

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2010

B

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2009

In uw brief van 17 maart 2009 aan de Minister-President (Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, K, blz. 5) vraagt u de regering om een reactie op de in de brief genoemde argumenten. Tevens vraagt u of de regering aanleiding ziet om de Aanwijzingen voor de regelgeving aan te passen voor wat betreft het moment van voorhang. De Minister-President verzocht de Minister van Justitie uw brief te beantwoorden.

Het onderwerp voorhang is de afgelopen tijd op diverse momenten in het contact met uw Kamer aan de orde geweest, recent nog in de motie-Asscher c.s. (Kamerstukken I 2008/09, 31 804, F) en in een briefwisseling tussen de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de voorhang van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkoming in kosten kinderopvang.

Naar de mening van uw Kamer is de brief van 22 januari 2009 (Kamerstukken I 2008/09, 31 700, K, blz. 2–3) van de directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie aan de Griffier van de Eerste Kamer op het punt van de rol van de Eerste Kamer bij voorhang iets te ongenueanceerd omdat er, zelfs bij een «lichte» voorhang, praktisch steeds bemoeienis is met de inhoud van de voorgehangen maatregel. Met de opmerking over de rol van de Eerste Kamer is niet meer beoogd dan het markeren van de staatsrechtelijke positie van de Kamers bij de beoordeling van de voorgehangen ontwerpregelgeving: de Kamers hebben niet het recht van amendement en een voorgehangen ontwerpregelgeving wordt niet in stemming gebracht. Dat de voorhangprocedure in de praktijk feitelijk kan werken als een alternatief voor de rol als medewetgever die het parlement zou hebben in het geval er een wetsvoorstel zou zijn ingediend, doet daar niet aan af. Naar ik meen bestaat er tussen ons geen verschil van mening over de mate van bemoeienis die de Kamer kan hebben met de voorgehangen ontwerpregelgeving. Deze kan zo intensief zijn als de Kamer zelf wenst.

Ik meen dat de staatsrechtelijke zuiverheid er niet aan in de weg staat dat de voorhang reeds geschiedt op het moment dat de funderende wet nog niet tot stand is gekomen. Het voorhangen van de ontwerp-amvb is een feitelijke handeling, die op zichzelf geen wettelijke grondslag behoeft. Voorhangen van de ontwerp-amvb voordat de funderende wet is aangenomen, maakt de latere amvb dus niet onverbindend. Wezenlijk is dat de voordracht van de amvb niet wordt gedaan dan nadat de feitelijke handeling van voorhang is verricht en de beide Kamers de gelegenheid hebben gehad hun reactie te geven. De amvb zelf kan vervolgens niet in werking treden zolang de delegerende wet niet in werking is getreden. Dit wordt beoordeeld naar het moment waarop de amvb verbindende kracht krijgt.

Dat neemt niet weg dat aan de werkbaarheid van de procedure van voorhang bijzonder gewicht moet worden toegekend. Een werkbare manier van voorhangen – naast de bij de brief van de directie Wetgeving van 22 januari jl. toegevoegde eenduidige en informatieve modellen voor aanbiedingsbrieven – is dat voorhang – in beginsel – enkel plaatsvindt nadat het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangenomen. Dan staat – indien de wet ook daadwerkelijk tot stand komt – de reikwijdte van de delegatiebepaling vast. Het is voor een voortvarende procedure wel van belang dat met het doen van de voordracht, en daarmee met het aanhangig maken bij de Raad van State, niet te lang behoeft te worden gewacht. Voorafgaand daaraan zal de daadwerkelijke voorhang moeten plaatsvinden. In het kader van de voorhang kunnen de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal ten volle hun wensen en bedenkingen met betrekking tot de ontwerp-amvb ter kennis brengen van de regering. Op die wijze kan worden recht gedaan aan het oordeel van het parlement. Voor een goede beoordeling is niet nodig steeds ook de volledige parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer af te wachten. Dat zou er in veel gevallen toe kunnen leiden dat een voor de inwerkingtreding van een wet essentiële amvb pas geruime tijd na de wet tot stand kan komen en de wet daardoor pas later in werking kan treden. In het – naar ik vermoed – vrij uitzonderlijke geval waarin de gedachte-wisseling leidt tot inzichten over de uitleg van de delegatiebepaling die afwijken van datgene waarvan de regering bij het opstellen van de ontwerp-amvb is uitgegaan, kan zo nodig de ontwerp-amvb alsnog worden aangepast. Daar zal nog voldoende tijd voor beschikbaar zijn, omdat de amvb pas in werking kan treden nadat ook de wet in werking is getreden.

U merkt in uw brief op dat het invoeren van vaste verandermomenten het argument van vertraging minder overtuigend maakt. Het stelsel van vaste verandermomenten beoogt onder meer de samenleving een ruime termijn te geven zich in te stellen op nieuwe wetgeving. Daarbij gaat het vaak om een complex van formele en gedelegeerde wetgeving. Indien de gedelegeerde wetgeving aanzienlijk later tot stand komt dan de formele wetgeving, kan het noodzakelijk worden om het eerstvolgende vaste verandermoment, ook al lag dat voldoende lang na het tot stand komen van de formele wet, toch voorbij te laten gaan en pas van de volgende mogelijkheid van inwerkingtreding gebruik te maken. Doorgaans is dat een half jaar later, maar het kan ook (bijv. bij onderwijswetgeving door de koppeling aan het begin van een school- of studiejaar of bij bekostigingsregelgeving) een heel jaar later zijn. Het moge duidelijk zijn dat dergelijke vertragingen het systeem van vaste verandermomenten onder druk zullen zetten.

Het is mijn voornemen de hier voor beschreven gedragslijn met betrekking tot het moment van voorhangen van een gedelegeerde regelgeving te verwerken in een aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Op die manier wordt een evenwicht bereikt tussen snelheid en zorgvuldigheid in het wetgevingsproces.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak