

# VU Research Portal

## Toetsing van wetgeving

van Ommeren, F.J.

### **published in**

RegelMaat

2018

### **DOI (link to publisher)**

[10.5553/RM/0920055X2018033004001](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2018033004001)

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

### **document license**

Article 25fa Dutch Copyright Act

### [Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

van Ommeren, F. J. (2018). Toetsing van wetgeving. *RegelMaat*, 33(4), 173-176.  
<https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2018033004001>

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## REDACTIONEEL

# Toetsing van wetgeving

*F.J. van Ommeren*

Toetsing van wetgeving is belangrijk. Geen product of proces kan tegenwoordig nog zonder kwaliteitsbewaking, ook wetgeving niet. Maar wat betekent dat concreet en waarom gebeurt dat allemaal zo? In onze gelaagde rechtsorde is kwaliteitscontrole op wetgeving op een groot aantal uiteenlopende plaatsen aanwezig.

Een van de aspecten waarop wordt getoetst, is de regeldruk die van de wet- of regelgeving uitgaat. Zeer onlangs heeft de minister van Economische Zaken en Klimaat, mede namens de minister voor Rechtsbescherming, het 'beleidsprogramma voor betere regelgeving en dienstverlening' naar de Kamer gezonden.<sup>1</sup> In deze brief zegt het kabinet uitdrukkelijk andere accenten te willen gaan leggen dan in het regeldrukbeleid van zijn voorgangers. Terwijl de vorige kabinetten het hoofddoel accent legden op een kwantitatieve benadering in de vorm van reductiedoelstellingen (bijvoorbeeld 25 procent administratieve-lastenreductie voor de gehele kabinetsperiode of 5 procent per jaar), kiest dit kabinet voor een meer kwalitatieve benadering. Ofschoon het kabinet van mening is dat het kwantificeren van regeldruk van wezenlijk belang blijft, ziet het expliciet af van het tot uitdrukking brengen van de een of andere kwantitatieve generieke reductiedoelstelling.

Deze koerswijziging valt toe te juichen, maar het is wel de moeite waard er even bij stil te blijven staan. Van concrete getallen gaat immers een onmiskenbare politieke kracht uit. (Voor wie dit niet uit eigen ervaring gelooft: men leze het magistrale betoog van de Britse socioloog Nikolas Rose, in zijn *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge University Press 1999, hoofdstuk 6 getiteld: 'Numbers'.) Ook al representeren getallen door hun modelmatige karakter meer dan eens een vrijwel niet te bevatten – en voor menig jurist ook moeilijk te aanvaarden – versimpeling van de werkelijkheid, het gebruik van cijfers weet vrijwel altijd weer de aandacht te trekken, en dat is alleen daardoor al een niet te verwaarlozen politieke factor. Het regeldrukbeleid zal het evenwel voortaan voor een belangrijk deel zonder een kwantitatieve doelstelling moeten doen.

Dat betekent dat daarmee de aandacht voor de met name kwalitatief vormgegeven waarborgprocedures en toetsen alleen maar groter zal worden. Tegelijkertijd zullen de diverse doelgroepen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties ongetwijfeld de magie van het getal blijven gebruiken. Ik roep daarom de 'schrapessies' van de afgelopen winter in de zorg in herinnering op, waarvan de uitkomst was dat met '62 regeltjes' snel moet worden gestopt. Onder het motto '(Ont)regel de Zorg' hadden zeven zorgsectoren de minister voor Medische Zorg

1 *Kamerstukken II 2017/18, 32637, 314.*

F.J. van Ommeren

zeven lijstjes aangeboden met in totaal 62 maatregelen die in hun ogen op korte termijn geschrapt kunnen worden. De minister had zelf om dergelijke voorstellen gevraagd.

In het wetgevingsproces houden verschillende instanties zich bezig met de kwaliteit van wetgeving. Er is bijgevolg een baaiert aan wetgevingstoetsen. Niet alleen de wetgevingsafdelingen van de departementen hanteren interne toetsen voor de kwaliteit van hun wetgeving, genoemd moeten met name ook worden de toets op de kwaliteit van wetgeving op grond van de algemene verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid (thans in portefeuille van de minister voor Rechtsbescherming), de grondrechttoets door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de beoordeling door de Raad van State als adviseur van de wetgever. De Eerste Kamer let eveneens uitdrukkelijk op de kwaliteit van wetgeving in haar rol van *chambre de reflexion*. Te denken valt voorts aan de toetsing door de Europese Unie in het kader van het *Better Regulation*-project. Van geheel andere aard is de toetsing door de Venetië Commissie van de Raad van Europa. Wat wil het zeggen dat de toetsing en beoordeling op zoveel plekken plaatsvindt? Lopen die toetsers elkaar niet voor de voeten? Vallen zij niet in herhaling? Of verschillen hun perspectief en werkwijze in voldoende mate?

