

Toetsingskader rijksbrede wetgevingstoetsing

Inhoud

1	Inleiding	1
2	De verantwoordelijkheid voor wetgevingskwaliteit	2
2.1	De verantwoordelijkheid voor wetgevingskwaliteit	2
2.2	JenV als vakministerie.....	2
3	De selectie van dossiers en de inhoud van de toetsing	3
3.1	De selectie van dossiers	3
3.2	Inhoud van de toetsing	3
4	De toetsing in de praktijk	4
4.1	Dossiers geselecteerd voor toetsing	4
4.2	Resultaat van de toetsing	5
4.3	Dossiers niet geselecteerd voor toetsing.....	6
5	Terug- en vooruitkijken.....	6

1 Inleiding

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is primair verantwoordelijk voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) toetst JenV voorstellen voor wetten en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur (conceptregelingen) van alle departementen voorafgaand aan besluitvorming door de ministerraad.¹

In de reactie op het rapport 'Ongekend Onrecht' van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang – heeft het kabinet aangekondigd de rijksbrede wetgevingstoetsing door het Ministerie van Justitie en Veiligheid te versterken.² Op 25 juni 2021 heeft de Minister voor Rechtsbescherming dit uitgewerkt in een Kamerbrief (junibrief) over de versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving.³

Op basis hiervan is een toetsingskader opgesteld voor de invulling van de wetgevingstoetsing door JenV met als uitgangspunt een selectieve, proactieve en empathische wijze van toetsing.⁴ Dit betekent dat JenV met inachtneming van de politiek-bestuurlijke context en de eigen verantwoordelijkheid van departementen actiever, maar ook selectiever gaat meedenken om samen met de departementen de kwaliteit van wetgeving te verhogen. JenV gaat zich richten op een diepgaandere beoordeling van de voor toetsing geselecteerde dossiers.

Leeswijzer

Dit document is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 gaat in op de gedeelde verantwoordelijkheid voor wetgevingskwaliteit.⁵ Vervolgens worden de selectie van toetsdossiers, de inhoud van de toetsing (paragraaf 3) en de toetsing in de praktijk (paragraaf 4) beschreven. Tot slot wordt kort aangestipt op welke wijze terug- en vooruitgekeken wordt (paragraaf 5).

¹ Zie [Ar 7.4](#). Ook gaat het om de toetsing van ingrijpende nota's van wijziging op een wetsvoorstel en een wetsvoorstel of ontwerp van een algemene maatregel van bestuur en het nader rapport daarbij, ingeval het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State daarop ingrijpende kritiek (dictum c of dictum d) op inhoud of vormgeving bevat.

² [Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 4](#).

³ [Kamerstukken II 2020/21, 35570-VI, nr. 115 \(junibrief\)](#).

⁴ Zie ook het implementatieplan *Beweging in wetgeving* van 28 juni 2022 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁵ In dit toetsingskader worden onder 'departement' ook de JenV-wetgevingssectoren verstaan.

2 De verantwoordelijkheid voor wetgevingskwaliteit

2.1 De verantwoordelijkheid voor wetgevingskwaliteit

Departementen zijn primair zelf verantwoordelijk voor en goed in staat tot het ontwikkelen van kwalitatief hoogwaardige wet- en regelgeving. Gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid voor de wetgevingskwaliteit en de selectievere toetsing door JenV is het van belang dat departementen een adequate interne kwaliteitsborging hebben (bijvoorbeeld via een interne toetspool). Met de toetsing en de ontwikkeling van wetgevingsbeleid ondersteunt JenV de interne kwaliteitsborging van het departement met het oog op de kwaliteit van wetgeving.

