

Vergaderjaar 1993–1994

23 462

Wetgevingsprocedure

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 oktober 1993

Hierbij zend ik U **het kabinetsstandpunt «Voortvarend wetgeven»**. Het kabinetsstandpunt bevat een reactie op bijgevoegd advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten over de wetsprocedure.¹ Tevens wordt ingegaan op enkele punten uit het rapport van de bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer.

Voor een overzicht van de inhoud van het kabinetsstandpunt verwijs ik U in het bijzonder naar deel 3, dat een overzicht van actiepunten bevat. Deze actiepunten zijn tevens, gegroepeerd per fase in de wetsprocedure, weergegeven in het achterin opgenomen schema.

Het kabinet stelt zich voor om op korte termijn met zijn partners in het wetgevingsproces in overleg te treden over de uitvoering van het kabinetsstandpunt. Wat betreft de rol van de Staten-Generaal in de wetgevingsprocedure verwijs ik met name naar § 3 van deel 2 alsmede naar de actiepunten 16 tot en met 28.

Het standpunt is tegelijkertijd verzonden aan de Eerste Kamer en aan de Raad van State, als andere meest betrokken partners in het wetgevingsproces. Met het laatstgenoemde college is in een eerder stadium overleg gevoerd over onderdelen uit het kabinetsstandpunt die de Raad van State meer in het bijzonder raken.

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

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S–RW

VOORTVAREND WETGEVEN. VERBETERINGEN IN DE DOORLOOPTIJD VAN WETSVOORSTELLEN

Kabinetstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten over de wetsprocedure

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3	5.1.	Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding	23
2.	Knelpunten in de wetsprocedure	3	5.2.	Terughoudendheid met voorontwerpen en beleidsnota's	23
3.	Opzet van dit kabinetstandpunt	4	5.3.	Verhoging kwaliteit van wetteksten en toelichtingen	23
DEEL 1	SAMENVATTING ADVIES TOETSINGSCOMMISSIE	5	5.4.	Duidelijke vormgeving van wetsvoorstellen	24
1.	Algemeen	5	5.5.	Bekorting van het nader rapport	24
2.	Vorbereiding door de regering	5	5.6.	Beperking omvang van wetsvoorstellen	24
3.	Parlementaire behandeling	5	5.7.	Vereenvoudigde ondertekening memories en nota's van toelichting	25
4.	Vormgeving van wetsvoorstellen	6	5.8.	Bredere toepassing documentaire informatiesystemen	25
DEEL 2	VISIE VAN HET KABINET	7	5.9.	Afschaffing slotformulier	25
1.	Algemeen	7	DEEL 3	OVERZICHT VAN UIT DEEL 2 VOORTVLOEIENDE ACTIEPUNTEN	27
1.1.	Terughoudendheid met regelgeving	7		Departementale fase (1-4)	27
1.2.	Bewaakte planning en programmering	7		Adviesfase (5-8)	27
1.3.	Prioriteitsstelling	7		Ministerraadsfase (9-11)	27
1.4.	Naar een betrouwbare en geïntegreerde planning en prioriteitsstelling	8		Adviesfase Raad van State (12-15)	28
2.	Vorbereiding door de regering	8		Tweede-Kamerfase (16-25)	28
2.1.	Departementale fase	8		Eerste-Kamerfase (26)	29
2.1.1.	Algemeen overzicht van wetgevingsvoornemens: instrument voor planning en prioriteitsstelling	8		Implementatie van EG-regelgeving (27-28)	29
2.1.2.	Wetsvoorstellen samenhangend met de Rijksbegroting	9		Overige onderwerpen (29-36)	29
2.1.3.	Projectmatige aanpak van wetgeving; task-forces	10		Schematische uitwerking van de actiepunten	31
2.1.4.	Ministeriële commissie voor wetgevingsbeleid en rechtshandhaving	10			
2.2.	Advisering	11			
2.3.	Behandeling in de ministerraad	12			
2.4.	Advisering door de Raad van State	13			
2.4.1.	Adviestermijnen	13			
2.4.2.	Inhoud en kwaliteit van de wetgevingsadvisering	14			
2.4.3.	Spoedadviezen	14			
2.4.4.	Openbaarheid van adviezen en ontwerpen	15			
3.	Parlementaire behandeling	15			
3.1.	Algemeen	15			
3.2.	Tweede Kamer	16			
3.2.1.	Uitbouw van planning en overleg	16			
3.2.2.	Verbeteringen in het nieuwe Reglement van Orde	16			
3.2.3.	Strakkere termijnen voor de schriftelijke voorbereiding	17			
3.2.4.	Terughoudendheid bij het controversieel verklaren van wetsvoorstellen	18			
3.2.5.	Alternatieve wetgevingsprocedure: stilzwijgende goedkeuring	19			
3.2.6.	De valbijl als hefboom	20			
3.2.7.	Delegatie	20			
3.3.	Eerste Kamer	21			
4.	Implementatie van EG-regelgeving	21			
4.1.	Algemeen	21			
4.2.	Delegatie	22			
4.3.	Vierhoeksoverleg EG-implementatie	22			
5.	Overige onderwerpen	23			

