerstaf.²

De secretarissen-generaal zouden vanuit deze bestaande verantwoordelijkheid in ieder geval de 'tegendruk' voor een evenwichtig wetgevingsproces binnen hun eigen departement moeten realiseren. Dit ten opzichte van de directeuren-generaal die primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van beleid, in relatie tot wetgeving en uitvoering.

- **Maak nieuw wetgevingsbeleid**

De kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag benadrukt dat de Rijksbrede wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie en Veiligheid zal worden versterkt, naar het voorbeeld van de financiële toetsing door de Inspectie Rijksfinanciën. Het ministerie van Justitie en Veiligheid draagt verantwoordelijkheid voor het opstellen en bewaken van het wetgevingsbeleid en voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit (aanwijzing 7.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Dat vergt in deze tijd van snel veranderende omstandigheden om een herinrichting van het wetgevingsbeleid, met als kern een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beleid, wetgeving en uitvoering op alle departementen voor dat brede wetgevingsbeleid.

Daarbij is het van belang heldere ijkpunten te formuleren voor de centrale wetgevingstoetsing. In de kern gaat het er dan om dat:

- a. de noodzaak en opportuniteit van nieuwe wetten en regels overtuigend kan worden aangetoond met als uitgangspunt dat elke nieuwe regel het verbeteren of het schrappen van regels meebrengt;
- b. een toetsing plaatsvindt van wetsvoorstellen op uitvoerbaarheid en doenbaarheid voor burgers en voor uitvoeringsorganisaties.

Deze centrale wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie en Veiligheid vindt plaats in de fase voorafgaande aan de behandeling van het wetsvoorstel in de ministerraad. Het ministerie van Justitie en Veiligheid moet de beschikking krijgen over effectieve middelen om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving te kunnen dragen.

In de versterking van het wetgevingsbeleid kan de Afdeling advisering een rol spelen. Zij beveelt aan dat de regering periodiek, iedere twee jaar, een 'Staat van de Wetgeving' opstelt, met een verslaglegging over de uitvoering en effectiviteit van het wetgevingsbeleid. De Afdeling advisering brengt daarover vervolgens een advies uit.

- **Geef uitvoeringsorganisaties een eigen rol en plaats in het wetgevingsproces**

Emancipatie van de uitvoeringsorganisaties in het wetgevingsproces is nodig. Uitvoeringsorganisaties moeten een eigen volwaardige rol krijgen én nemen om tot een realistische inschatting te kunnen komen van de effectiviteit en uitvoerbaarheid van

² Zie in dit verband ook de Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 24 maart 2021 nr. 4196055, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk (Staatscourant 2021, 17243).

wetgeving. Dat vraagt om een eigen zelfstandige positie van de uitvoeringsorganisaties, zodat zij ook een stem krijgen op het departement. Dat is eveneens van belang als wetgeving eenmaal tot stand is gekomen. De uitvoering verdient een zelfstandige plaats in het wetgevingsproces.³ Op die manier kunnen uitvoeringsorganisaties met oog voor de politieke wensen, vanuit hun deskundigheid en professionaliteit reageren op voorgenomen beleid en wetgeving naar alle actoren in het wetgevingsproces.

Daar komt nog bij dat zodra het parlement een wet heeft aangenomen, de politieke aandacht voor de goede uitvoering en effectiviteit van de wet vaak verdwijnt, terwijl dan het 'echte' werk nog moet beginnen, namelijk de uitvoering van de wet en de doorvoering van het beleid. Dit terwijl al lang bekend is dat er aandacht moet zijn voor aansluiting van wetgeving op de uitvoering.

Daarom is het noodzakelijk dat uitvoeringsorganisaties, beleidsmakers en wetgevingsjuristen op de departementen samenwerken in multidisciplinaire teams om een realistische inschatting te maken van de belasting van de uitvoeringsorganisaties. Ook ná invoering van nieuwe wetgeving is permanente monitoring noodzakelijk van de (onvoorziene of ongewenste) effecten.

- **Beschrijf in het regeerakkoord de 'wat'-vraag en niet de 'hoe'-vraag**

Veel wetgeving vloeit voort uit regeerakkoorden. De afgelopen decennia komt het regelmatig voor dat in regeerakkoorden niet alleen staat wát er moet gebeuren, maar ook hóe het moet gebeuren. Dit knelt, omdat van de afspraken in het regeerakkoord op voorhand niet vaststaat of hiervoor regelgeving moet worden opgesteld. Evenmin is dan al te zeggen of er alternatieven bestaan op basis waarvan de geformuleerde doelstellingen beter kunnen worden bereikt.

