

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009

B

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2008

Op 16 mei 2008 heeft u het rapport van de Visitatiecommissie Juridische Functie en Wetgeving (hierna: de Visitatiecommissie of commissie-Hoekstra), de kabinetsreactie daarop en het bijbehorende advies van de Raad van State naar de Eerste Kamer gezonden¹. De commissie Justitie heeft voor het zomerreces herhaaldelijk over het rapport gesproken. De diverse vragen die leven bij de leden van de commissie leggen zij bij deze aan u voor.

Gebruik van de juridische functie

De leden van de **CDA**-fractie hebben met verontrusting kennis genomen van het rapport van de Visitatiecommissie, het advies van de Raad van State en het kabinetsstandpunt hierover. Het rapport – en de Raad van State bevestigt dit – concludeert dat de juridische functie in toenemende mate tekort schiet en op korte termijn verbeteringen noodzakelijk zijn. Het belang van een goede vervulling van de juridische functie op de departementen van algemeen bestuur is cruciaal voor het functioneren van de rechtsstaat en voor een goed functionerend maatschappelijk verkeer. Al zeker twee decennia bestaat er een toenemende zorg over zowel de kwantiteit van regels als de kwaliteit ervan. De leden van de CDA-fractie zien de politiek niet als dé bron van het verschijnsel van de regelstaat en regelsamenleving. Het is een meer dimensionaal verschijnsel. Het politieke proces speelt zeer zeker een belangrijke rol, omdat een groot deel – lang niet alle overigens – van de regels in ons land via wetgeving in formele of materiële zin tot stand komen. Daarmee is echter de politiek niet steeds de bron. Die is vaak juist in de samenleving te vinden, in maatschappelijke processen, in percepties van belangen die beschermd en risico's die vermeden moeten worden. Het verschijnsel van de regelstaat en regelsamenleving vraagt om een fundamentele maatschappij- en cultuurkritiek. Het is niet de taak van de overheid om die kritiek te organiseren. Wel om in de eigen organisatie tegenwicht te bieden aan maatschappelijke krachten die de overheid in een positie manoevreren die leiden tot «overstretch», namelijk een overspannen verwachting van wat regelgeving

¹ Deze documenten zijn gedrukt als Kamerstukken II 2007–2008, 31 201, nr. 32 en bijlagen

vermag. De juridische functie speelt derhalve niet alleen een dienende of rechtstatelijke rol, maar ook een maatschappij- en cultuurkritische. Die rol kan alleen vervuld worden als kwantitatief zowel als kwalitatief de juridische functie van voldoende gewicht is. Tegen deze achtergrond moet dan ook de zorg van de leden van de CDA-fractie worden gezien. Deelt de minister deze zorg en de analyse zoals hier kort samengevat weergegeven?

De commissie-Hoekstra constateert dat de juridische eenheden op de meeste departementen door bezuinigingsrondes nog nauwelijks in staat zijn de juridische kwaliteit van beleids- en besluitvorming te waarborgen. De regering geeft aan dat zij beseft dat meer juridische kwaliteit en intensivering van de juridische functie gevolgen heeft voor de capaciteit. Deze gevolgen kunnen volgens haar alleen worden gemitigeerd als ook aan de beleidskant een matiging optreedt. Lezen de leden van de **VVD**-fractie het goed dat de oplossing dus is: minder beleid dus minder wetgeving? De VVD is voor een kleinere overheid, minder staatsbemoeden, minder beleid en minder wetgeving. De leden van de VVD-fractie onderschrijven dan ook het streven naar minder beleid. Maar hoe denkt de minister dat te gaan realiseren? Zou de minister het niet meer moeten zoeken in het optimaliseren van het wetgevingsproces?

De commissie-Hoekstra constateert dat er op geen enkel ministerie een volledig structureel, periodiek systeem van juridische kwaliteitsborging is. Zij beveelt, zo lezen de leden van de VVD-fractie, een juridische audit aan, als stap naar een meer structureel kwaliteitssysteem. Hoe ziet de minister de koppeling met beleid en uitvoering daarin? Hoe krijgt deze koppeling daarin gestalte? Hoe krijgt de wisselwerking tussen wet in wording en wet in werking daarin een plaats?

Ten aanzien van de positie van de juridische functie bij beleidsvorming en uitvoering wordt geconstateerd dat soms wordt gekozen voor wetgeving om een probleem op te lossen terwijl een andere oplossing ook mogelijk en meer wenselijk is. Deze constatering wordt door de leden van de **SP**-fractie herkend en is door hen reeds bij herhaling aangekaart. De regering ontwikkelt als oplossing hiervoor een integraal afwegingskader. Kan de minister als aangeven hoe dat eruit gaat zien en wie concreet met de ontwikkeling daarvan belast is?

De Raad van State stelt, zo lezen de leden van de SP-fractie, dat in verband met de juridisering en internationalisering de juridische eenheden op de ministeries ten gevolge van enkele bezuinigingsrondes nauwelijks nog in staat zijn de juridische kwaliteit van beleids- en besluitvorming te waarborgen. Zowel de omvang als de kwaliteit baren zorgen. De Raad van State constateert 3 problemen:

1. onvoldoende capaciteit en kwaliteit
2. de formele positie van de juridische eenheid is onvoldoende geregeld
3. cultuurverandering is nodig

Ad 1: de regering suggereert dat versterking van de juridische functie gepaard kan gaan met bezuinigingen. Genoemd worden daarbij de gebruikelijke acties als betere samenwerking, dossiersteams, etc. Dat moge enige soelaas bieden. Is de regering van mening dat alle capaciteits- en kwaliteitsproblemen die de Raad van State signaleert hier mee op te lossen zijn?

Ad 2 en 3: De regering gaat naar de mening van de aan het woord zijnde leden van de SP-fractie nauwelijks op deze problemen in. Is zij voornemens om de formele positie van de juridische eenheid in de departe-

menten te herzien? Zo ja, kunt u aangeven wat het standpunt van de regering is ten aanzien van de suggestie dat het hoofd van de juridische eenheid in staat moet zijn óók politieke besluitvorming te beïnvloeden? Zou dat als gevolg kunnen hebben dat eisen aan de politieke kleur van het hoofd gesteld zouden kunnen gaan worden? De stelling van de regering dat dit de verantwoordelijkheid van de ministeries zelf is, roept de vraag op wie concreet verantwoordelijk is. Is dit de minister? Of wellicht de secretaris-generaal? En aan de hand waarvan zal gemonitord worden of de taakstelling in de pas blijft lopen met de mogelijkheden voor efficiëntie winst en beleidsmatiging? Graag een reactie van de minister.

Zicht op regelgroei en -druk

De leden van de **CDA**-fractie hebben in het verleden aangedrongen op een monitor op de regelgeving door periodiek te inventariseren op welke departement hoeveel nieuwe regels tot stand waren gekomen en hoeveel afgeschaft. Het is deze leden opgevallen dat de daarop gevolgde toezegging slechts eenmaal is nagekomen.¹ Kan de minister toelichten hoe dit verzuim kon optreden en wat hij daar aan denkt te doen?

De leden van de CDA-fractie hebben indertijd ook bepleit zichtbaar te maken uit welke bron een nieuwe regel voortkomt om daarmee het beeld te corrigeren dat het steeds de departementen of de Tweede Kamer zijn die het initiatief hebben genomen. Zij herinneren eraan, dat uit het WODC-onderzoek «Alle regels tellen» bleek, dat het monitoren van ook dit aspect van de regelgroei slechts een fte op jaarbasis zou vergen om dit werk te doen. Destijds is dit voorstel om procedurele redenen niet overgenomen. Is de minister bereid dit voorstel alsnog uit te voeren?