1. Inleiding

Op 30 september 1992 heeft de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (hierna verder aan te duiden als: de Toetsingscommissie) aan de Minister van Justitie advies uitgebracht over de wetsprocedure. De wetsprocedure is ook een van de onderwerpen die aan de orde zijn gesteld in het rapport van de bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (rapport-Deetman ; kamerstukken 1990/91, 21 427, nr. 3).

In het advies van de Toetsingscommissie stond de vraag centraal of de procedure voor de totstandbrenging van wetten doelmatiger kan worden ingericht. De Toetsingscommissie geeft in haar advies per fase van het wetgevingsproces een beschrijving van de gang van zaken bij de totstandkoming van een wet. Na een analyse van problemen die de huidige situatie oplevert uit het oogpunt van snelheid, worden steeds concrete voorstellen gedaan om deze problemen op te heffen of te verminderen. Bij elke fase is in het advies afzonderlijk aandacht besteed aan de implementatie van EG-regelgeving.

Ook het kabinet acht een doelmatiger inrichting van de wetsprocedure van groot belang. Dit doel kan worden bereikt zonder af te doen aan de kwaliteit van de wetgeving. Het is dringend gewenst dat enkele knelpunten die zich gedurende het gehele traject van de wetgeving manifesteren, worden opgeheven.

Het is goed er daarbij op te wijzen dat men niet teveel mag verwachten van het wijzigen van procedures alleen. Belangrijker dan het wegnemen van allerlei formele belemmeringen – hoe nuttig op zichzelf ook – is de wil van de actoren in het wetgevingsproces om wetgeving op de meest doelmatige wijze tot stand te brengen. Voortvarend wetgeven vraagt om een benadering die anders is dan velen op dit moment gewend zijn: meer wederzijdse afspraken over de programmering van wetgeving, concentratie op de hoofdlijnen, voorkomen van doublures in het wetgevingsproces en snellere beslissingen op punten waar de wetgeving dreigt te stagneren. Het gaat in dit kabinetsstandpunt dan ook niet zozeer om het aanbrengen van ingrijpende formele wijzigingen in het wetgevingsproces als wel om de wijze waarop de verschillende actoren in het wetgevingsproces met de procedures omgaan.

2. Knelpunten in de wetsprocedure

Het kabinet constateert in de wetsprocedure een aantal algemene knelpunten. In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat de wetgevingsprocedure niet is gedifferentieerd naar gelang van de aard en het gewicht van de te nemen beslissingen. Wetsvoorstellen van verschillende zwaarte worden vaak op dezelfde wijze en binnen dezelfde termijnen behandeld. Een ander knelpunt wordt veroorzaakt doordat tijd verloren gaat met het wachten op een andere actor in het wetgevingsproces, op het nemen van een procedurebeslissing (vaak op grond van interne procedures van een actor) of op het tijdstip van agendering. Met andere woorden: de tijd die met wetgeving gemoeid is, is slechts ten dele werktijd, voor een ander deel is het wachttijd. Weer een ander knelpunt is de ruis in het wetgevingsproces. De discussie over een wetsvoorstel strekt zich soms uit tot onderwerpen die niet rechtstreeks met het wetsvoorstel verband houden. Ook worden vragen en antwoorden nogal eens herhaald.

