

Vergaderjaar 2009–2010

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 mei 2010

In de vergadering van de vaste commissie voor Justitie¹ is de brief van 11 december 2009 van de minister van Justitie en de staatssecretarissen van Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)² aan de orde geweest.

Naar aanleiding daarvan heeft de commissie een brief gestuurd op 16 maart 2010 aan de minister van Justitie en de staatssecretarissen van Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken met enige vragen.

De minister van Justitie heeft op 20 mei 2010 gereageerd.

De commissie brengt hiermee verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vicevoorzitter, Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

² 31 731, nr. 6.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 16 maart 2010

In de commissie voor Justitie is de brief van 11 december 2009 van u en de staatssecretarissen van Financiën, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)¹ aan de orde geweest.

In februari 2009 is met u een debat gevoerd over wetgevingskwaliteit. Het IAK is een werkwijze voor het integraal beoordelen en verantwoorden van kwaliteitsaspecten van beleid en regelgeving met als doel een bijdrage te leveren aan verbetering van wetgevingskwaliteit. De leden van de commissie voor Justitie van de Eerste Kamer hebben de brief over het IAK in de context van het genoemde debat gelezen en vragen zich af of het IAK zijn doel zal bereiken. Vooralnog hebben zij sterk de indruk dat het IAK een instrument is dat bureaucratiserend werkt en politieke afwegingen onzichtbaar maakt. Ziet u dit ook zo? Zij ontvangen graag uw reactie.

In het verlengde daarvan hebben zij de volgende vragen:

1.
U schrijft in deze brief dat het IAK wordt ondersteund door een ICT-hulpmiddel. Enige toelichting op dat ICT-hulpmiddel wordt verder niet gegeven. De leden van de commissie voor Justitie zouden graag willen weten wat dat ICT-hulpmiddel inhoudt. Is het bepaalde programmatuur die ontwikkeld is en gebruikt gaat worden? Worden standaardgegevensmodellen ontwikkeld of gebruikt die vervolgens in programmatuur zijn of worden geïmplementeerd? Of zijn het combinaties van hard- en software, gegevensmodellen en standaarden, processen en procedures? Graag een toelichting op het begrip ICT-hulpmiddel.
2.
De brief stelt dat het IAK zorgt voor beleid en wetgeving met minder regeldruk voor burgers, bedrijven en instellingen, meer transparantie in het beleids- en wetgevingsproces en een betere afstemming tussen beleid, wetgeving en uitvoering. Het IAK geeft een overzicht van 53 beleidsinstrumenten, inclusief de wijze waarop ze toegepast worden en de voor- en nadelen. Hoe zijn deze 53 beleidsinstrumenten verwerkt in het ICT-hulpmiddel? Hoe wordt de samenhang tussen deze 53 beleidsinstrumenten bewaakt? Hoe dragen zij bij aan vermindering van regeldruk en grotere transparantie?
3.
In de brief staat vervolgens dat aspecten als milieueffecten, sociale en economische effecten evenzeer een rol dienen te spelen bij een integrale afweging van belangen. Hoe worden deze effecten gewaardeerd en in het instrument verwerkt? Hoe wordt gegarandeerd dat deze waardering van effecten politiek neutraal plaatsvindt? En in het geval dat niet mogelijk is, hoe wordt gegarandeerd dat deze waardering controleerbaar is door hen die democratisch gekozen zijn?
4.
In het IAK staat onder meer de vraag centraal of de problematiek waarvoor een oplossing wordt gezocht wel noodzaakt tot overheidsinterventie. De beantwoording van een dergelijke vraag kan een politieke beoordeling met zich meebrengen. Hoe wordt gegarandeerd dat een dergelijke beoordeling op een transparante wijze plaatsvindt, zodat deze

¹ 31 731, nr. 6.

achteraf nog door democratisch gekozen volksvertegenwoordigers kan worden gecontroleerd? En welke invloed hebben zij dan nog?

5.

Waarom is de mogelijkheid om kennis te nemen van het IAK op www.kc-wetgeving.nl beperkt tot de wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij de voorbereiding van regelgeving van de rijksoverheid?

6.

Kunt u ingaan op de samenhang van het IAK en de openbare internetconsultatie?

7.