De regering heeft in zijn reactie het volgende opgemerkt: «Om te bezien of wetgevingscomplexen nog voldoen aan de eisen van de tijd en ten dienste staan aan een bruikbare rechtsorde, is het kabinet-Balkenende I een nieuwe doorlichtingsoperatie gestart onder de titel Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf»². Vragen omtrent het verminderen van regeldruk, het versterken van de kwaliteit van publieke dienstverlening, het bieden van ruimte voor keuzes van burgers en instellingen en het faciliteren van de eigen verantwoordelijkheid van deze rechtssubjecten staan daarbij centraal. Het nieuwe kabinet zal met een nieuwe operatie op de ingeslagen weg verder gaan³. Wanneer vindt deze operatie plaats? Wanneer zou de Eerste Kamer daar het resultaat van tegemoet kunnen zien?

Vorbereiding van wetgeving

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de regering meedeelt op alle departementen wetgevingsprotocollen te zullen gaan hanteren. Kennelijk gaat het dus om van elkaar verschillende protocollen. Kan de minister daar nader op ingaan en daartoe inzage geven in de reeds bestaande protocollen?

De regering omarmt verder het advies van de Visitatiecommissie om steeds bij wetgevingsprojecten een startnotitie op te maken. Krijgen de Kamers inzage in dergelijke notities?

Beleid, uitvoering en recht zijn voor de overheid onafscheidelijk, zo staat er in de kabinetsreactie. Zij grijpen in elkaar, zijn met elkaar verweven. Juridische professionals van het Rijk moeten tijdig bij de voorbereiding van beleid en wetgeving en bij de handelingen en besluiten tot uitvoering daarvan worden betrokken. De leden van de **VVD**-fractie zijn het hier volledig mee eens. Hoe gaat dat gebeuren?

De regering geeft aan dat internetconsultatie er aan kan bijdragen dat uitvoeringsaspecten eerder in het beleidsproces aan de orde komen.

¹ Zie ook de brief van de voorzitter van de commissie Justitie d.d. 11 maart 2008 (kenmerk 140 740u)

² Kamerstukken II 2002–2003, 28 755, nr. 1

³ Kamerstukken II 2003–2004, 29 349, nr. 1, pagina 16

Waarop is dat gebaseerd? De vorm van internetconsultatie lijkt de leden van de VVD-fractie veel te vrijblijvend. Bovendien bestaat het risico op rijpe en groene reacties in alle soorten en maten en van verschillende kwaliteit. Kan de minister aangeven hoe en waarom hij denkt dat internetconsultatie bijdraagt aan betere wetgeving?

Internetconsultatie kan gezien worden als een onderdeel van het wetgevingsproces. Het wetgevingsproces – dat in hoge mate de kwaliteit van wet- en regelgeving bepaalt – zou effectiever, efficiënter en transparanter georganiseerd moeten worden. Bij het organiseren van het wetgevingsproces moeten er duidelijke verbindingen worden gemaakt met de uitvoerings- en toezichtstaken van de overheid. In navolging van het optimaliseren van bedrijfsprocessen kunnen ook de wetgevingsprocessen adequaat ondersteund worden met open standaarden en ICT-middelen. Is de minister voornemens om de wetgevingsprocessen inderdaad te optimaliseren met gebruikmaking van open standaarden en ICT-middelen?

Uitvoeringspraktijk

Op grond van eigen ervaringen signaleren de leden van de **CDA**-fractie een toename van het aantal «veegwetten», reparatiewetten en reparaties die worden «meegenomen» in reguliere wetsvoorstellen. Men is daarvan geen statistiek bekend. Zij zouden graag een inventarisatie van dergelijke reparaties ontvangen, uitgesplitst naar departement, gedurende de jaren 2002 en volgende.

De regering constateert dat de werelden van de wet in wording en de wet in werking verschillen. Dat klopt. Het lijkt de leden van de **VVD**-fractie echter wel van belang dat deze werelden bij elkaar worden gebracht of in ieder geval met elkaar in verband worden gebracht. Hoe ziet de minister dat concreet voor zich?

De regering relateert problemen bij de uitvoering. In de praktijk zijn deze naar het oordeel van de leden van de **SP**-fractie echter legio; zie bijvoorbeeld de Wet gesloten jeugdzorg. Het ontbreken van voldoende gekwalificeerde deskundigen voor de vereiste rapportage zorgt voor stagnatie in de broodnodige behandeling van jongeren. Aan de uitvoerings- en handhavingsproblemen zitten twee aspecten: de tijd en het geld. Het is tegenwoordig gebruikelijk om te werken aan de uitvoering vóórdat een wet is aangenomen. Dat hangt weer samen met het beleid om een wet snel na aanneming in te voeren. Dit genereert twee problemen: er wordt zinloos werk verricht (en dus geld verspild) als de wet niet aangenomen wordt, én als de wet wel aangenomen wordt is het veld er vaak in het geheel niet klaar voor, met alle gevolgen van dien. Kan de regering uitleggen waarom niet (vaker) sprake is van op termijn of gefaseerde in werkingtreding van wetgeving?

De EU-dimensie

De leden van de **CDA**-fractie verwijzen verder naar het onderzoek van de Rekenkamer naar de implementatie van Europees recht, met name richtlijnen. De Rekenkamer signaleert na een tijdelijke verbetering hernieuwd een teruggang in implementatietempo. In hoeverre speelt hierbij capaciteitstekort een rol?

De Raad van State is (nog steeds) van mening dat benoeming in hogere rangen niet meer plaats zou moeten vinden als de betrokkene geen Brusselse ervaring heeft. Kunt u de leden van de **SP**-fractie zeggen of de regering het hiermee eens is, en zo ja, wat van een dergelijk beleid de financiële consequentie zal zijn? Is dat nog steeds te rijmen met de «taakstelling»?

Deze leden vragen voorts of de regering al enig inzicht kan geven in de vraag op welke manier en door wie instrumenten zullen worden ontwikkeld die vanaf het eerste stadium van onderhandelingen over een Europees voorstel dwingen tot nadenken over de consequenties van de voorstellen?

Evaluatie van regelgeving

De leden van de SP-fractie zijn onder de indruk van de term «clearing house». Het begrip wordt echter niet nader ingevuld. Zou u daarover meer duidelijkheid willen geven? Wie bedenkt de vaste set vragen? Wie houdt de meta-evaluatie? Als dat het «clearing house» is, wat is dan de relatie tussen dit instituut en de diverse departementen? En vooral: hoe wordt voorkomen dat de evaluaties in een bureaula verdwijnen zoals bijvoorbeeld destijds (in 2000) de uitstekende evaluatie van de OTS-wetgeving door het Verwey-Jonker Instituut. De evaluaties van de BOPZ-wetgeving hebben daarentegen steeds onmiddellijk tot wetsvoorstellen geleid. Waar komen deze verschillen vandaan en hoe worden deze in de toekomst te voorkomen?

Regelgeving en ICT

De problemen met ICT bij de overheid zijn volgens de leden van de **SP**-fractie inmiddels bij heel Nederland bekend. Een recent voorbeeld betreft de ontwikkeling van het elektronisch kinddossier (ekd) en het elektronisch patiëntendossier (epd)¹. Ook het gedoe rond het ekd stemt treurig (a. technologische problemen waardoor er nu diverse software programma's komen waarvan niet zeker is of zij te zijner tijd op elkaar afgestemd kunnen worden, b. problemen met Europese aanbesteding en c. nog geen wet waarop de uitwisseling van deze gegevens zou kunnen berusten). De overheid blijkt ook steeds niet in staat de kosten enigszins reëel te schatten. De regering antwoordt met een paar, voor de leek onbegrijpelijke kreten. Kan de regering ook, in voor een ICT-leek begrijpelijke terminologie, duidelijk maken hoe dit probleem wordt aangepakt?