Deze en andere knelpunten doen zich voor bij alle partners in het wetgevingsproces en hebben één effect gemeen: de doorlooptijd van veel wetgeving is langer dan nodig. Terecht heeft de Toetsingscommissie het tempo van de wetsprocedure als invalshoek gekozen voor haar

advies. Veel van de door de Toetsingscommissie gedane voorstellen kunnen naar het oordeel van het kabinet bijdragen aan het opheffen van knelpunten op dit vlak. Daarbij staat voorop dat snelle wetgeving nooit mag leiden tot onzorgvuldige wetgeving. Anders dan wel eens wordt gedacht, vormen snelheid en zorgvuldigheid evenwel geen tegenpolen. Onder verwijzing naar hetgeen hierover is gesteld in § 3.1 van de nota Zicht op wetgeving (kamerstukken II 1990/91, 22 008, nrs. 1-2), hanteert het kabinet als uitgangspunt dat deze beide randvoorwaarden goed kunnen samengaan. Hierbij moet worden bedacht dat elke nodeloze vertraging in de wetsprocedure als onzorgvuldig moet worden gekwalificeerd. De samenleving mag van de wetgever immers een adequaat antwoord verwachten op actuele problemen. Steeds meer breekt daarbij het besef door dat ook de trage totstandkoming van wetgeving uiteindelijk de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat aantast.

3. Opzet van dit kabinetsstandpunt

Aan de hand van het advies van de Toetsingscommissie werkt het kabinet zijn visie op het opheffen van de gesignaleerde knelpunten verder uit.

Deel 1 van dit kabinetsstandpunt bevat een samenvatting van het advies.

Deel 2 bevat de visie van het kabinet naar aanleiding van de voorstellen van de Toetsingscommissie, eerst in algemene zin en vervolgens concreet per schakel in de wetsprocedure. In dit kader wordt mede ingegaan op enkele onderwerpen die aan de orde zijn gesteld in het rapport-Deetman en ten aanzien waarvan – naar het kabinet heeft begrepen – nog een regeringsstandpunt wordt verwacht. Dit betreft in het bijzonder de vraagpunten 031 (onderraad voor wetgeving) en 034, 035 en 036 (rol van de Raad van State bij wetgeving). In afzonderlijke paragrafen wordt verder nog ingegaan op de implementatie van EG-regelgeving en op enkele kleinere onderwerpen.

Deel 3 bevat een samenvattend overzicht van de uit deel 2 voortvloeiende actiepunten.

Bij dit kabinetsstandpunt is voorts een schematisch overzicht gevoegd, waarin aan de hand van de diverse fasen in de wetsprocedure is aangegeven welke verbeteringen worden voorgesteld.

Het kabinet is zich ervan bewust dat een belangrijk deel van de feitelijke uitvoering van dit kabinetsstandpunt rust op de schouders van een nieuw kabinet en tevens van een nieuw samengestelde Tweede Kamer. Dit ontslaat het thans zittende kabinet evenwel niet van de verplichting om aan te geven langs welke weg naar zijn oordeel het wetgevingsproces beter beheersbaar kan worden gemaakt en daarmee een begin van uitvoering te maken.

1. Algemeen

Het uitgangspunt van de Toetsingscommissie is het zoeken naar mogelijkheden voor versnelling van de wetsprocedure, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van wetgeving. De Toetsingscommissie bespreekt per fase van het wetgevingsproces de door haar geconstateerde problemen en doet aanbevelingen voor de oplossing daarvan. Daarbij schenkt zij speciale aandacht aan de implementatie van EG-regelgeving. De implementatie van EG-richtlijnen moet immers binnen een bepaalde termijn tot stand komen. Overschrijding van deze termijn is schending van een rechtsplicht van de lid-staat, waaruit aansprakelijkheid jegens de burger kan voortvloeien.

