

Vergaderjaar 2009–2010

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

Nr. 7

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 april 2010

De vaste commissie voor Justitie¹, heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Justitie naar aanleiding van de brief van 4 januari 2010 inzake een integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) (Kamerstuk 31 731, nr. 6).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 april 2010. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Puts

¹ Samenstelling:

Leden: Wit, J.M.A.M. de (SP), Staaij, C.G. van der (SGP), Arib, K. (PvdA), ondervoorzitter, Pater-van der Meer, M.L. de (CDA), voorzitter, Çörüz, C. (CDA), Joldersma, F. (CDA), Gerkens, A.M.V. (SP), Haersma Buma, S. van (CDA), Velzen, K. van (SP), Vroonhoven-Kok, J.N. van (CDA), Krom, P. de (VVD), Azough, N. (GL), Timmer, A.J. (PvdA), Griffith, L.J. (VVD), Teeven, F. (VVD), Verdonk, M.C.F. (Verdonk), Roon, R. de (PVV), Roemer, E.G.M. (SP), Pechtold, A. (D66), Heerts, A.J.M. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Bouwmeester, L.T. (PvdA), Toorenburg, M.M. van (CDA), Anker, E.W. (CU) en Laaper-ter Steege, S.Th.M. (PvdA).

Plv. leden: Langkamp, M.C. (SP), Vlies, B.J. van der (SGP), Besselink, M. (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout, J.D.M.P. (CDA), Jager, H. (CDA), Jonker, C.W.A. (CDA), Leijten, R.M. (SP), Sterk, W.R.C. (CDA), Ulenbelt, P. (SP), Vries, J.M. de (CDA), Weekers, F.H.H. (VVD), Gent, W. van (GL), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Miltenburg, A. van (VVD), Zijlstra, H. (VVD), Fritsma, S.R. (PVV), Karabulut, S. (SP), Koşer Kaya, F. (D66), Yücel, K. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Bouchibti, S. (PvdA), Smilde, M.C.A. (CDA), Slob, A. (CU) en Spekman, J.L. (PvdA).

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nadere informatie over het integraal wetgevingskader (IAK). Deze leden onderkennen het belang van het werken met IAK, het opdoen van ervaring ermee en de verdere doorontwikkeling. Op basis van de brief hebben zij nog een tweetal aandachtspunten.

De regering noemt het IAK een nieuwe werkwijze voor een integrale voorbereiding van beleid en wetgeving. Dat doet vermoeden dat het IAK ook het proces om tot wetgeving te komen stroomlijnt. De leden van de CDA-fractie zien dat echter niet terug in de IAK-eisen. De IAK-eisen zijn geen proceseisen, maar eerder structureisen of randvoorwaarden waar rekening mee moet worden gehouden. Deze leden willen graag een toelichting waarom het IAK dan toch als een werkwijze gekenschetst kan worden.

De IAK-eisen voor kwaliteit van beleid en regelgeving zoals vermeld in de bijlage zijn vrij abstract en vrij breed. De leden van de CDA-fractie willen graag weten of en hoe deze eisen nader zijn geoperationaliseerd. Zij vinden deze zestien eisen nogal omvangrijk en vragen of de eisen ook intern consistent zijn. Zijn er eisen bij die tegenstrijdig aan elkaar zijn? Bij kwaliteit van wetgeving denken deze leden eerder aan praktische zaken, zoals de logische juridische onderbouwing van een wetsvoorstel, de logische opbouw van wetsartikelen, de doorverwijzingen in de wetsartikelen en de logische aansluiting van algemene maatregelen van bestuur (amvb's) op wetsartikelen. Komen dergelijke zaken ook terug in de zestien genoemde eisen en op welke wijze wordt bestaande wetgeving hierop gecontroleerd? Deze leden moeten bijvoorbeeld denken aan de amvb over rookvrije horeca die volgens het Hof niet in overeenstemming zou zijn met de wetsartikelen en wat ertoe heeft geleid dat de amvb tijdelijk niet van toepassing is verklaard voor cafe's zonder personeel. Hoe zou deze regelgeving scoren op de kwaliteitseisen en hoe wordt erin voorzien dat geleerd wordt van rechterlijke uitspraken? Is ook die reflectie niet een belangrijke kwaliteitseis?