Tot slot

De leden van de **CDA**-fractie merken ten slotte op bij een na beantwoording van deze vragen nog te houden plenair debat nog nader in te zullen gaan op het meer algemene deel van het advies van de Raad van State. En wat denkt de regering tot slot te doen aan de noodzakelijke cultuurverandering? Is er zicht op de verschillen in dit opzicht tussen de verschillende departementen en wordt er gekeken wat deze van elkaar kunnen leren?

Op 22 maart 2007 verscheen het rapport van de visitatiecommissie. Pas in mei 2008 is de kabinetsreactie verschenen. Daar zit ruim een jaar tussen. De leden van de **VVD**-fractie vernemen graag waarom zo lang is gewacht.

Ten slotte. De Eerste Kamer heeft zich recentelijk bezonnen op haar medewetgevende taak en in het kader daarvan geconstateerd dat sprake is van een toenemende inhoudelijke en procedurele complexiteit van wetgeving. Een ambtelijk opgestelde notitie terzake brengen de leden van de **commissie Justitie** graag bij deze onder de aandacht van de regering door aanhechting van een kopie ervan. Met de kanttekening dat de Kamer zich nog niet in definitieve zin heeft uitgesproken over de in de notitie aangereikte suggesties verzoeken de leden de minister op deze notitie in te willen gaan.

De leden van de commissie zien de beantwoording van hun vragen en opmerkingen met belangstelling tegemoet.

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

¹ Zie over dit laatste Medisch Contact nrs. 31–32 blz. 1299 – «Bij voorbaat achterhaald»

1. Inleiding

Aanleiding

Op 22 maart 2005 werd de grondwetswijziging die de gekozen burgemeester mogelijk moest maken in de Eerste Kamer verworpen. Na het debat over deze grondwetswijziging ontstond een discussie over de staatsrechtelijke plaats van de Eerste Kamer. Enerzijds was een veel gehoord standpunt dat het niet aan de Eerste Kamer was een verband te leggen met een wetsvoorstel ter uitwerking van de grondwetswijziging waarover de Tweede Kamer nog een standpunt moest innemen, en dat wetsvoorstel mede aan te voeren als argument om tegen de grondwetswijziging te stemmen. Anderzijds is er door leden op gewezen dat het niet in samenhang bekijken van voorstellen afdoet aan een verantwoorde behandeling in de Eerste Kamer. Deze leden voerden aan dat vanwege de gesignaleerde samenhang de goedkeuring van de grondwetswijziging zich impliciet ook uitstrekte over daarmee samenhangende wetsvoorstellen ter uitwerking en dat het hen vrij stond de regering over die uitwerking toezeggingen te ontlocken.

Naar aanleiding van de discussie die toen ontstond, is in het College van Seniores aan de hand van de twee notities gesproken over de bevoegdheden van de Eerste Kamer.¹ Bij de bespreking van de tweede notitie op 18 oktober 2005 in het College van Seniores is aangedrongen op een vervolgotitie over «complexiteit van wetgeving». Dit verzoek heeft uiteindelijk geleid tot de voorliggende notitie over complexiteit van wetgeving². De vraag om novelles en toezeggingen werd namelijk deels toegeschreven aan de toegenomen complexiteit van wetgeving. In die opvatting leidt het leggen van verbanden met andere wetsvoorstellen tot een actievere opstelling van de Eerste Kamer, waardoor het beeld kan ontstaan dat de Eerste Kamer «politiseert»³. De politisering zou o.a. zich uiten in meer novelles⁴ en meer moties. De novellepraktijk is in 1967 ontstaan.

¹ De notitie *De staatsrechtelijke plaats en betekenis van de novelle*; enkele vraagpunten (juni 2005) ging in op het dilemma van de novelle: ongewenst verkapt amendementsrecht of legale reddingsboei voor de wetgevingskwaliteit? Daarnaast werden vragen gesteld over de relatie tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer en over mogelijk «misbruik van bevoegdheden» door de Eerste Kamer. In de aanvullende notitie *Enkele aanvullende opmerkingen op de notitie «De staatsrechtelijke plaats en betekenis van de novelle»* (oktober 2005) komt de vraag aan de orde of een inhoudelijke novelle kan worden afgedwongen. Het antwoord op deze vraag is niet eenduidig omdat daarmee wordt afgeweken van de vaste gedragsregel dat de Eerste Kamer zich niet uitsprekt over wetsvoorstellen die in behandeling zijn in de Tweede Kamer. Het is echter aan de regering om te bepalen of een toezegging aan de Eerste Kamer gedaan en gehonoreerd wordt.

² Indirect is ook het rapport *Criteria voor wetgevingskwaliteit* een uitvloeisel van de discussie over complexiteit in oktober 2005.

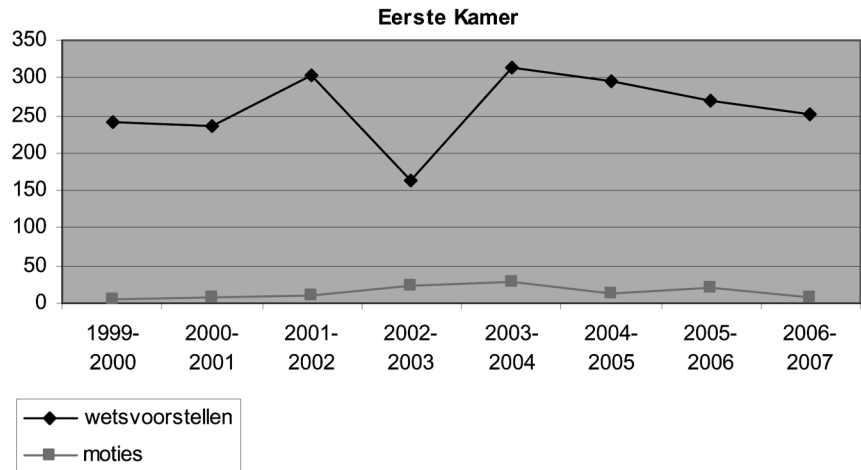
³ Behalve bij de gekozen burgemeester werd deze opvatting ook gehoord bij de invoering van het nieuwe zorgstelsel. Ook in de notitie *Reflecties over de positie van de Eerste Kamer* (Kamerstuk 26 976, nr. 1) is de opvatting terug te vinden dat: De Eerste Kamer «steeds meer een politiek orgaan [is] geworden» (blz. 6). In het verslag is over deze opvatting door de leden van het CDA opgemerkt dat met het begrip «politieke opstelling» soms partijpolitiek en soms strijd om waardentoedeling bedoeld wordt. Dit vertroebelt de discussie. (Kamerstuk 26 976, nr. 254, blz. 2)

⁴ In reactie op de toezegging van de minister-president tijdens het debat over de regeringsverklaring op 3 april 2007 om het gebruik van novelles met de minister van Justitie te bespreken is het uitgangspunt herhaald dat het instrument van de novelles zo min moeten worden ingezet. Als het toch gebeurt, moet de kwaliteit gegarandeerd zijn. De minister van Justitie bereidt een nota voor over de voorbereiding van wetsvoorstellen en de rol van de minister van Justitie daarin. De minister-president stelt echter ook dat de novelle een nuttige functie kan blijven vervullen om aan zwaarwegend wensen van de Eerste Kamer tegemoet te komen (zie de brief inzake voortgangsinformatie toezeggingen Eerste Kamer (Kamerstuk 31 200 III, A)).

In absolute zin is het aantal novelles stijgende. Gerelateerd echter aan de toename van het aantal wetsvoorstellen is die stijging beperkt¹.