Voor de IAK-proefprojecten in 2010 vindt verantwoording over de toepassing van het IAK plaats via de voorportalen en onderraden. Op welke wijze kunnen de leden van de Staten-Generaal hiervan kennis nemen? Wordt in voorstellen systematisch en herkenbaar het resultaat van het toepassen van het IAK aangegeven? Heeft u voor dit verantwoordingsproces een coördinerende rol op zich genomen?

8.

Beoogt het kabinet het gebruik van het IAK dwingend voor te schrijven via wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving? Kan nader worden ingegaan op de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het kabinet als het IAK dwingend wordt toegepast? Op welke momenten wordt de Raad van State advies gevraagd over de inhoud die het kabinet aan het IAK wil geven? Kan worden aangegeven onder welke omstandigheden het kabinet de mogelijkheid noodzakelijk acht om geheel of gedeeltelijk te kunnen afzien van het gebruik van het IAK?

9.

Wanneer komen de resultaten van het genoemde onderzoek van professor C. Radaelli beschikbaar? En mogen de leden van de commissie te zijner tijd daarvan een afschrift of samenvatting ontvangen?

10.

In de eerste helft van 2011 zal het kabinet een beslissing nemen over het structureel invoeren van het IAK. Welke criteria zullen daarvoor bepalend zijn? Zijn er voorafgestelde criteria waaraan moet worden voldaan om een positieve beslissing te kunnen nemen?

De leden van de commissie zien met belangstelling uit naar uw reactie.

De voorzitter van de commissie Justitie,
R. H. van de Beeten

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2010

Graag beantwoord ik de vragen van de commissie Justitie in de Eerste Kamer over het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving¹ (IAK).

Allereerst vragen de leden van de commissie zich af of het IAK zijn doel zal bereiken, omdat zij vooralsnog sterk de indruk hebben dat het IAK een instrument is dat bureaucratiseerend werkt en politieke afwegingen onzichtbaar maakt.

Het IAK zorgt juist dat een integrale beoordeling van beleid- en regelgevingvoorstellen beter mogelijk is en dat gemaakte keuzes in een voorstel op een transparante wijze worden verantwoord. Toepassing van het IAK bevordert dat alle relevante beslisinformatie op het juiste moment in kaart wordt gebracht aan de hand van een probleemanalyse, een afweging van instrumenten en de mogelijke effecten van de voorgestelde oplossing, conform de daarvoor vastgestelde kabinetsnormen en -toetsen, die in het IAK op een transparante wijze en digitaal toegankelijk bijeen zijn gebracht. Dit voorkomt dat zaken niet of onvoldoende in beeld worden gebracht, maar ook dat te snel voor een bepaalde oplossing wordt gekozen, waardoor problemen blijven bestaan of onnodige regeldruk ontstaat.

De leden van de commissie willen graag een toelichting op het ICT-hulpmiddel, dat het IAK ondersteunt. Dit hulpmiddel is thans een intranetsite waarop informatie over kwaliteitseisen voor beleid en regelgeving gestructureerd wordt aangeboden. De site bestaat uit drie delen en een mogelijkheid om verzamelde gegevens op te slaan. Het eerste deel biedt een blauwdruk van een goede beleidsanalyse en bevat de vragen die een ambtenaar ten minste zou moeten verkennen om tot goed doordacht beleid te kunnen komen. Het tweede deel gaat over de instrumentatie van beleid. Hier wordt aandacht besteed aan juridische en financiële randvoorwaarden voor beleid en wordt een overzicht gegeven van 53 beleidsinstrumenten en de gevallen waarin toepassing van die instrumenten zinvol is. Het derde deel biedt informatie over de verantwoording die wordt vereist ten aanzien van de gemaakte keuzes, de beoogde effecten en de neveneffecten.

De site biedt de mogelijkheid om de gegevens die met het doorlopen van de drie delen voor een concreet voorstel worden verzameld, vast te leggen in een werkdocument. In de huidige versie van de intranetsite is dit nog een statisch formulier van waaruit je, indien gewenst, kan doorklikken naar de drie onderdelen van de site. In de loop van dit jaar wordt dit werkdocument verder ontwikkeld tot een meer interactief document met extra functionaliteiten. Dit zal het toepassen van de IAK-werkwijze verder vergemakkelijken en het beter mogelijk maken om de verzamelde informatie te benutten voor de stukken die ter besluitvorming aan ambtelijke en politieke gremia worden voorgelegd. Het IAK wordt ontwikkeld in de ontwikkelomgeving van het programma Legis.