Vragen en opmerkingen van de PvdA-fractie

Voor de leden van de PvdA-fractie is verinnerlijking, het tussen-de-oren hebben van de effecten van regeldruk bij ambtenaren, een centrale doelstelling bij het verminderen van regeldruk. Onder het motto «voorkomen is beter dan genezen» is een instrument als het IAK daarom nuttig om dit doel te bereiken. Ook leden van de Tweede Kamer kunnen met de uitkomsten van het systeem wetsvoorstellen beter beoordelen. De aan het woord zijnde leden vinden dat deze brede doelstelling duidelijker naar voren moet komen. Zij vragen of de minister van Justitie dan de meest aangewezen ambassadeur van het project is. De minister van Justitie gaat immers vooral over de kwaliteit van wetgeving.

Deze leden constateren dat het project al enige tijd loopt. Zij vragen of de planning op schema ligt. Werken alle ministeries even goed mee? Nog niet alle ministeries hebben een convenant (willen) afsluiten met Actal. Verloopt de samenwerking bij het invoeren van het IAK per ministerie wel goed? Tegen welke problemen loopt het project aan? Welke knelpunten zijn er en hoe gaan deze opgelost worden?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in oktober 2009 een nieuwe verbeterde versie van het IAK is uitgebracht, die in 2010 op alle ministeries moet worden uitgetest. Dan kan in de eerste helft van 2011 een beslissing worden genomen door het kabinet over het structureel invoeren van het IAK. Bestaat er dus een kans dat het IAK er toch niet komt?

Actal is in het verleden kritisch geweest over het opzetten van een Nederlands systeem, terwijl in Europees verband het RIA al goed functioneerde. Nederland heeft er toch voor gekozen een eigen systeem op te zetten. De leden van de PvdA-fractie leggen de volgende specifieke vragen voor over de invoeringstraject van het IAK.

- Zijn er voldoende data beschikbaar om alle gevolgen en effecten te kwantificeren?
- Worden alle alternatieven van beleidsmaatregelen via het systeem op dezelfde wijze afgewogen en doorgerekend? Hoe krijgt de Kamer daar inzicht in?
- Hoe wordt er gerapporteerd over de analyse? Is er een verplicht format voor de rapportage en wordt deze standaard aan alle «stakeholders» toegezonden?
- Hoe groot is de kans op manipulatie van het systeem, oftewel kan een ministerie «toewerken» naar een gewenste uitkomst? Wie houdt hier toezicht op? De leden van de PvdA-fractie vinden dat dit cruciaal is voor de werking en doelstelling van het systeem. Welke rol heeft Actal hierin? En wat gebeurt er na 2011 als Actal is opgeheven?
- Wat zijn de kosten en de baten van de invoering van het IAK? De leden van de PvdA-fractie willen daar inzicht in hebben om de operatie te kunnen beoordelen.
- Hoeveel tijd kost een analyse met het IAK? Loopt het wetgevingsproces geen onnodige vertraging op?
- Hoe vrijblijvend is het IAK? In welke gevallen hoeft het IAK niet te worden toegepast? Is het kabinet van plan om toepassing van het IAK verplicht te stellen? Indien dat niet wordt beoogd, waarom wordt deze keuze dan gemaakt?
- VNO-NCW en MKB-Nederland zijn van mening dat het IAK geen invulling is van een ex-ante regeldruktoets, dat willen zeggen dat er niet alleen wordt gekeken naar de administratieve lasten. In hoeverre houdt de opzet en inrichting van het IAK rekening met dit standpunt?

Over het algemeen zijn de leden van de PvdA-fractie tevreden over de invoering van een systeem om alternatieven voor beleidsmaatregelen af te wegen, waardoor een betere keuze kan worden gemaakt. Om het IAK te laten slagen is een verplichte invoering dan ook noodzakelijk, aldus deze leden. Dat het kabinet daarover nog geen uitsluitsel wil geven is merkwaardig. Dan zouden ook de kosten die met het project gepaard gaan weggegooid geld zijn, hetgeen de leden van de PvdA-fractie koste wat kost willen voorkomen.

Vragen en opmerkingen van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggende brief. Deze leden vernemen graag of het parlement nog betrokken gaat worden bij de beslissing over het structureel invoeren van het IAK in de eerste helft van 2011. Zo ja, op welke manier?

II. Reactie van de minister

Graag beantwoord ik in deze brief de vragen van de Vaste Commissie voor Justitie over het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom het IAK gekenschetst kan worden als een werkwijze.

Het IAK bevat de vragen die beantwoord moeten worden bij de voorbereiding van beleid en regelgeving, de wijze waarop deze vragen beantwoord zouden moeten worden en de eisen die hieraan gesteld worden. Daartoe bestaat het IAK uit drie delen. Het eerste deel gaat over de beleidsanalyse, het tweede deel over de instrumentatie van beleid en het

derde deel over de verantwoording over de gemaakte keuzes, de beoogde effecten en de neveneffecten. Het laatste deel van het IAK bevat de 16 verplichte eisen voor beleid en regelgeving. Dit betreft een flinke inperking van de eisen die er waren, 110 in totaal.