De rol van JenV bij de wetgevingskwaliteit bestaat uit een aantal onderdelen:

- **Adviseren** bij het opstellen van regelgeving. JenV toetst in de voorbereidingsfase van wet- en regelgeving voorstellen met meer afstand van politieke afspraken en beleidswensen.⁶ In dat kader draagt JenV verbetersuggesties⁷, alternatieve oplossingen, relevante adviezen en vergelijkbare voorbeelden aan en attendeert JenV op geconstateerde kwetsbaarheden en risico's. Ook kan JenV wetgevingskwaliteitsproblemen agenderen bij de verdere besluitvorming over een conceptregeling.
- **Kennis delen** om betere regelgeving te maken. JenV deelt kennis uit de rijksbrede wetgevingstoetsing en in het bijzonder de horizontale thema's en de toetsprioriteiten. JenV zorgt voor een toegankelijke ontsluiting van deze kennis via de website van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (KCBR) en de organisatie van kennisbijeenkomsten. Ook kan JenV meedenken over kennis- en hulpvragen van departementen bij concrete dossiers (als sparringpartner) of zorgen voor het delen van ervaringen over de interne kwaliteitsborging.
- **Signaleren en doorverwijzen** voor kwaliteitseisen (zie paragraaf 3.2) en aspecten die ook onder de verantwoordelijkheid van andere partijen vallen, zoals de [constitutionele toetsing door BZK](#)⁸ en [de toetsing op regeldruk voor burgers en bedrijven](#) door het Adviescollege toetsing regeldruk.
- **Instrumenten ontwikkelen en actualiseren** – in samenwerking met andere departementen – om betere regelgeving te maken, onder meer op basis van de kennis uit de toetsing. Denk aan het actualiseren van kwaliteitseisen zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving, maar ook het verbeteren van hulpmiddelen zoals de Schrijfwijzer memorie van toelichting en het Draaiboek voor de regelgeving.⁹

2.2 JenV als vakministerie

JenV is niet alleen primair verantwoordelijk voor de toetsing van wetgeving, maar maakt als vakministerie ook eigen beleid en wetgeving (waaronder de algemene wetboeken). Deze twee rollen bestaan naast elkaar.

De situatie kan zich dus voordoen dat JenV niet alleen vanuit de toetsingsrol, maar ook vanuit de rol als vakministerie betrokken is of moet worden bij een conceptregeling. In dat geval zijn departementen zelf verantwoordelijk voor de afstemming over hun conceptregeling met de relevante beleidsafdeling of wetgevingssector van JenV. Een akkoord op de wetgevingskwaliteitsbeleidstoets (de WKB-toets) is dus niet automatisch ook een akkoord van het Ministerie van JenV als vakministerie of andersom. Daarom bevat het aanbiedingsformulier voor het ambtelijk voorportaal/de onderraad/de ministerraad ook twee vakjes: akkoord wetgevingstoetsing en akkoord JenV. JenV streeft ernaar om richting andere departementen duidelijk aan te geven welke opmerkingen over een toetsdossier vanuit de WKB-toets worden gemaakt.

⁶ Zie ook [Kamerstukken II 2020/21, 35570-VI, nr. 115](#), p. 10.

⁷ Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de redactionele kwaliteit.

⁸ Zie [Ar 7.4, tweede lid](#).

⁹ Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld. Het Beleidskompas wordt ook onderhouden door JenV, maar heeft een veel bredere reikwijdte dan de wetgevingstoetsing. Juist in de fase voorafgaand aan de totstandkoming van wet- en regelgeving moet het Beleidskompas goed worden toegepast.

3 De selectie van dossiers en de inhoud van de toetsing

3.1 De selectie van dossiers

JenV gaat – gelet op de primaire verantwoordelijkheid van de departementen voor de kwaliteit van wet- en regelgeving – selectiever toetsen door zich vooral te richten op conceptregelingen die complex zijn of mogelijk grote maatschappelijke impact hebben én waarbij daarnaast sprake is van één of meer toetsprioriteiten (zie paragraaf 3.2).¹⁰