Daarom is het cruciaal de 'wat'-vraag duidelijk te onderscheiden van de 'hoe'-vraag. De Afdeling raadt aan het regeerakkoord te concentreren op de 'wat'-vraag en de omschrijving van de opgave of de gekozen oplossing in het regeerakkoord toe te spitsen op de identificering van het probleem en het doel dat moet worden bereikt, alsmede de (politieke) randvoorwaarden die daarbij in acht zouden moeten worden genomen. Dat geeft dan ruimte om aan het begin van het proces te analyseren of daarvoor regelgeving nodig is. Als dat het geval is kan vervolgens een beleidsanalytische toets plaatsvinden waarin de aspecten van uitvoering, digitalisering en burgerperspectief tot hun recht komen. *Mutatis mutandis* geldt deze aanbeveling ook voor politieke en maatschappelijke akkoorden die tussentijds tot stand komen.

Als in het regeerakkoord toch concrete afspraken worden gemaakt over totstandbrenging van nieuwe regels verdient het aanbeveling als bijlage bij het regeerakkoord een apart overzicht op te nemen van alle voorgestelde wet- en regelgeving. Daarmee wordt inzichtelijk welke gevolgen het regeerakkoord heeft voor de wetgeving. Ook kan het doeltreffend zijn om voor bepaalde urgente vraagstukken, zoals de klimaatproblematiek, een wetgevingsprogramma te formuleren.

³ Zoals hiervoor benoemd, impliceert dat ook betrokkenheid van vertegenwoordigers van decentrale overheden bij relevante wetgevingsprojecten.

- **Behandeling van wetgeving in Tweede en Eerste Kamer**

De Afdeling advisering vraagt ook aandacht voor de positie van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Zij is zich ervan bewust dat het hier om een verantwoordelijkheid gaat die het parlement in politieke onafhankelijkheid vervult.

Het is dan ook dringend gewenst dat de Kamers der Staten-Generaal als medewetgever meer tijd en aandacht besteden aan het behandelen van wetsvoorstellen en de gevolgen daarvan voor de uitvoering. In het bijzonder verdient het aanbeveling na te denken over voorzieningen en instrumenten voor de bewaking van de kwaliteit van de wetgeving. Daarbij kan worden gedacht aan wijzigingen in de Reglementen van Orde die gaan over het zelfstandig bespreken van de gevolgen van wetgeving voor de uitvoering in de schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling met de regering. Ook kunnen briefings of hearings inzicht geven in de uitvoeringsaspecten van voorgenomen beleid of wetgeving.

In de tweede plaats kan eraan worden gedacht om in een vroegtijdig stadium met de regering te overleggen over de hoofdlijnen van beleid en wetgeving. Juist in dat stadium is het van belang te bezien of zich een probleem voordoet, en zo ja, of dat probleem met wetgeving moet worden aangepakt en zo ja, wat dan de beste aanpak is. Het kan dan helpen om met een goede probleemanalyse en informatie over verschillende mogelijkheden reeds in dialoog tussen regering en parlement diverse beleidsopties te bespreken. Die eerdere betrokkenheid en informatie van het parlement faciliteert het politieke besluitvormingsproces en zorgt ervoor dat alle relevante informatie daarbij kan worden betrokken, met behoud van de gescheiden verantwoordelijkheden van regering en parlement.

Slot

De hiervoor genoemde onderdelen van het wetgevingsbeleid dienen indringend aan de orde komen. De Afdeling advisering heeft een aantal aanbevelingen gedaan om de wetgevingskwaliteit te bevorderen. Op deze manier kan de kwaliteit van de wetgeving worden verbeterd en het vertrouwen van de burger in wetgeving worden versterkt. Het is van belang dat burgers begrijpen wat de overheid doet en kunnen zien welke keuzes worden gemaakt, hoe ze worden uitgevoerd en dat wetgeving zo nodig tijdig wordt aangepast. Alleen dan zullen burgers vertrouwen in de overheid houden.

Omdat er nu gesprekken worden gevoerd over een nieuw regeerakkoord op basis waarvan een nieuw kabinet zal aantreden, verzoek ik u te bevorderen dat aan deze aanbevelingen in voldoende mate aandacht zal worden besteed.

Gelet op de aanbeveling die ziet op de rol van het parlement, stuur ik deze brief ook in afschrift aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De vice-president,

mr. Th.C. de Graaf