Uit gegevens over het aantal ingediende moties in de Eerste Kamer sinds het vergaderjaar 1999/2000 blijkt dat hierin geen duidelijke stijgende lijn zit. Na een aanvankelijke stijging trad in 2004/2005 een daling op. Het beeld over het aantal moties is dit vergaderjaar mogelijk vertekend door het relatief grote aantal moties dat is ingediend bij de behandeling van het belastingplan, waardoor nu reeds meer moties zijn ingediend dan vorig vergaderjaar. Het feit dat er in 2006–2007 slechts 8 moties werden ingediend is waarschijnlijk toe te schrijven aan de kabinetswisseling en de 100-dagenperiode.²

Grafiek: Aantallen wetsvoorstellen en moties in de Eerste Kamer 1999–2007



Het beeld dat de Kamer zou politiseren kan voorts worden gerelativeerd omdat de Eerste Kamer vaker als eenheid opereert, bijvoorbeeld met unaniem aangenomen moties of woordvoering namens verschillende partijen en soms zelfs met een woordvoerder namens de hele Kamer. De vraag of er nu wel of niet sprake is van politisering neemt echter de constatering niet weg, dat wetgeving ontegenzeggelijk complexer is geworden. De redenen hiervoor zullen in deze notitie aan de orde komen.

Doel en van inhoud van deze notitie

Deze notitie dient:

- 1) ter verkenning van de veranderde positie van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces;
- 2) als achtergrond voor de commissies en de staf bij de beoordeling van complexe wetsvoorstellen, in samenhang met het rapport Criteria voor wetgevingskwaliteit; en
- 3) ter inventarisatie van de mogelijkheden adequaat om te gaan met complexiteit van wetgeving.

In het licht van de ontwikkelingen die zich sinds 2005 hebben voorgedaan zal deze notitie ingaan op de veranderde context waarin de Eerste Kamer opereert (hoofdstuk 2) en de notie dat een volwaardige beoordeling van wetgeving steeds complexer wordt (hoofdstuk 3). Redenen die daarvoor genoemd worden zijn nauwe samenhang tussen wetsvoorstellen (zowel Europees als nationaal), ingrijpende wijzigingen in het voortraject, ruimere delegatiegrondslagen en ingewikkelde uitvoeringsregelgeving bij kaderwetten of de grootte dan wel de impact van een wetsvoorstel. In

¹ Dit betreft een stijging in absolute zin. Tussen 1967 en 2001 werd de novelle 66 maal in stelling gebracht. Zie E.T.C. Knippenberg, «De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat», 2002, pag. 160. Dat is gemiddeld bijna 2 novelles per jaar. Volgens de Jaarberichten uit de periode 2003–2006 zijn er in de drie betreffende parlementaire jaren 11 novelles toegezegd door de regering, hetgeen bijna een verdubbeling is van het jaargemiddelde. Bij een adequate vergelijking echter diende de cijfers gerelateerd te worden aan het aantal voorstellen van wet in formele zin. Daarnaast is het aangewezen niet ook de technische maar uitsluitend de inhoudelijke novelles in ogenschouw te nemen. Ter illustratie: tussen 1983 en 2000 was sprake van 20 inhoudelijke novelles; gerelateerd aan de 4439 wetsvoorstellen was er dus bij minder dan 0,01% van de wetsvoorstellen sprake van een novelle. (Knippenberg, a.w., blz. 159)

² Een totaaloverzicht van aantallen novelles, ingediende moties en in behandeling genomen wetsvoorstellen, inclusief gegevens van de Tweede Kamer is opgenomen in bijlage I.

hoofdstuk 4 zijn suggesties geïnventariseerd over hoe om te gaan met complexiteit van wetgeving.

2. Veranderde positie van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces

In het najaar van 2005 is in het College van Seniores opgemerkt dat de toegenomen dynamiek van wetgevingsprocessen met zich mee brengt dat de senaat minder aan het einde van het wetgevingsproces staat, maar eerder onderdeel van een «wetgevingscirkel» is geworden. De feitelijke situatie is daardoor steeds verder verwijderd geraakt van het uitgangspunt, dat de Eerste Kamer als laatste aan zet is in een lineair traject¹. Er is meer dan vroeger sprake van *samenhang* tussen wetsvoorstellen of ontwikkelingen elders. Lineaire trajecten waarbij de senaat aan het einde zijn goed- of afkeurende oordeel uitspreekt zijn bij veelomvattende voorstellen zeldzamer geworden. Er is veeleer sprake van een continu proces met telkens nieuwe ontwikkelingen, waarbij op verschillende momenten door diverse actoren wordt geïntervenieerd in de vorm van onderzoeksrapporten, nieuwe beleidsnotities en wetsvoorstellen. Processen van totstandkoming van formele wetgeving en gedelegeerde regelgeving lopen bovendien niet gelijk op. Al deze problemen doen zich voor bij grote wetgevingsoperaties en zogenoemde kaderwetgeving². Omvangrijke wetgevingspakketten, zoals die rond het nieuwe zorgstelsel, laten zich bovendien moeilijk beoordelen omdat de bijbehorende uitvoeringsregelgeving de Tweede Kamer nog niet heeft bereikt, daar nog in behandeling is (voorhang) of niet onderworpen is aan parlementaire controle vooraf.

De Eerste Kamer wordt door deze veranderingen in toenemende mate gedwongen zowel procedurele als inhoudelijke verbanden te leggen tussen aanhangige wetsvoorstellen en onderwerpen die binnen of buiten het wetgevingstraject of elders onderwerp van debat zijn of dat nog zullen worden. In procedurele zin leidt dat soms tot vertragingen, hoezeer de Eerste Kamer zich van haar kant inspant, om zich aan termijnen te houden.

Gevolg van deze veranderingen is dat onduidelijk wordt wie nu eigenlijk het laatste woord heeft, waarbij de vraag rijst, of de Kamer haar bevoegdheden als medewetgever wel op een juiste en effectieve manier kan hanteren. Zo is in het verleden door bewindspersonen soms het standpunt ingenomen dat de Kamer niet expliciet om een novelle kan vragen. De conclusie van de senatoren ten aanzien van de novelle luidde echter dat inhoudelijke novelles gevraagd mogen worden. Het is aan de regering hierop te reageren en aan de Kamer te beslissen hoe ver men gaat in dit overleg, waarbij aangetekend wordt dat er geen grondwettelijke basis bestaat voor het stellen van eisen aan novelles, maar dat er evenmin een verbod is³. De regering beslist uiteindelijk of zij ingaat op de wensen van de Kamer. In de praktijk beperkt de Kamer zich niet langer tot het uitlokken van novellen, maar maakt zij gebruik van het volledige instrumentarium dat tot haar beschikking staat. Zo is naar aanleiding van de vele wijzigingen in Wet geluidhinder opgemerkt dat het wettelijke stelsel een zodanige lappendeken was dat er een nieuwe samenhangende wet zou moeten komen. De toenmalige staatssecretaris van VROM, heeft deze wet toegezegd. Bij de behandeling van een voorstel tot wijziging van de Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ) in februari 2008, deed de regering de Kamer de toezegging niet opnieuw met wijzigingen van deze wet te komen maar inzake (dwang)behandeling van psychiatrische patiënten met een geheel nieuw wetsvoorstel te komen.

¹ Volgens de Grondwet (artikel 85) overweegt de Eerste Kamer een voorstel van wet zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden, nadat het door de Tweede Kamer is aanvaard. De Eerste Kamer heeft daarbij het laatste woord, maar kiest bij de behandeling vaak voor andere accenten dan de Tweede Kamer.

² Hiermee worden behalve als zodanig aangeduide kaderwetten ook omvangrijke stelselwijzigingen bedoeld, die in meerdere wetsvoorstellen uiteenvallen.

³ Naar aanleiding van het verworpen voorstel over de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming stond de interpretatie dat toezeggingen vragen op grond van samenhang met een wetsvoorstel dat nog bij de Tweede Kamer ligt onfatsoenlijk was tegenover de opvatting dat iedere actor een eigen (politieke en staatsrechtelijke) verantwoordelijkheid heeft voor wetgevingskwaliteit.