Het idee achter het IAK is, dat als deze eisen al vroeg in de beleidsanalyse aan bod komen, er effectievere keuzes worden gemaakt. Het IAK is in die zin een werkwijze. Een werkwijze die ervoor zorgt dat al vroeg in het beleidsproces rekening wordt gehouden met de eisen die worden gesteld aan goed beleid en goede wetgeving en waarin uitvoerders en andere in het beleidsveld betrokkenen meedenken over de reikwijdte van problemen en de gevolgen van oplossingen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verplichte eisen in het IAK zijn geoperationaliseerd. Zij vinden deze zestien eisen nogal omvangrijk en vragen of de eisen ook intern consistent zijn en niet tegenstrijdig. Het IAK bevat een actueel overzicht van alle geldende, verplichte eisen voor beleid en wetgeving van de rijksoverheid. Deze 16 eisen zijn overgebleven na doorlichting van 110 geïnventariseerde eisen, waarvan het onduidelijk was of ze al of niet golden, en die bij de beoordeling van kwaliteit van beleid of regelgeving al of niet toevallig aan bod kwamen. De mate van operationalisering van de verplichte kwaliteitseisen verschilt. Sommige eisen bevatten beslisbomen waarmee duidelijke afwegingen kunnen worden gemaakt of geven aan op welke wijze effecten moeten worden berekend, denk bijvoorbeeld aan de wijze om administratieve lasten te berekenen (aantal handelingen x aantal keer dat de handeling per jaar moet worden verricht). Andere eisen zijn veel minder geoperationaliseerd of worden per deelaspect geoperationaliseerd. Te denken valt aan eisen bij toepassing van het beleidsinstrument certificering of aan eisen met het karakter van pas toe of leg uit-normen (bijvoorbeeld het kabinetsstandpunt vaste verandermomenten dat ook mogelijkheden aangeeft om af te wijken van de systematiek van vaste verandermomenten).

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de praktische eisen die worden gesteld aan de juridische kwaliteit van wetgeving ook zijn opgenomen in het IAK en of reflectie ook geen belangrijke kwaliteitseis is. De eisen voor juridische of technische wetgevingskwaliteit, zoals onder meer vastgelegd in de aanwijzingen voor de regelgeving, maken deel uit van de verplichte eisen in het IAK. Wetgevingskwaliteit, waarop wordt toegezien door de Minister van Justitie, is echter meer dan alleen juridische of technische kwaliteit. Ook de effectiviteit, uitvoerbaarheid en werkbaarheid van normen zijn belangrijke onderdelen van wetgevingskwaliteit en de toetsing hiervan. Wetgeving waarvan nut en noodzaak ontbreekt of die slecht is onderbouwd, is slechte wetgeving. Ook reflectie, bijvoorbeeld als het gaat om de gevolgen van rechterlijke uitspraken, is een belangrijk onderdeel van de IAK werkwijze.

De CDA-fractie wil weten waarom Nederland gekozen heeft voor het opzetten van een eigen systeem.

In de kabinetsbrief over het IAK is aangegeven dat het IAK geïnspireerd is door de Regulatory Impact Assessments (RIA), zoals die in diverse andere Europese landen en bij de Europese Unie worden gehanteerd. Wel is gekozen voor het ontwikkelen van een eigen systeem dat goed aansluit op het Nederlandse beleid- en wetgevingsproces.

Het IAK legt een viertal specifieke accenten ten opzichte van vergelijkbare systemen in andere landen. Het IAK gaat niet alleen over wetgeving, maar strekt zich ook uit tot beleidsvoorstellen, waarbij op voorhand niet voor de inzet van wetgeving wordt gekozen. Vermindering van regeldruk is een belangrijke eis in het IAK, maar niet de enige eis. In het IAK spelen ook de milieu-, economische en sociale effecten van beleid- en regelgevingsvoor-

stellen een belangrijke rol. Het IAK richt zich niet alleen op de effectbeoordeling van beleid- en wetsvoorstellen, maar ook op de probleemanalyse, de vraag of overheidsinterventie nodig is en de nut- en noodzaak van inzet van wetgeving. In het IAK wordt een grote nadruk gelegd op toepassing van het IAK in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces in samenwerking met alle relevante partijen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de Minister van Justitie de meest aangewezen ambassadeur van het IAK-project is, omdat hij vooral gaat over de kwaliteit van wetgeving.