In overleg met departementen selecteert JenV toetsdossiers, gelet op de uiteindelijke wens om tot meer maatwerk te komen. Hierover vindt regulier overleg plaats tussen het departement en JenV (het selectieoverleg).¹¹ In dit overleg wordt besproken welke dossiers getoetst worden, op welke momenten in het proces en welke kennis- en hulpvragen er kunnen zijn bij het departement. De uitkomst van het selectieoverleg wordt vastgelegd in een overzicht met voor de WKB-toets geselecteerde dossiers dat periodiek wordt geactualiseerd. Daarbij wordt ook bekeken of heroverweging van eerdere selecties wenselijk is. Bij een onverhoopt verschil van inzicht over de indeling van een dossier vindt extra afstemming plaats tussen het afdelingshoofd en zo nodig op een leidinggevendenniveau.

Waar nodig vindt tussentijds overleg plaats, bijvoorbeeld omdat het departement daarom verzoekt of omdat JenV mogelijk interessante ontwikkelingen op het terrein van regelgeving signaleert (bijvoorbeeld via Kamerbrieven, een nieuw coalitieakkoord, nieuwsberichten of ontwikkelingen in de jurisprudentie) die kunnen leiden tot de selectie van toetsdossiers. Daarnaast kan JenV op verzoek van het departement als sparringpartner meedenken met concrete vraagstukken, ook bij dossiers die niet zijn geselecteerd voor de toetsing. In het geval dat onverwachts met spoed regelgeving moet worden voorbereid, neemt het departement zo snel mogelijk contact op met JenV om te overleggen of een spoeddossier toetsing behoeft.

Departementen melden alle conceptregelingen aan via het rijksbrede wetgevingsvoortgangssysteem (Kiwi), zodat de selectiepraktijk gemonitord en geëvalueerd kan worden. Een jaar na invoering van het toetsingskader wordt gezien of de selectieprocedure voldoende functioneert of dat bijstelling nodig is (zie ook paragraaf 5).

3.2 Inhoud van de toetsing

Algemeen

Doel van de WKB-toets is door middel van externe toetsing bij te dragen aan goede, uitvoerbare regelgeving die voldoende rekening houdt met de doelgroepen die erdoor geraakt worden. In de WKB-toets let JenV op de toepassing van de in de Aanwijzingen voor de regelgeving neergelegde eisen van goede wetgeving en de toepassing van het Beleidskompas. Belangrijk is dat conceptregelingen worden voorbereid met behulp van het Beleidskompas en antwoord geven op de vragen van het Beleidskompas.¹²

Vragen Beleidskompas

Terugkerend: Wie is belanghebbende en waarom?

1. Wat is het probleem?
2. Wat is het beoogde doel?
3. Wat zijn de opties om dit te realiseren?
4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?
5. Wat is de voorkeursoptie?

¹⁰ Dit betekent ten opzichte van de huidige situatie dat minder dossiers worden getoetst.

¹¹ Per departement wordt bekeken hoe vaak deze overleggen ingepland moeten worden. In elk geval is het van belang dat er regelmatig contact is tussen de departementen en JenV, bijvoorbeeld maandelijks. Per departement is er een vast JenV-aanspreekpunt voor de WKB-toets. Dit betekent echter niet dat het JenV-aanspreekpunt elk dossier ook zelf gaat toetsen.

¹² [Kamerstukken II 2022/23, 36200-VI, nr. 10.](#)

De voor de WKB-toets geselecteerde dossiers worden integraal getoetst. Zoveel mogelijk sluit JenV daarbij aan op de kwaliteitsborging bij de departementen en vragen die kunnen spelen bij andere partijen (bijvoorbeeld adviesorganen).¹³ Bij de toetsing gaat bijzondere aandacht uit naar de aspecten die een rol speelden bij de selectie van de regeling als toetsdossier (zie over de selectie van dossiers paragraaf 3.1). JenV treedt bij de toetsing ook op als coördinatie- en contactpunt. Dat houdt voor de verplichte kwaliteitseisen die worden gecoördineerd door andere departementen, zoals regeldruk, in dat JenV signaleert en doorverwijst. Zie het onderdeel Verplichte kwaliteitseisen op www.beleidskompas.nl voor een actueel overzicht van de verplichte kwaliteitseisen en de coördinerende departementen.