Van al deze toetsen en beoordelingskaders verdienen vooral de effectentoetsen hier extra aandacht. Er zijn zo ontzettend veel effectentoetsen – die alle een prognose (een *ex-ante*-evaluatie) beogen te geven van de mogelijke effecten van de voorgenomen wetgeving – dat vooral ten aanzien daarvan de vraag rijst hoe zij zich tot elkaar verhouden. Deze toetsen worden meestal, maar niet altijd, verricht onder departementale verantwoordelijkheid. Al geruime tijd kennen we de uitvoerings- en handhavingstoets, tegenwoordig de handhavings-, uitvoerings- en fraudetoets (HUF) geheten. Verder is er de milieueffectentoets (MET), waarvan we tegenwoordig juist wat minder horen. Genoemd moet zeker ook worden de bedrijfseffectentoets (BET), waarvan deel uitmaken de markteffectentoets en de innovatietoets, en, naar aanleiding van het regeerakkoord, ook de MKB-toets. Van toenemend belang is ook het Privacy Impact Assessment (PIA), sinds kort de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) geheten, waarvoor vorig jaar een nieuw model is ontworpen.<sup>2</sup> Voor de toetsing op de administratieve lasten is er tegenwoordig het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), dat, vergeleken met zijn voorganger Actal, in een meer vroegtijdig stadium bij de totstandkoming van wetgeving pleegt te worden betrokken. Ten slotte moet de jongste loot aan de stam van de effectentoetsen worden genoemd: de naar aanleiding van het WRR-rapport ‘Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid’ door het kabinet aangekondigde doenvermogenstoets.<sup>3</sup>

Juist deze effectentoetsen hebben vaak niet alleen een kwalitatief, maar ook een kwantitatief karakter. De gedachte achter deze effectentoetsen zal ongetwijfeld zijn dat zij alle op verschillende aspecten van de voorgenomen wetgeving betrek-

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 26643, 490.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34755 VI, 88.

king hebben, op een verschillend doel zijn gericht en derhalve een verschillend toetsingskader kennen. Het zijn er echter zoveel, dat bij hun toegevoegde waarde vraagtekens kunnen worden geplaatst. Heeft elke toets evenveel zin en hebben ze voldoende impact? Verschillen deze toetsen voldoende in functie en heeft dat ook gevolgen voor de wijze waarop wordt getoetst of zou moeten worden getoetst? Zouden deze toetsen misschien beter op elkaar moeten worden afgestemd? Of missen we nog wat?

Vanwege de constante stroom aan wetgeving verdient de bewaking van de kwaliteit van wetgeving voortdurend de aandacht. Ofschoon daarover wel anders wordt gedacht, kan men enkel uit dit permanente karakter mijns inziens niet afleiden dat de toetsing van wetgeving of het regeldrukbeleid in het verleden niet succesvol zou zijn geweest. Wel is het van belang deze toetsing steeds kritisch te blijven volgen en te bezien in welke opzichten zij voor verbetering vatbaar is. Dit themanummer van *RegelMaat* is dan ook daaraan gewijd. Zowel de wetenschap als verschillende wetgevingstoetsers krijgen het woord.

Geopend wordt met een beschouwende bijdrage, van de hand van Rob van Gestel, waarin de vraag centraal staat wat de betekenis en functie is van de wetgevings-toetsing in het algemeen. Hier is het brede, externe perspectief gekozen, waarbij de rol van zowel de ministeries, de Raad van State, het parlement, de rechter als enige andere instanties aan de orde komt. Hij vertrekt vanuit de aanname dat de verschillende vormen van ex-ante-evaluatie die wij kennen niet zichtbaar hebben bijgedragen aan significante vooruitgang in het voorkomen van wetgeving waarvan de noodzaak onvoldoende is aangetoond en dat bovendien via de huidige wijze van toetsen mogelijke alternatieven voor wetgeving te weinig in beeld komen. Na een tour d'horizon langs de wetgevingstoetsen stelt hij met name de vraag aan de orde of het geen tijd wordt voor een fundamenteel andere benaderingswijze. Hij denkt daarbij onder meer aan één centrale wetgevingsafdeling die de belangrijkste wetsvoorstellen opstelt voor alle andere ministeries, aan een voorwaardelijk blokkeringsinitiatiefrecht voor burgers en aan een meer systematische koppeling van ex-post- en ex-ante-evaluaties.

De volgende bijdrage is van de hand van Suzanne van Melis. Zij hanteert een meer intern perspectief en richt zich met name op de rijksbrede wetgevingstoetsing, zoals die thans onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming wordt verricht. Ook zij sluit af met een toekomstblik, waarin over de landsgrenzen heen wordt gekeken en mede aandacht voor de toetsing in Europa en de OESO wordt gevraagd.

De derde bijdrage aan dit thema hanteert een andere invalshoek. Zij heeft betrekking op de toetsing van wetgeving door de Venetië Commissie van de Raad van Europa, en is geschreven door Ben Vermeulen en Anna Jasiak. Het betreft een commissie waaraan in Nederland nog maar betrekkelijk weinig aandacht is besteed. Toch is Nederland er actief bij betrokken. Deze auteurs gaan niet alleen in op de rol en positie van deze commissie, maar in het bijzonder ook op het beoordelingskader dat zij hanteert en de dilemma's die daarbij spelen, zoals de

F.J. van Ommeren

verhouding tussen *hard law* en *soft law* die van het beoordelingskader deel uitmaakt. Verder besteden zij met name ook aandacht aan de status van de oordelen van deze commissie en aan de verhouding met de politiek.