De commissieleden vragen hoe de 53 beleidsinstrumenten die in het IAK zijn opgenomen zijn verwerkt in het ICT-hulpmiddel, hoe de samenhang tussen deze 53 beleidsinstrumenten bewaakt wordt en hoe zij bijdragen aan vermindering van regeldruk en grotere transparantie.

Op de huidige IAK-intranetsite (versie 2.0 die sinds oktober 2009 operationeel is) komt de instrumentencatalogus aan de orde in het tweede deel van het IAK, te weten: de instrumentatie van beleid. In de instrumentencatalogus is informatie verzameld over 53 beleidsinstrumenten. Voor een

¹ Kamerstukken II, 2009–2010, 31 731, nr. 6.

belangrijk deel is deze informatie afkomstig uit de SZW-instrumentenwijzer, aangevuld met andere informatie. In de catalogus is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën beleidsinstrumenten: vormen van zelfregulering, financiële sturing, institutionele sturingsvormen en handhavinginstrumenten. Deze informatie over beleidsinstrumenten kan bijdragen aan de vermindering van regeldruk, omdat beleidsmakers en wetgevingsjuristen worden gestimuleerd om te bezien welke instrumenten er zijn (naast en binnen wetgeving) om de beoogde doelstellingen van hun beleid te realiseren in een voor burgers en bedrijven minst belastende variant. Ook wordt op de IAK-site bij de instrumentencatalogus de koppeling gemaakt met de financiële en juridische randvoorwaarden en worden de relevante aspecten uit de kabinetsnormen en -toetsen getoond. De informatie kan zo bijdragen aan een afgewogen instrumentkeuze en tegelijkertijd de gemaakte keuze verantwoorden. Bovendien kan deze informatie worden benut voor de beleidsnota of voor de toelichting bij een wetsvoorstel die aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Dit alles vergroot de efficiëntie en transparantie in het beleid- en wetgevingsproces.

De leden van de commissie willen weten hoe de verschillende effecten zijn verwerkt in het systeem en hoe ze worden gewaardeerd. Deze waardering dient naar hun mening politiek neutraal te zijn en moet gecontroleerd kunnen worden door degenen die democratisch gekozen zijn.

Ik wil hier benadrukken dat het IAK zelf geen waardering van effecten geeft. Het IAK zorgt er alleen voor dat de effecten van voorgestelde oplossingen op een transparante wijze, volgens de daarvoor vastgestelde kabinetsnormen en -toetsen, in beeld worden gebracht. De afweging van verschillende oplossingen, inclusief de verwachte effecten van deze oplossingen, is een politieke afweging die niet door het IAK-systeem wordt gemaakt. Met uw commissie ben ik van mening dat degenen die democratisch gekozen zijn de waardering van effecten van voorstellen van het kabinet moeten kunnen controleren. Het IAK maakt deze controle juist gemakkelijker omdat het IAK bevordert dat de gegevens op een vergelijkbare wijze en meer uniform worden verzameld en gepresenteerd. Evenmin geeft het IAK aan, zoals de leden van de commissie lijken te veronderstellen, of overheidsinterventie voor de oplossing van een probleem nodig is. Het IAK zorgt er alleen voor dat deze vraag expliciet aan de orde wordt gesteld in het beleid- en wetgevingsproces en dat daarbij informatie wordt verschaft over de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij de beantwoording van deze vraag. Ik herhaal dat de controle van uiteindelijk afweging om wel of niet vanuit de overheid te interveniëren blijft liggen bij de democratisch gekozen leden van het parlement als zij het kabinetsvoorstel beoordelen.

De mogelijkheid om kennis te nemen van het IAK op www.kc-wetgeving.nl is thans beperkt tot de wetgevingsjuristen, beleidsmedewerkers en uitvoerders die betrokken zijn bij de voorbereiding van regelgeving van de rijksoverheid. De leden van de commissie vragen zich af wat de reden hiervan is.