Toetsprioriteiten

In de WKB-toets heeft JenV extra aandacht voor zogenaamde toetsprioriteiten. In de Kamerbrief over versterking van kwaliteit van beleid en wetgeving zijn drie toetsprioriteiten genoemd: *menselijke maat*, *doenvermogen* en *uitvoerbaarheid*.¹⁴ De focus bij deze toetsprioriteiten ligt op de bedoelde en onbedoelde praktische gevolgen van wet- en regelgeving voor individuele burgers en de uitvoering. Bij de tweejaarlijks uit te brengen Staat van de wetgevingskwaliteit¹⁵ wordt door JenV gezien of de huidige toetsprioriteiten bijstelling behoeven:

- 1) Bij **menselijke maat** wordt gekeken of voldoende recht wordt gedaan aan de belangen van burgers bij de totstandkoming van wet- en regelgeving en of de uitvoering voldoende ruimte heeft om maatwerk te leveren zonder daarmee af te doen aan het voorkomen van willekeur en rechtszekerheid. Concreet wordt bijvoorbeeld getoetst of de regeling voorziet in voldoende bevoegdheden om onevenredige besluitvorming te voorkomen. Zie voor meer informatie [Menselijke maat](#).
- 2) Bij **doenvermogen** wordt gezien of de conceptregeling voldoende rekening houdt met het doenvermogen van alle betrokken doelgroepen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gelet op een adequate en tijdige doenvermogenstoets, het betrekken van de belanghebbende doelgroepen en het raadplegen van experts of het gebruik maken van onderzoek. Ook wordt gezien of het doenvermogenoordeel voldoende en inzichtelijk is meegewogen. Zie voor meer informatie [Doenvermogen](#).
- 3) Als het gaat om **uitvoerbaarheid** toetst JenV of de conceptregeling een goede en afdoende toelichting bevat op de aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en of recht is gedaan aan de uitvoeringstoets(en). Is de conceptregeling bijvoorbeeld samen met de betrokken uitvoerende partijen voorbereid en kunnen zij dit adequaat uitvoeren of handhaven? Zie ook [Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid \(U&H\)](#).

4 De toetsing in de praktijk

4.1 Dossiers geselecteerd voor toetsing

Uitgangspunt is dat het departement en JenV (de toetser(s) van het dossier) na de selectie van een dossier in een zo vroeg mogelijk stadium met elkaar in gesprek gaan over de betrokkenheid van JenV bij een geselecteerd dossier (dossiergesprek).¹⁶ Denk daarbij bijvoorbeeld aan het moment dat wordt gewerkt aan een hoofdlijnenbrief of als een startnotitie wordt opgesteld. JenV kan namelijk op deze momenten met enige afstand van het beleidsdossier en met een externe brede blik tijdig meedenken. Op basis van het dossiergesprek maken het departement en JenV met elkaar maatwerkafspraken over de betrokkenheid van JenV, de planning, de overlegstructuren waaraan JenV kan gaan deelnemen (bijvoorbeeld interdepartementale gremia en stuurgroepen), de beschikbare capaciteit en de versies die concreet ter toetsing worden voorgelegd. Ook wordt verkend welke kennis- en hulpvragen het departement heeft bij een conceptregeling waarbij JenV

¹³ Bij de toetsing kan ook worden geanticipeerd op vragen die mogelijk in het vervolgtraject en in de praktijk worden gesteld, bijvoorbeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State en het parlement. Vgl. het [Beoordelingskader van de Afdeling advisering van de Raad van State](#) en de [Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit](#) van de Eerste Kamer.