Als de Eerste Kamer voor een bepaald onderdeel een novelle vraagt, kan dit een reactie oproepen bij de Tweede Kamer. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de traditionele rolverdeling tussen Eerste en Tweede Kamer onder druk staat door de geschetste ontwikkelingen¹. De uitbreiding van de werkzaamheden van de Eerste Kamer op verschillende beleidsterreinen en op het gebied van «Europa» en de daarmee samenhangende inhoudelijke benadering zijn echter structurele processen. Zij hangen samen met de behoefte aan informatie, fasering en het leggen van verbanden bij de commissies om meer grip te krijgen op de steeds complexere werkelijkheid achter het wetsvoorstel.

3. Vormen van complexiteit van wetgeving

In dit hoofdstuk komen de verschillende vormen van complexe wetgeving aan de orde. Voorbeelden zijn om redenen van beknoptheid zoveel mogelijk verwerkt in voetnoten. In paragraaf 3.4 worden enkele bijzondere gevallen uitgebreider besproken.

3.1 Samenhang tussen wetsvoorstellen

Het probleem van samenhang kan zich in zeer verschillende vormen voordoen. Zo komt het voor dat de behandeling van een wetsvoorstel door de commissie wordt aangehouden omdat men het wil beoordelen in samenhang met een ander wetsvoorstel dat nog bij de Tweede Kamer of bij een andere commissie ligt². Vaak leidt dit ook tot een gezamenlijke plenaire behandeling. Omgekeerd kan het echter ook voorkomen dat om strategische redenen in één wetsvoorstel verschillende onderdelen samengenomen worden.³ Hier doet zich het probleem voor dat de Kamer zich niet tegen één onderdeel van een wetsvoorstel kan keren⁴. Een andere variant is de figuur van de invoeringswet die het oorspronkelijke wetsvoorstel wijzigt of andere invulling geeft aan onderdelen die voor de Kamer van groot belang zijn⁵.

Een specifieke vorm van samenhang doet zich voor bij implementatie van Europese regelgeving. Zo kan er sprake zijn van een wetsvoorstel over een onderwerp, dat tegelijkertijd ook op Europees niveau onderwerp is van regelgeving⁶. Ook kan de implementatie van een richtlijn van invloed zijn op een wetsvoorstel dat al bij de Eerste Kamer ligt⁷. Bij alle vormen van samenhang doet zich het probleem voor dat snelheid ten koste kan gaan van een volwaardige behandeling van verwante wetsvoorstellen. Daarnaast kan zich de situatie voordoen dat een wet «achterhaald» is door de behandeling van een verwant wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Ook leidt een behandeling in een gezamenlijke commissievergadering vaak tot agendatechnische problemen.

Een bijzondere variant van samenhang deed zich voor bij de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. Bij de verwerping van het laatste voorstel was de Kamer van mening dat er afbreuk werd gedaan aan de scheiding tussen het bestuursrecht en het strafrecht. Men wilde niet door de aanname van een klein wetsvoorstel verdere stappen zetten in een stelselwijziging die «verwatering van het strafrecht» zou impliceren. Sinds de behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening (Kamerstuk 29 849) kijkt de Eerste Kamer stelselmatig kritisch naar voorstellen betreffende de bestuurlijke boete, ongeacht in welke commissie het wetsvoorstel behandeld wordt.

¹ J.Th.J. Van den Berg wijst in zijn afscheidsrede *De Eerste Kamer of: de zin van rivaliteit* (Leiden, 2006) op de sinds 1983 toenemende rivaliteit tussen beide Kamers.

² Dit is bijvoorbeeld het geval in de commissie VWS/JG bij de wetsvoorstellen 29 835 (Wet ambulancezorg) en 29 517 (Wet veiligheidsregio's). Hetzelfde deed zich voor bij de Interimwet betaalbaarheidshoofden huurwoningen (Kamerstuk 30 410) en het wetsvoorstel Modernisering huurbeleid 2007 (Kamerstuk 30 595).

³ Dit is bijvoorbeeld het geval bij gemeentelijke herindelingen.

⁴ In enkele gevallen kan dit probleem verholpen worden door een novelle of toezeggingen over de inwerkingtreding. Daarbij wordt opgemerkt dat de wens om een novelle tegenwoordig nadrukkelijker geuit wordt. Zie voor een uitgebreidere discussie waarin ook de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer betrokken wordt de notitie *Reflecties over de positie van de Eerste Kamer*.

⁵ Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Vaststelling van titel 7.13 (vennootschap) van het Burgerlijk Wetboek.

⁶ Wetsvoorstel 30 536 (Postwet) en de Richtlijn over de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap (COM(2006)594, E-dossier 060150).

⁷ Dataretentierichtlijn COM(2005) 438 (JBZ-dossier 4.0.16) en het bijbehorende implementatievoorstel (Kamerstuk 31 145).

3.2. Ingrijpende wijzigingen in het voortraject (RvS/TK)

Bij sommige grote wetgevingsoperaties doet zich het probleem voor dat de consistentie van een wetsvoorstel in het gedrang kan komen door aangenomen amendementen en nota's van wijziging. De amendementen van de Tweede Kamer leiden soms tot wetteksten die weinig heel laten van de oorspronkelijke gedachte achter of systematiek van een wetsvoorstel¹. Ook brieven met informatie over aanvullende wetgeving en beleidsvoornemens kunnen het zicht op een wetsvoorstel ernstig belemmeren en tot de conclusie leiden dat het voorstel moet worden aangehouden². Meer in het algemeen wordt een wetsvoorstel in de Tweede Kamer soms zodanig gewijzigd, dat het voor de Eerste Kamer moeilijk is om het wetsvoorstel in zijn geheel te overzien, omdat de memorie van toelichting achterhaald is. Soms verschijnen er tussentijds ook onderzoeken die een ander licht werpen op het wetsvoorstel, zoals bij de kaderwet zbo's. De memorie van toelichting kan verder ook door tijdsverloop en wijzigingen in de nota naar aanleiding van het verslag en de Kamerbehandeling snel achterhaald raken³, al was het maar omdat de nummering totaal wordt gewijzigd⁴.

3.3 Gedelegeerde regelgeving en uitvoering

a) *Uitwerking bij AMvB*

Regelmatig komt het voor dat een wet bepalingen bevat over nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur. Er ontbreekt vaak een zorgvuldige afweging en motivering van wat in de (kader)wet en wat in de AMvB geregeld wordt⁵. Idealiter zouden AMvB's alleen mogen gaan over voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij met grote spoed moeten worden vastgesteld⁶. Waar AMvB's van oorsprong bedoeld waren voor technische voorschriften, worden ze echter meer en meer ingezet als een flexibele manier van wetgeven en bevatten ze steeds vaker politiek gevoelige bepalingen⁷. De regering krijgt daardoor wel erg veel ruimte⁸.

b) *Implementatie bij AMvB en de motie(s)-Jurgens*

Een speciaal geval van delegatie doet zich voor als bij de implementatie van EU-regelgeving gebruik gemaakt wordt van implementatie bij AMvB⁹. Dit is volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving toegestaan voor zover de betreffende EG-regelgeving geen beleidsvrijheid laat¹⁰. Uiteraard mag een dergelijke AMvB niet in strijd zijn met de (Grond)wet. Het komt echter voor dat een richtlijn als grondslag voor een AMvB wordt genomen, waarbij de richtlijn onderworpen is aan wijzigingen op grond van een comitologieprocedure¹¹. De commissie voor Justitie achtte dit een onwenselijke situatie, zeker als er in de AMvB afgeweken wordt van de wet. De gang van zaken rond de implementatie van richtlijnen was de opmaat voor verschillende moties, ingediend door het oud-lid Jurgens¹². Deze riepen de regering op een formulering in de Aanwijzingen voor de regelgeving op te nemen dat delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever niet is toegelaten als die de lagere regelgever machtigt om af te wijken van de wet in formele zin¹³. De regering heeft hierop toegezegd in toekomstige regelgeving niet meer van dergelijke delegatiebepalingen gebruik te maken, behoudens noodsituaties en tijdelijke experimenten¹⁴. Op 22 mei 2007 is nogmaals een motie-Jurgens aangenomen waarin de regering verzocht werd de gewraakte bepalingen

¹ De conclusie van de visitatiecommissie juridische functie en wetgeving in maart 2007 luidde, dat politiek en parlement de juridische kwaliteit van hun wetgevende arbeid niet altijd de hoogste prioriteit toekennen. Amendementen worden niet op hun juridische en uitvoeringstechnische gevolgen getoetst (Eindrapport blz. 4 en 38).