De huidige versie van het IAK (versie 2.0) is ontwikkeld op de site van het kenniscentrum wetgeving. Dit is een intranetsite die alleen toegankelijk is voor medewerkers van ministeries, uitvoeringsdiensten en Hoge Colleges van Staat. Bij het verschijnen van de kabinetsbrief is wel een korte handleiding voor het IAK met enkele illustraties van het IAK gepresenteerd en op de openbaar toegankelijke website van het ministerie van Justitie geplaatst. Een nieuwe versie van het IAK (versie 3.0), die verder geschikt is gemaakt voor gebruik door alle beleidsmakers en wetgevingsjuristen bij de departementen op basis van de ervaringen in de proefprojecten die thans worden uitgevoerd, zal naar verwachting begin 2011

operationeel zijn. Dan zullen delen van het IAK openbaar toegankelijk worden, voor zover deze geen persoonlijke beleidsopvattingen zoals bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur bevatten.

De commissieleden hebben de vraag gesteld wat de samenhang is tussen het IAK en de openbare internetconsultatie. Het rijksbreed experiment met internetconsultatie over wetgeving loopt sinds 24 juni 2009 en is een nieuwe mogelijkheid om te consulteren bij de voorbereiding van regelgevingvoorstellen. Daarmee is het één van de instrumenten die ingezet kan worden om de kwaliteit van wetsvoorstellen te verbeteren, omdat hierdoor het wetgevingsproces transparanter wordt gemaakt en wellicht informatie wordt verkregen die voorheen niet bekend, maar wel relevant was voor een goed voorstel of de onderbouwing daarvan. In dit opzicht hebben het IAK en internetconsultatie vergelijkbare doelstellingen, maar het IAK is een werkwijze voor het gehele proces van voorbereiding van beleid en wetgeving, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid om via internet te consulteren over een voorstel.

De leden vragen hoe de leden van de Staten-Generaal kennis kunnen nemen van de verantwoording over de toepassing van de IAK-proefprojecten in 2010 en of deze verantwoording systematisch en herkenbaar is terug te vinden in de voorstellen die worden voorgelegd aan de Staten-Generaal. Ook wil men weten of de Minister van Justitie een coördinerende rol heeft voor dit proces van verantwoording. Voor de experimenteerfase van het IAK in 2010 is afgesproken dat geen aparte verantwoordingsystematiek wordt opgetuigd voor de proefprojecten, maar dat wordt aangesloten bij de huidige verantwoordingswijze voor besluitvorming in de ambtelijke en politieke gremia. De proefprojecten hebben juist tot doel na te gaan hoe en op welke manier verantwoording over de toepassing van het IAK het meest effectief kan plaatsvinden. De beslisinformatie die verzameld wordt met het IAK voor de proefprojecten wordt benut voor het opstellen van de concrete beleid- en regelgevingvoorstellen die ter besluitvorming aan het kabinet en daarna aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. Denk hierbij aan de inhoud van beleidsnota's en de toelichtingen bij regelgevingvoorstellen. De ervaringen die met de wijze van verantwoording over toepassing van het IAK worden opgedaan in de proefprojecten worden benut voor het bepalen van een standpunt door het nieuwe kabinet over de vraag of en op welke wijze het IAK structureel moet worden ingevoerd.

Tot slot ga ik in op de vragen van de commissieleden over het dwingend voorschrijven van het IAK en de wijze waarop dit invulling zou kunnen krijgen. In de brief, die ik samen met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voormalige Staatssecretarissen van Financiën en Economische Zaken aan het parlement heb gezonden, is expliciet aangegeven dat het kabinet ervoor heeft gekozen om in 2010 eerst ervaring op te doen met het IAK, voordat verdere beslissingen worden genomen. Een volgend kabinet zal op basis van de ervaringen in de proefprojecten van het IAK, die thans worden uitgevoerd, in het voorjaar van 2011 een beslissing nemen over structurele toepassing van het IAK in het beleid- en wetgevingsproces. Onderdeel daarvan is de vraag op welke wijze dit geregeld moet worden en in welke gevallen afgeweken kan worden van toepassing van het IAK. Ik kan niet vooruitlopen op een besluit van een volgend kabinet.

Wel doe ik u, zoals door de leden van de commissie gevraagd, hierbij ter kennisneming een afschrift toekomen van het onderzoek van professor C.M. Radaelli: «How to learn from the international experience: impact

assessment in the Netherlands»¹, dat begin maart 2010 is afgerond. Ik zal ook een afschrift van dit onderzoek ter kennisneming toezenden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 146479.