

## Samenvatting

De doelstelling van het onderzoek is om aan de hand van de bestudering en analyse van parlementaire stukken een antwoord te vinden op de vraag in hoeverre de Raad van State in de wetgevingsadvisering toetst aan de eisen van Zicht op wetgeving en, in het verlengde daarvan, de Aanwijzingen voor de regelgeving, welke andere kwaliteitseisen in zijn advisering wellicht nog tot uitdrukking komen, en hoe de regering en het parlement in het licht van het geldende wetgevingskwaliteitsbeleid met de adviezen van de Raad van State omgaan.

In totaal zijn in de eerste fase van het onderzoek 78 adviezen uit de jaren 2001 en 2002 onderzocht. Bij de selectie is gekeken naar een zekere spreiding tussen de departementen. Ook is gestreefd naar een zo evenwichtig mogelijke verhouding tussen adviezen over voorstellen van wet enerzijds en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur anderzijds. Het onderzoek kan evenwel in kwantitatieve zin niet als representatief worden beschouwd. Om zo veel mogelijk inzicht te krijgen in de wijze van toetsing zijn met name adviezen geselecteerd waarin één of meer kwaliteitsaspecten door de Raad aan de orde zijn gesteld. Blanco adviezen en adviezen over initiatiefwetsvoorstellen zijn niet in het onderzoek betrokken. Deze wijze van selectie had tot gevolg dat relatief veel adviezen zijn onderzocht met een zwaar dictum.

De tweede fase van het onderzoek was gericht op de reactie van de regering op het advies en de parlementaire behandeling die daarop, na indiening van het wetsvoorstel, is gevolgd. 13 van de 78 regelingen uit de eerste fase zijn nader onderzocht.

In Zicht op wetgeving zijn zes kwaliteitseisen voor wetgeving geformuleerd:

- rechtmatigheid en gerichtheid op verwerking van rechtsbeginselen;
- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- subsidiariteit en evenredigheid;
- uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- onderlinge afstemming met andere regelingen;
- eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid.

Uit het onderzoek blijkt dat de Raad van State bij de wetgevingsadvisering de criteria uit Zicht op wetgeving niet expliciet als uitgangspunt neemt.

Naar de betreffende criteria wordt in de adviezen van de Raad nooit uitdrukkelijk verwezen. Wel komen de in Zicht op wetgeving gehanteerde criteria soms letterlijk overeen met die van het door de Raad zelf ontwikkelde toetsingskader en drukt de Raad zich soms in vergelijkbare termen uit. Daarnaast moet worden vastgesteld dat de adviezen van de Raad zich moeilijk volgens de criteria van Zicht op wetgeving laten beschrijven. Een rubricering van passages uit de adviezen volgens deze criteria draagt, zo blijkt uit het onderzoek, niet zelden een gewrongen en enigszins arbitrair karakter. Materieel gezien betreffen de adviezen van de Raad grotendeels dezelfde onderwerpen en vragen als die welke gedekt worden door de

criteria uit Zicht op wetgeving. De Raad hanteert in de onderzochte adviezen in het algemeen geen aandachtspunten die niet op een of andere wijze onder de noemer van één of meer van de criteria uit Zicht op wetgeving kunnen worden gebracht. Wel zijn in de vergelijking tussen de criteria uit Zicht op wetgeving en het door de Raad zelf ontwikkelde toetsingskader enkele situaties geïdentificeerd die aanleiding geven tot discussie.

De Aanwijzingen voor de regelgeving spelen in de advisering van de Raad van State in het algemeen een iets belangrijkere rol. De mate waarin en de wijze waarop is echter sterk afhankelijk van de omstandigheden. Uitgaande van de door de Raad gehanteerde driedeling (beleidsanalytische toetsing, juridische toetsing, wetstechnische toetsing) ontstaat het volgende beeld. Voorzover het gaat om de toetsing van beleidsmatige aspecten verwijst de Raad niet of nauwelijks naar de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook bij de juridische toetsing geschiedt expliciete verwijzing naar de Aanwijzingen zeer zelden. Bij de wetstechnische toetsing ten slotte zijn er sterke parallellen te constateren tussen de werkwijze van de Raad en de inhoud van de Aanwijzingen. Op dit terrein zijn de Aanwijzingen ook het meest concreet en uitgebreid en bieden zij veelal een bruikbaar handvat voor toetsing. Expliciete verwijzing naar de Aanwijzingen werd echter niet in de onderzochte adviezen aangetroffen.