² Zo besloot de commissie VWS/JG behandeling van de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg (30 380) aan te houden totdat de kadernotitie burgerservicenummer is ontvangen en is de behandeling van de Postwet aangehouden in afwachting van de uitkomst van de discussie over de inwerking-tredingsdatum, waarover de staatssecretaris ook met de Tweede Kamer nog in gesprek is.

³ Zie de recente afwijzende reactie van de minister van Justitie op het verzoek de MvT te herschrijven na de discussie in de Tweede Kamer (Kamerstuk 30 800 VI, nr. 81). Het herschrijven van de memorie van toelichting is volgens de regering geen optie omdat daarmee een ongeautoriseerde interpretatie van de Kamerbehandeling wordt gegeven.

⁴ Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Zorgverzekeringswet, waar een transponeringstabel nodig was (zie Kamerstuk 29 763, nrs. A en B).

⁵ Zie Jaarbericht Eerste Kamer 2004–2005, blz. 21.

⁶ Aldus aanwijzing 26 uit de *Aanwijzingen voor de regelgeving*. Aanwijzing 25 bevat een opsomming van zaken die bij voorkeur in de wet zelf moeten worden geregeld.

⁷ Dit is bijvoorbeeld het geval bij de AMvB die vast wordt gesteld op grond van de nieuwe Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten (kamerstuk 30 553). Hierin wordt bepaald welke instanties in de AMvB te bepalen gegevens moeten leveren.

⁸ Zie bijvoorbeeld de discussie over de hoogte van vergoedingen bij het wetsvoorstel affectieschade (Jaarbericht Eerste Kamer 2005–2006, blz. 22).

⁹ Zie bijvoorbeeld het Besluit Luchtkwaliteit.

¹⁰ Zie aanwijzing 26 lid 2, maar ook aanwijzing 339 voor gevallen waarin delegatie van wetgevende bevoegdheid bij implementatie van EU-regelgeving volgens de regering wel mogelijk is.

¹¹ De comitologieprocedure is de EU-variant van andere regelgeving. De bevoegdheid hiertoe wordt dan door de Raad bij een expertcomité neergelegd, dat bijvoorbeeld technische voorschriften kan opstellen en wijzigen

¹² De laatste aangenomen motie waarin alle overwegingen nogmaals zijn verwoord, is opgenomen in bijlage II.

¹³ Kamerstuk 21 109, A. Toezegging in reactie hierop nog niet uitgevoerd.

¹⁴ Kamerstuk 26 200 VI, nr. 65, 21 109 B. Ook werd een overzicht van delegatiebepalingen toegezegd, dat nog niet is ontvangen.

niet meer te gebruiken, waarbij het voornemen geuit werd wetsvoorstellen te verwerpen waarin de gewraakte bepalingen voorkwamen¹.

c) Relatie met uitvoeringsregelingen

Het komt ook regelmatig voor dat een wetsvoorstel lastig te beoordelen is omdat in de wet slechts algemene hoofdlijnen staan, met daaraan gekoppeld de mogelijkheid deze uit te werken in een (vaak technische) ministeriële regeling of AMvB². Hierdoor is het nauwelijks mogelijk een goed beeld te krijgen van de wet. Daarnaast komt het voor dat de grondslag voor een uitvoeringsregeling bewust wordt gecreëerd, om eventuele onbedoelde of ondoordachte gevolgen van de wet te repareren, als zich problemen voordoen in de uitvoering. Idealiter zou de inbreng van uitvoeringsorganisaties richtinggevend moeten zijn bij het opstellen van de wet³. Nadere voorschriften zijn dan slechts bij hoge uitzondering nodig, zodat niet standaard een grondslag voor nadere regelgeving in de wet hoeft te worden opgenomen.

3.4 Ter illustratie: een aantal bijzondere gevallen

Grote stelselherzieningen: het zorgstelsel⁴

Bij de invoering van het nieuwe zorgstelsel was sprake van een aantal samenhangende wetsvoorstellen (Zorgverzekeringswet, Wet zorgtoeslag, Wet toelating zorginstellingen, Wet marktordening gezondheidszorg) waarin het sturingsconcept van gereguleerde marktwerking voor het terrein van zorg en zorgverzekering werd ingevoerd. In de senaat was grote bezorgdheid over deze ingrijpende wijziging. Op 4 juni 2005 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel Zorgverzekeringswet, dat per 1 januari 2006 in werking moest treden. De bijbehorende Invoerings- en aanpassingswet die daarvoor nodig was werd echter pas aangenomen nadat de regering 18 toezeggingen aan de Kamer had gedaan. Dit leidde tot de paradoxale situatie dat de inbreng van de Eerste Kamer leidde tot vragen aan de minister van Sociale Zaken in de Tweede Kamer. Het optreden van de Kamer riep vragen op over de taakverdeling tussen Eerste en Tweede Kamer⁵.

Wat verder bijdroeg aan de complexiteit van het wetgevingstraject was onzekerheid over de vraag of de wetsvoorstellen verenigbaar waren met het Europees recht. De Eerste Kamer wenste niet tot behandeling van het wetsvoorstel Zorgverzekeringswet en het wetsvoorstel Zorgtoeslag over te gaan, vooraleer de Europese Commissie kenbaar had gemaakt dat het beoogde vereveningssysteem, als ook regels inzake het behoud van financiële reserves door ziekenfondsen in overeenstemming waren met het Europese mededingingsrecht, in het bijzonder het steunrecht. De Europese Commissie kwam met een «goedkeurende» beschikking op 3 mei 2005, kort voor de voorziene mondeling behandeling van de wetsvoorstellen in de Eerste Kamer.

Slepende wetgevingstrajecten

Sommige wetsvoorstellen kennen een zeer langdurig wetgevingstraject, bijvoorbeeld wanneer als gevolg van kabinetswisselingen, strategische overwegingen of een voorstel voor langere tijd «stil» komt te liggen. Een voorbeeld is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die op verzoek van het kabinet-Balkenende I op 30 augustus 2002 door de Eerste Kamer werd aangehouden en waarvan de behandeling pas op 4 april 2006 kon worden hervat. Dit hield verband met het in 2003 door het daarop volgende kabinet genomen besluit om een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de zbo's te laten verrichten. Op basis van dit onderzoeksrapport en een advies van de Raad voor het openbaar bestuur hierover, formuleerde het kabinet in 2005 een aantal kabinetsdoelen die echter niet allemaal door de inwerkingtreding van de Kaderwet konden worden

¹ Hoewel deze situatie zich nog niet heeft voorgedaan, heeft bijvoorbeeld de commissie SZW de minister op 22 januari 2008 wel gevraagd de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen in overeenstemming te brengen met de eisen van de Kamer. In februari 2007 zegde de minister van Justitie toe een bepaling uit de Geneesmiddelenwet niet in werking te laten treden omdat bij ministeriële regeling zou kunnen worden afgeweken van de wet, ten behoeve van snelle implementatie van een Europese richtlijn. Een vergelijkbare situatie deed zich voor bij de wet Luchtkwaliteitseisen, waarvan één artikel nog niet inwerking is getreden.