¹⁴ Kamerbrief 'Versterking van de kwaliteit van beleid en wetgeving' van 25 juni 2021, [Kamerstukken II 2020/21, 35570-VI, nr. 115 \(junibrief\)](#).

¹⁵ Dit is een tweejaarlijks openbaar advies waarmee het Ministerie van JenV wil bevorderen dat inzichten uit de wetgevingstoets en signalen en rapporten beter worden benut bij het maken van wet- en regelgeving. De Staat van de wetgevingskwaliteit is aangekondigd in [Kamerstukken II 2020/21, 35570-VI, nr. 115](#), p. 10-11.

¹⁶ Contacten over de WKB-toets lopen in beginsel via de handelend wetgevingsjurist bij het departement.

een rol kan spelen. Het ligt in de rede dat er vervolgens regelmatig contacten zijn om elkaar op de hoogte te houden en de afspraken waar nodig te actualiseren.

Door de maatwerkafspraken kunnen tussen dossiers verschillen bestaan in de mate waarin JenV betrokken is. Bij het ene dossier kan bijvoorbeeld volstaan worden met het meelesen op een paar momenten in het totstandkomingsproces, terwijl bij een ander dossier met beleidsbrieven wordt meegelezen en actief wordt deelgenomen aan interdepartementale overlegstructuren. Ook kunnen bij een toetsdossier afspraken worden gemaakt over het bekijken van onderliggende regelgeving.

In beginsel wordt bij geselecteerde toetsdossiers op de volgende momenten tijdig¹⁷ een concept in Kiwi¹⁸ aangeboden, tenzij anders afgesproken:

- i. Een conceptregeling voorafgaand aan de internetconsultatie, zodat opmerkingen – waar nodig – al kunnen worden verwerkt in de consultatieversie (toetsing op hoofdlijnen);
- ii. Een conceptregeling voorafgaand aan aanbidding aan het ambtelijk voorportaal (integrale toetsing);
- iii. Een nader rapport en een conceptregeling na afloop van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (bij een negatief dictum). Met de departementen kan worden afgesproken dat JenV ook wordt betrokken in geval van een positief dictum.

4.2 Resultaat van de toetsing

Als overeenstemming is bereikt over de WKB-toets, kan op het aanbiedingsformulier voor de ambtelijke voorportalen en de onderraad/ministerraad worden aangegeven dat de WKB-toets akkoord is.

Bij verschil van inzicht wordt zo veel mogelijk geprobeerd om geschilpunten op te lossen door middel van overleg (zo nodig op leidinggevendenniveau) voorafgaand aan agendering in het voorportaal of de ministerraad. Als bij de toetsing van geselecteerde dossiers uiteindelijk geen overeenstemming is bereikt, worden de discussiepunten uit de WKB-toets in overleg met het departement beknopt vermeld op het aanbiedingsformulier voor de ambtelijke voorportalen en de onderraad/ministerraad. Deze weergave op het aanbiedingsformulier sluit aan bij hetgeen al gebruikelijk is bij een verschil van inzicht tussen departementen over een conceptregeling die geagendeerd wordt voor voorportalen, onderraden of ministerraad.

Huidige situatie:

Op het aanbiedingsformulier kan nu bij 'Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse' gekozen worden voor 'Ja', 'Nee, met bijlage', 'Nee, zonder bijlage' en 'N.v.t.'.¹⁹

Nieuwe situatie:

'Overeenstemming met JenV inzake WKB-toets' met als mogelijke antwoorden 'Ja', 'Nee', 'Niet geselecteerd voor toetsing' en n.v.t. met daaronder een tekstvak 'Bijzonderheden WKB-toets'.