In de onderzochte adviezen verwijst de Raad ook niet expliciet naar het eigen toetsingskader. De daarin vervatte criteria kunnen als zodanig slechts met moeite in de adviezen worden aangetroffen. Of het toetsingskader tot dusverre ook weinig invloed heeft gehad op de werkwijze, kan op grond van dit onderzoek moeilijk worden vastgesteld. Het lijkt er echter niet op dat het toetsingskader ten tijde van het onderzoek in de dagelijkse werkwijze van de Raad een dominante positie innam. Afgaande op de inhoud van de adviezen en de daarin opgenomen redeneringen lijkt deze meer te tenderen naar een, sterk op het concrete voorstel gerichte, *common sense*-benadering dan naar een strikte toepassing van een abstract toetsingskader. Vooralsnog lijkt de rol van het toetsingskader daarom vooral aanvullend. Als het gaat om de wijze van advisering dient een onderscheid te worden gemaakt tussen beleidsmatige en juridische aspecten. Bij de advisering van de meer beleidsmatige aspecten van een regeling treedt de Raad niet expliciet in de juistheid of onjuistheid van beleidskeuzes die aan de betreffende regeling ten grondslag liggen. In dat kader richt de Raad zijn kritiek, indien daartoe in concreto aanleiding bestaat, met name op de motivering van het voorstel. De juridische en wetstechnische advisering zijn doorgaans van een andere aard. Aan de juridische dimensie besteedt de Raad in zijn adviezen ruime aandacht en komt de Raad soms ook tot onomwonden oordelen. Van grote terughoudendheid is hier in beginsel geen sprake. Op grond van het onderzoek kan in het algemeen geen duidelijk verband worden aangetoond tussen

de aard van het dictum en een negatief oordeel op grond van één of meer kwaliteitscriteria.

De reactie van de regering op de adviezen van de Raad is in de in dit onderzoek onderzochte gevallen sterk wisselend. Zij verschilt van wetsvoorstel tot wetsvoorstel en van geval tot geval. Tot een heroverweging van de voorgestelde regeling hebben de onderzochte adviezen doorgaans niet geleid. Wel hebben de adviezen relatief vaak geleid tot (meestal kleinere) aanpassingen van de tekst van het voorstel of de toelichting daarop. Voor zover de onderzochte adviezen opmerkingen bevatten van beleidsmatige aard, hebben deze in de regel niet geleid tot andere beleidskeuzes en dus ook niet tot heroverweging van het voorstel als geheel. Adviezen van juridische aard worden vaak door de regering op enigerlei wijze opgevolgd.

Naar aanleiding van het onderzoek rijst de vraag of de regering en de Raad van State bij de uitvoering van hun taken in het wetgevingsproces zouden moeten uitgaan van dezelfde criteria voor wetgevingskwaliteit. In dit onderzoek wordt het standpunt ingenomen dat harmonisatie van eisen waaraan goede wetgeving behoort te voldoen, kan bijdragen aan een inzichtelijkere en consistentere toetsing aan criteria van wetgevingskwaliteit. Het kan wellicht ook leiden tot vergroting van wederzijds inzicht en begrip bij de actoren in het wetgevingsproces. In het onderzoek wordt een voorstel gedaan voor een basisstramien. Dit basisstramien bestaat uit drie delen: beleidsaspecten, juridische aspecten en wetstechnische aspecten. Het sluit aan op het algemene toetsingskader dat de Raad van State thans hanteert.