² Dit laatste was bijvoorbeeld het geval bij het Vuurwerkbesluit, dat volgde op de vuurwerkcramp in Enschede, Handelingen I, 2001–2002, nr. 22, blz. 1115.

³ Zie het rapport *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering*, Kamerstukken I, 28 831, G.

⁴ Gekozen is voor één voorbeeld. In eerdere discussies over wetgevingskwaliteitsbeleid zijn ook de stelselherzieningen bij het GBA, de politie en de rechterlijke macht als voorbeelden genoemd.

⁵ De Tweede Kamerleden Kant (SP) en Verburg (CDA) erkenden echter dat het optreden van de Eerste Kamer op hun steun kon rekenen. De SP merkte zelfs op dat het beschamend was dat de Eerste Kamer om een «knelpuntenpotje» moest vragen, zie Handelingen TK, 2005–2006, nr. 4, blz. 182–183.

gerealiseerd. De Eerste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat was dan ook van mening dat het kabinet over de te nemen aanvullende maatregelen eerst met de Tweede Kamer van gedachten moest wisselen, alvorens zij de behandeling van het voorstel kon voortzetten. Het voorstel werd uiteindelijk in oktober 2006 aangenomen, 6 jaar na de indiening bij de Tweede Kamer.

De Goedkeuringswet voor het verdrag over de bescherming van nationale minderheden werd in 2000 aangenomen in de Tweede Kamer. De behandeling in de Eerste Kamer werd in 2001 op verzoek van de regering geschorst toen bij de plenaire behandeling bleek dat er onvoldoende steun was vanwege de brede invulling die de regering wilde geven aan het begrip nationale minderheid. Het verdrag liet de ondertekenende landen namelijk de ruimte om zelf met een invulling te komen. Pas in het najaar 2004 kon de behandeling worden voortgezet, nadat de regering met een andere invulling het begrip nationale minderheid was gekomen.

Bij het wetsvoorstel Constitutionele toetsing heeft de behandeling mogelijk om strategische redenen 2 jaar vertraging opgelopen. De initiatiefneemster van dit voorstel tot wijziging van de Grondwet liet ruim twee jaar verlopen tussen het verschijnen van het voorlopig verslag en de memorie van antwoord. In de tussentijd was de samenstelling van de Eerste Kamer ingrijpend gewijzigd. Slechts 4 weken voor het aantreden van de nieuwe Kamer werd de memorie van antwoord ontvangen.

Afwijkend wetgevingstraject

Bij omvangrijk en technische wetsvoorstellen wordt soms gekozen voor een bijzondere aanpak. Een voorbeeld hiervan is de Wet op het financieel toezicht. Het wetsvoorstel werd in afzonderlijke delen bij de Tweede Kamer ingediend: eerst een algemeen deel met opengelaten hoofdstukken over vormen van toezicht, die bij nota van wijziging en voorzien van een advies van de Raad van State aan het wetsvoorstel werden toegevoegd. Hiervoor was gekozen omdat de Wet op het financieel toezicht (Wft) te omvangrijk en complex is om in een keer te behandelen. Het gekozen wetgevingstraject bemoeilijkt echter een samenhangende beoordeling van het wetsvoorstel. Dit probleem werd ook door de Raad van State in zijn adviezen gesignaleerd. Het voorstel is 2 jaar bij de Tweede Kamer aanhangig geweest. De Eerste Kamer zag zich genoodzaakt een technische briefing aan te vragen waarna het voorstel in behandeling kon worden genomen¹.

Juridische kunstgrepen

In diverse wetten op het terrein van het onderwijs en de sociale zekerheid komen bepalingen voor waarin wetten zichzelf wijzigen. Dit kan bijvoorbeeld doordat een wijziging door een ministeriële regeling of besluit van de minister een bedrag of percentage noemt en verandering geacht wordt door te werken in een bedrag of percentage uit een wettelijke bepaling². Ook wordt bij de een opheffing van een hogere onderwijsinstelling van de fictie uitgegaan dat deze ook niet meer op de in de wet verankerde opsomming van bekostigde instellingen staat. Dit komt uiteraard de inzichtelijkheid van een wet niet ten goede. Een andere lastige constructie die de beoordeling van wetgeving compliceert is de zogenoemde indienbepaling. Deze neemt vaak de volgende vorm aan: indien bepaling X uit wet Y niet op/voor tijdstip Z in werking is getreden wordt wet A als volgt gewijzigd. Hierdoor is het aan de lezer om telkens na te gaan of een bepaalde bepaling wel of niet gewijzigd is. Een variant hiervan betreft een wijziging van een bepaling die nog niet in werking is getreden³.

¹ Ook bij het Belastingplan 2008 was vanwege spoed een technische briefing nodig.

² Zie artikel 16 119 WHW en T.C. Bormann, *Kan de wet zichzelf wijzigen?* (in *Regelmaat* (2005) 6, blz. 115–119).

³ Dergelijke bepalingen zijn bijvoorbeeld te vinden in de Aanpassingswet burgerservice-nummer (30 907).

3.5 Verwante onderwerpen

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderwerpen die samenhangen met toegenomen complexiteit van wetgeving.

Te snel grijpen naar wetgeving

Ondanks verschillende initiatieven ter verlaging van regeldruk en administratieve lasten neemt het aantal nieuwe wetten toe en wordt in verschillende studies de conclusie getrokken dat «de politiek nieuwe eisen formuleert, die worden omgezet in wetgeving»¹. Een maatschappelijk probleem roept soms om snelle (nieuwe) wetgeving, waarbij niet altijd de tijd wordt genomen te onderzoeken welke wettelijke instrumenten reeds beschikbaar zijn om het probleem aan te pakken, en of en hoe die benut zijn. Soms leidt dit tot onvoldragen wetgevingsproducten, die eerder zijn ingegeven door maakbaarheidsideeën dan door een diepgaande probleem-analyse of die juridische kwaliteit ontberen². In diverse rapporten is verder gewezen op coördinatie-, uitvoerings- en handhavingsproblemen. Lang niet altijd worden de ervaringen van uitvoeringsinstellingen betrokken bij het opstellen van wetgeving en het herzien van bestaande wetgeving³. Er is soms spanning tussen de noodzaak van zorgvuldige (ambtelijke) voorbereiding en de wens tot politieke daadkracht. Dit kan ook leiden tot wetgeving die zich lastig laat beoordelen, omdat het product nog niet geheel af of onvoldoende doordacht is, ook op samenhang met bestaande wetgevingsinstrumenten, met alle complicaties van dien bij de behandeling.

Vooruitgrijpen op aanhangige wetgeving

Het komt geregeld voor dat de regering, media, belanghebbenden of uitvoeringsorganisaties het beeld neerzet(ten) dat bij de Eerste Kamer aanhangige wetgeving al aanvaard is. Hierdoor komt de staatsrechtelijke ruimte die de Eerste Kamer zou moeten hebben om zich in vrijheid een oordeel over een wetsvoorstel te vormen, onder druk te staan. De notitie die het College van Senioren over dit onderwerp heeft verzocht bevindt zich in de afrondende fase.