Op deze wijze is in voorportalen, onderraden en de ministerraad duidelijk welke bezwaren er vanuit het oogpunt van wetgevingskwaliteit bestaan, zodat deze kunnen worden meegewogen in de ambtelijke of politieke besluitvorming. De notitie in het tekstvak op het aanbiedingsformulier (en waar nodig voor een adequate besluitvorming een oplegnotitie ter toelichting op de geschilpunten) kwalificeert daarmee als een lichtere variant van het wetgevingsrapport.²⁰

Daarnaast ontvangen de bewindslieden van JenV voor de onderraden en de ministerraad ambtelijke adviezen waarin apart aandacht wordt besteed aan de resultaten van de WKB-toets en

¹⁷ [Ar 7.4, vierde lid](#): "Het voorleggen geschiedt dusdanig tijdig, dat er voldoende ruimte is voor reëel overleg over alternatieve mogelijkheden, indien de Directie Wetgeving en Juridische Zaken dat noodzakelijk acht."

¹⁸ Er wordt nog gekeken naar mogelijkheden in Kiwi om dit voor de departementen en toetsers zo lastenluw mogelijk te regelen.

¹⁹ De beschrijving van de huidige situatie wordt verwijderd, zodra het aanbiedingsformulier is aangepast.

²⁰ Een wetgevingsrapport bevat de door JenV geformuleerde geschilpunten en wordt door het departement met het voorstel meegezonden naar de ministerraad of onderraad. Zie ook de toelichting bij [Ar 7.4](#), paragraaf 4 van de brief van 25 juni 2021, [Kamerstukken II 2020/21, 35570-VI, nr. 115 \(junibrief\)](#), het implementatieplan *Beweging in wetgeving*, p. 34.

zo nodig interventies worden geadviseerd. In dat geval wordt het betreffende departement hierover vooraf geïnformeerd.

4.3 Dossiers niet geselecteerd voor toetsing

De dossiers die niet zijn geselecteerd voor de WKB-toets, worden niet door JenV getoetst.²¹ Wel dient uiterlijk tegelijk met de aanbieding aan de ambtelijk voorportalen een conceptregeling in Kiwi te worden geplaatst. JenV bekijkt dan of de indeling klopt op basis van het eerder opgestelde overzicht van geselecteerde toetsdossiers en de gehanteerde criteria. Indien de indeling klopt, wordt het dossier vooralsnog zonder toetsing afgedaan via Kiwi. Als dit onverhoopt niet het geval is, vindt nader overleg plaats met het departement. In adviezen voor onderraden of de ministerraad over niet voor de WKB-toets geselecteerde dossiers kunnen in voorkomende gevallen ook belangrijke punten van wetgevingskwaliteit onder de aandacht van de bewindslieden worden gebracht. Hierover wordt het betreffende departement vooraf geïnformeerd.

In het geval dat de Afdeling advisering van de Raad van State over een niet getoetst dossier een negatief advies uitbrengt (dictum c of dictum d), worden het nader rapport en de conceptregeling ter toetsing aangeboden via Kiwi om alsnog te worden getoetst.²²

5 Terug- en vooruitkijken

Het toetsingskader is een levend document.²³ De Interdepartementale Klankbordgroep Toetsingskader onder leiding van JenV monitort de toepassing van het toetsingskader. Het document kan zo nodig worden bijgesteld naar aanleiding van aanpassing van de toetsprioriteiten, signalen vanuit de interdepartementale Klankbordgroep Toetsingskader of bevindingen en aanbevelingen in de tweejaarlijkse Staat van de wetgevingskwaliteit.

Elk jaar vindt in beginsel op leidinggevendenniveau overleg plaats tussen het departement en JenV om terug te kijken op en vooruit te kijken naar de selectie van dossiers en de WKB-toets. De uitkomst van deze gesprekken kan ook een aanleiding zijn om het toetsingskader aan te passen.

²¹ Uitzondering bij de selectie: voorstellen van rijkswet ter goedkeuring van verdragen en begrotingswetsvoorstellen worden in het algemeen niet geselecteerd voor de WKB-toets. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk.

²² Zie [Ar 7.4, eerste lid, onder d](#).

²³ Op www.kcbr.nl vind je de meest recente versie van het toetsingskader.