De Minister van Justitie is niet de enige ambassadeur voor het IAK. Het IAK-project wordt getrokken door vier ministeries: Justitie, Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege hun coördinerende verantwoordelijkheden als het gaat om vermindering van regeldruk en verbetering van kwaliteit van beleid en regelgeving. Daarnaast zijn alle ministeries ambtelijk vertegenwoordigd in het project en wordt bij de meeste ministeries in proefprojecten met het IAK geëxperimenteerd.

Ook willen de leden van de PvdA-fractie weten of de uitvoering van het project op schema ligt en welke knelpunten zich voordoen.

De uitvoering van het project ligt op schema. De meeste ministeries zijn bezig met de uitvoering van de proefprojecten. Een enkel ministerie, zoals Defensie, heeft weinig extern werkende regelgeving, waardoor het moeilijker is om goede proefprojecten te vinden. Daarnaast wordt gewerkt aan de verbetering van de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van het systeem. Op basis van diverse onderzoeken die inmiddels zijn afgerond, zoals het WODC-onderzoek «wikken, wegen en (toch) wetgeven» (2009) en het onderzoek «How to learn from the international experience: impact assessment in the Netherlands» (2010) van professor C. Radaelli van de University of Exeter wordt onderzocht wat de meest effectieve wijze is om toepassing van het IAK structureel organisatorisch te verankeren en te verantwoorden.

Vanuit de PvdA-fractie is een aantal concrete vragen gesteld, waarop ik hierna per vraag (schuingedrukt) een antwoord geef.

Zijn er voldoende data beschikbaar om alle gevolgen en effecten te kwantificeren?

Het IAK gaat er vanuit dat bij de beantwoording van de IAK-vragen de relevante partijen worden betrokken. Voordat gesproken kan worden over de probleemdefiniëring, dient te zijn bedacht welke partijen relevant zijn om de probleemdefiniëring mee te bespreken. Juist deze vroegtijdige betrokkenheid maakt het gemakkelijker om alle informatie te verkrijgen waarmee alle randvoorwaarden en gevolgen van een voorstel in kaart kunnen worden gebracht. Deels kan dit gekwantificeerd worden en deels zal dit kwalitatief moeten worden beschreven.

Worden alle alternatieven van beleidsmaatregelen via het systeem op dezelfde wijze afgewogen en doorgerekend? Hoe krijgt de Kamer daar inzicht in?

Met behulp van het IAK kunnen alle alternatieven op dezelfde wijze worden afgewogen en doorgerekend. Deze informatie kan worden benut voor de beleidsnota of voor de toelichting bij een wetsvoorstel die aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Hoe wordt er gerapporteerd over de analyse? Is er een verplicht format voor de rapportage en wordt deze standaard aan alle «stakeholders» toegezonden?

Het IAK bevat een werkdocument waarin alle informatie kan worden vermeld aan de hand van de standaardvragen uit het IAK. Gebruik van dit werkdocument is in de experimenteerfase van het IAK in 2010 niet verplicht. De informatie uit het werkdocument kan gebruikt worden voor de toelichting bij een beleid- of regelgevingsvoorstel. Deze toelichting wordt openbaar als het voorstel aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

Hoe groot is de kans op manipulatie van het systeem, oftewel kan een ministerie «toewerken» naar een gewenste uitkomst? Wie houdt hier toezicht op? De leden van de PvdA-fractie vinden dat dit cruciaal is voor de werking en doelstelling van het systeem. Welke rol heeft Actal hierin? En wat gebeurt er na 2011 als Actal is opgeheven?

In 2010 wordt verkend op welke wijze de toepassing van het IAK en de verantwoording daarover het meest effectief organisatorisch structureel kan worden verankerd. Hierbij zal ook worden gekeken naar het toezicht op toepassing van het IAK. Uitgangspunt hierbij is het zorgen dat het IAK daadwerkelijk kan bijdragen aan de kwaliteit van beleid en regelgeving en de verantwoording hierover. De beslissing hierover is een zaak van het volgende kabinet.

Wat zijn de kosten en de baten van de invoering van het IAK? De leden van de PvdA-fractie willen daar inzicht in hebben om de operatie te kunnen beoordelen.