Criteria voor wetgevingskwaliteit

De discussie over complexiteit van wetgeving vertoont veel raakvlakken met de bredere en eveneens regelmatig terugkerende discussie over kwaliteit van wetgeving⁴. Op 30 oktober 2007 is het rapport Criteria voor wetgevingskwaliteit aan de orde geweest in het College en is besloten het rapport nogmaals te agenderen, toegespitst op de bijlage waarin de criteria voor wetgevingskwaliteit verwoord zijn. De (politieke) weging van de criteria zou daarbij volgens het College onderwerp van gesprek moeten zijn. De gesignaleerde vormen van complexiteit zouden onderdeel kunnen vormen van een nader te bepalen lijst met criteria voor wetgevingskwaliteit. Op ambtelijk niveau (Afdeling IO) zijn de criteria besproken en is geconcludeerd dat de catalogus enerzijds een bevestiging is van de ingeslagen weg en anderzijds mogelijkheden biedt de bestaande werkwijzen verder te verbeteren. Daartoe zal de catalogus met criteria voor wetgevingskwaliteit worden omgezet in een handzaam formaat van 2 pagina's ten behoeve van de leden en de afdeling IO. Daarnaast is een voorstel in voorbereiding over de wijze waarop de vaste opzet van de wetgevingsrapporten kan worden aangepast aan de criteria.

4. Omgaan met complexiteit

Er zijn verschillende mogelijkheden om adequaat met de complexiteit van wetgeving om te gaan. In het in het werkplan aangekondigde overleg met de regering over complexiteit van wetgeving zouden enkele van de hieronder genoemde punten kunnen worden meegenomen⁵. Daarnaast biedt

¹ Zie zeer recent het rapport van de commissie-Dijsselbloem *Tijd voor onderwijs*, en verder het onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van De Jong & Herweijer, *Alle regels tellen*, (Meppel, 2004) en het rapport *Met recht verbonden* van de interdepartementale visitatiecommissie voor wetgeving o.l.v. R.Hoekstra, die ook een verdere juridisering van de samenleving signaleert.

² Juridisch onder de maat oordeelde de Eerste Kamer bij voorbeeld een initiatiefwetsvoorstel Beëindiging huwelijk zonder rechterlijke tussenkomst en vormgeving voortgezet ouderschap (Kamerstuk 29 676).

³ Zie bijvoorbeeld het in noot 38 aangehaalde visitatierapport, blz. 4 en 37 en het rapport *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering*.

⁴ Zie bijvoorbeeld de nota Zicht op wetgeving uit 1991 (Kamerstuk 22 008, nr. 2), de publicatie *Parlement en kwaliteit van wetgeving* en de discussie over uitvoering naar aanleiding van het rapport *Tussen beleid en uitvoering*.

⁵ *Werkplan Eerste Kamer 2008–2011 (concept februari 2008)*, blz. 7.

het rapport Criteria voor wetgevingskwaliteit een aantal handreikingen voor de leden en de staf hoe om te gaan met wetgeving.

Regering:

- De regering zou verzocht kunnen worden aan het begin van een kabinetsperiode een wetgevingsagenda te publiceren waarin de voornemens tot wetgeving worden uiteengezet, met oog voor de samenhang tussen de betrokken beleidsgebieden en met uiteenzetting van de plaats die de voorgenomen wetgeving heeft ten opzichte van de bestaande wetgeving resp. de wetgeving die zij moet vervangen.
- De regering zou verzocht kunnen worden in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel duidelijk inzicht te bieden in de samenhang van wetsvoorstel met bestaande wetgeving. Ter voorbereiding van de behandeling van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer zou de staf hieraan aandacht kunnen besteden in de wetgevingsdossiers.
- De regering zou verzocht kunnen worden vaker te werken met een voorontwerp¹.
- Er zou jaarlijks een wetgevingsoverleg kunnen plaatsvinden met de bewindsperso(n)en over samenhang en scheiding van controversiële en minder controversiële wetsvoorstellen.
- De regering zou verzocht kunnen worden bij delegatie een uitvoeriger aanduiding van de inhoud van uitvoeringsregelgeving te geven of een voorontwerp ter informatie te overleggen.
- Er zou vaker een horizonbepaling moeten worden opgenomen, voor de ommekomst waarvan de wet grondig geëvalueerd wordt.

Eerste Kamer

- De Kamer zou een lijst met criteria voor wetgevingskwaliteit kunnen opstellen waarin «complexiteit» als vraag/criterium wordt uitgewerkt.
- De uitwerking van het rapport Criteria voor wetgevingskwaliteit zou zijn weerslag moeten vinden in de wetgevingsrapporten, waarbij de fracties de mogelijkheid houden een politieke wegging aan de vragen/criteria te geven.
- Bij de agendering van de procedurevergadering of de inbreng voor het voorlopig verslag zou preliminair de vraag naar de samenhang kunnen worden gesteld en behandeling in een gezamenlijke commissievergadering overwogen kunnen worden.
- Bij geconstateerde samenhang/complexiteit zou aangedrongen kunnen worden op een mondeling of schriftelijk overleg om de hoofdlijnen en verbanden helder te krijgen
- De mogelijkheid expertmeetings/hoorzittingen te organiseren of advies te vragen aan adviesraden zou vaker benut kunnen worden.
- De mogelijkheden voor (technische) briefings door ambtenaren zouden vaker benut kunnen worden.

¹ Deze suggestie is o.a. gedaan in het debat over wetgevingskwaliteit in 2002 (Handelingen I, 2001–2002, nr. 22, blz. 1126), maar staat enigszins op gespannen voet met de aanwijzingen van de regelgeving die stellen dat er in beginsel geen voorontwerpen worden gemaakt.

	EK wetsvoor- stellen	EK moties	EK novelles	TK wetsvoor- stellen	TK moties
1999				237	975
1999–2000	241	6	3		
2000				246	970
2000–2001	237	9	5		
2001				280	997
2001–2002	303	11	0		
2002				252	1158
2002–2003	164	24	3		
2003				267	1007
2003–2004	314	29	1		
2004				275	1309
2004–2005	296	12	6		
2005				291	1434
2005–2006	269	21	3		
2006				269	1170
2006–2007	251	8	3		
2007				214	1968
2007–2008	98	21	1		
gemiddelde	259	13	3	259	1221

¹ Met dank aan de informatiespecialisten. De Tweede Kamer verzamelt gegevens per kalenderjaar, de Eerste Kamer doet dat per vergaderjaar.

Voorgesteld 15 mei 2007

De Kamer,

gehoord het debat over de vorm van wetgeving – al dan niet ter implementatie van EU-besluiten – waarbij de wetgever lagere wetgevers machtigt om regels te stellen, ook als deze regels afwijken van de wet, dan wel als deze in de plaats worden gesteld van bestaande wetteksten,

indachtig dat de Kamer reeds sedert 1998 consistent als haar mening te kennen heeft gegeven dat deze vorm van wetgeving op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel in onze constitutie en in het bijzonder met art. 81 Grondwet,

overwegend dat de Kamer reeds vele malen bij de regering heeft aangedrongen om deze vorm van wetgeving niet meer te gebruiken, en eveneens bij meerdere wetsvoorstellen heeft geëist dat de gewraakte wetsbepalingen niet in werking zouden treden,

indachtig dat in de laatste vijf jaar meermalen aangedrongen is op het formuleren een regeringstandpunt over de constitutionele toelaatbaarheid van deze vorm van wetgeven, dit met name naar aanleiding van het onderzoeksrapport-Besselink c.s. van mei 2002, welk rapport als advies aan de regering is uitgebracht,

overwegend dat het regeringsstandpunt over dit rapport na vijf jaar pas zeer onlangs aan de Kamer kenbaar is gemaakt,

overwegende dat ook de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt nog steeds niet zijn aangepast, hoewel de regering ter zake thans wel concrete voornemens blijkt te hebben,

vaststellend dat inmiddels wetsvoorstellen de Kamer blijven bereiken waarin de gewraakte bepalingen voorkomen, laatstelijk nog in de Geneesmiddelenwet,

gehoord het voornemen van de Kamer om wetsvoorstellen, waarin de gewraakte bepalingen voorkomen, niet meer te aanvaarden,

dringt er bij de regering op aan om deze vorm van wetgeving niet meer te gebruiken.

Jurgens
Van de Beeten
Broekers-Knol
De Wolff
Kox
Holdijk
Engels