Op dit moment wordt in de proefprojecten geëxperimenteerd met het IAK versie 2.0. Ondertussen wordt gewerkt aan verdere verbetering van de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van het IAK als onderdeel van het programma Legis. Verdere investeringen worden pas gedaan als het kabinet een besluit heeft genomen over rijksbrede invoering van het IAK. Goede toepassing van het IAK draagt bij aan verbetering van de kwaliteit van beslisinformatie die nodig is om integrale en afgewogen beslissingen over beleids- en wetgevingsvoorstellen te nemen en zo aan de verbetering van kwaliteit van beleid en regelgeving. Daarnaast zorgt het IAK ervoor dat de gemaakte keuzes helder verantwoord kunnen worden, zodat betere controle mogelijk is. Het IAK kan ook zorgen voor efficiencywinst, omdat het bij kan dragen aan een betere interdepartementale samenwerking, de concentratie van de informatieverstrekking over de eisen aan een goed overheidsbesluit. Ook is denkbaar dat het IAK zorgt voor vermindering van de controle-inspanningen omdat de informatie meer integraal, meer uniform en transparanter kan worden aangeleverd. Een betere interdepartementale kwaliteitsborging van beleid en regelgeving vermindert ook de noodzaak van externe toezichthouders, zoals Actal. Het IAK is, zoals hiervoor aangegeven in antwoord op vragen van de CDA-fractie, een werkwijze. De feitelijke baten zullen zich openbaren in de versterking van effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van alle overheidsbesluiten over beleid en wetgeving die met behulp van het IAK tot stand zijn gebracht en in de ontcoeking van het proces van beleid en regelgeving.

Hoeveel tijd kost een analyse met het IAK? Loopt het wetgevingsproces geen onnodige vertraging op?

Uit de proefprojecten waarin ervaring wordt opgedaan met de toepassing van het IAK zal blijken hoeveel tijd een IAK-analyse kost en of dit geen onnodige vertraging oplevert voor het wetgevingsproces. Wel is het zo dat alle vragen uit het IAK nu ook al in andere verantwoordingsdocumenten op een of ander moment in het beleid- en wetgevingsproces worden gesteld. Het IAK heeft deze vragen systematisch bijeen heeft gebracht, zodat de juiste vragen op het juiste moment worden gesteld, dat

geen relevante informatie ontbreekt en een integrale afweging beter mogelijk is. Bovendien sluit het IAK aan bij het bestaande beleids- en wetgevingsproces in Nederland.

Hoe vrijblijvend is het IAK? In welke gevallen hoeft het IAK niet te worden toegepast? Is het kabinet van plan om toepassing van het IAK verplicht te stellen? Indien dat niet wordt beoogd, waarom wordt deze keuze dan gemaakt?

In 2010 wordt ervaring opgedaan met de toepassing van het IAK in een aantal proefprojecten bij de ministeries. Op basis van deze ervaringen beslist een volgend kabinet of en zo ja, in welke gevallen het IAK verplicht wordt gesteld.

VNO-NCW en MKB-Nederland zijn van mening dat het IAK geen invulling is van een ex-ante regeldruktoets, dat willen zeggen dat er niet alleen wordt gekeken naar de administratieve lasten. In hoeverre houdt de opzet en inrichting van het IAK rekening met dit standpunt?

In het IAK worden alle relevante gevolgen van beleid en wetgeving onderzocht, dus zowel effectbeoordelingen, administratieve lastendruk, als uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid en wetgeving. Het IAK gaat juist verder dan alleen administratieve lasten en kijkt integraal naar beleid- en wetgevingsvoorstellen.

De leden van de PvdA-fractie vinden het merkwaardig dat het kabinet nu nog geen beslissing neemt over verplichte invoering van het IAK en vrezen dat de tot nu toe gemaakte kosten weggegooid geld zijn als hiertoe niet wordt besloten.

De kosten die inmiddels zijn gemaakt en die in 2010 nog worden gedaan om de huidige versie van het IAK verder te verbeteren zijn geen weggegooid geld. Het overzichtelijk en goed toegankelijk bijeen brengen van alle informatie die nodig is goed beleid en goede wetgeving te maken en het saneren en harmoniseren van de hoeveelheid toetsen is al winst op zich. Het opdoen van ervaring met het IAK zorgt ervoor dat straks de goede beslisinformatie voorhanden is om een goed afgewogen besluit te kunnen over de verplichte invoering van het IAK.

De leden van de VVD-fractie vragen of en op welke wijze het parlement wordt betrokken bij de kabinetsbeslissing over het structureel invoeren van het IAK in de eerste helft van 2011.

In de eerste helft van 2011 zal, conform de aankondiging in de kabinetsbrief, een kabinetsstandpunt over structurele invoering van het IAK aan het parlement worden gezonden.