2. Voorbereiding door de regering

De Toetsingscommissie constateert ten aanzien van de departementale voorbereiding van wetgeving dat het noodzakelijk is om ingrijpende maatregelen te nemen, zodat minder wetgeving in voorbereiding wordt genomen. Daarom moet in een zo vroeg mogelijk stadium naar de noodzaak van wetgeving worden gekeken en moeten interdepartementale conflicten snel kunnen worden beslecht. Hiervoor wordt onder meer de instelling van een ministeriële commissie voorgesteld. In dit verband stelt de Toetsingscommissie voorts criteria voor om de prioriteit van wetsvoorstellen te bepalen. Het kabinet moet tot een wetgevingsprogramma komen, dat tweemaal per jaar in de ministeriële commissie wordt besproken. Voorts beveelt zij een specifieke organisatievorm aan voor complexe wetgevingsprojecten en het terugdringen van het gebruik van beleidsnota's en voorontwerpen van wet.

Aangedrongen wordt op een strikte naleving van de afspraken in de ministerraad ter zake van de voorbereiding van wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving.

Met betrekking tot advisering over wetsvoorstellen beveelt de Toetsingscommissie aan om wettelijke adviesverplichtingen af te schaffen en met niet verplichte adviesaanvragen terughoudend te zijn. Voorts moeten fatale termijnen gesteld kunnen worden aan het uitbrengen van advies. Adviesorganen kunnen gelijktijdig geraadpleegd worden en moeten zo veel mogelijk gezamenlijk advies uitbrengen.

Met betrekking tot de Raad van State acht de Toetsingscommissie goede redenen aanwezig om artikel 73 van de Grondwet, dat de mogelijkheid biedt om een afzonderlijke afdeling van de Raad van State voor de wetgeving in te stellen, toe te passen. De Raad van State dient binnen een vooraf te bepalen termijn, afhankelijk van de omvang van het voorstel waarover advies wordt gevraagd, advies uit te brengen. Het vragen van spoedadvies aan de Raad moet door de ministerraad worden gecoördineerd. Ook zou, méér dan thans het geval is, gebruik gemaakt kunnen worden van de mogelijkheid de Raad van State om advies te vragen in een stadium voordat er sprake is van een wetsvoorstel. Ten slotte is de Toetsingscommissie er voorstander van dat aan de Raad voorgelegde wetsvoorstellen en door de Raad uitgebrachte adviezen in beginsel aanstonds openbaar zijn.

3. Parlementaire behandeling

Om EG-richtlijnen tijdig te implementeren, pleit de Toetsingscommissie voor verkorting van de formele wetsprocedure. De commissie werkt twee varianten uit.

Bij de eerste variant wordt in het Reglement van Orde van de Tweede

Kamer, naast de huidige wetsprocedure, een verkorte procedure opgenomen. Deze procedure zou moeten bestaan uit één schriftelijke ronde en termijnen moeten stellen aan het uitbrengen van het verslag en aan het houden van de stemming. Alleen het Presidium kan toestaan dat de termijn voor de schriftelijke ronde wordt overschreden. Ieder lid behoudt het recht binnen de termijn te vragen om stemming in de eerstvolgende plenaire vergadering. Deze procedure zou primair voor wetgeving ter implementatie van EG-regelgeving moeten gelden.

Bij de tweede variant wordt in de Grondwet een stilzwijgende goedkeuringsprocedure voor wetten die implementatie van EG-regelgeving beogen opgenomen. Bij deze procedure wordt het wetsvoorstel gelijktijdig aan beide kamers voorgelegd. Als binnen een bepaalde tijd niet om uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring wordt gevraagd door een bepaald aantal leden van de kamers, wordt het voorstel na bekrachtiging wet. Voorwaarde is dat het parlement bij de voorbereiding van de te implementeren EG-regelgeving betrokken is geweest. Deze betrokkenheid dient overigens in ieder geval sterk te verbeteren.

De Toetsingscommissie wijst ruime delegatieconstructies van de hand, behoudens in zeer specifieke gevallen.

Daarnaast doet de Toetsingscommissie nog enkele andere aanbevelingen, waaronder:

- de regering dient het vragen van advies aan belanghebbenden te beperken, indien de Tweede Kamer een dergelijk advies ook al zal vragen, en

- de «inbrengrvergadering» moet in ere worden hersteld.

De Toetsingscommissie meent dat, zo er al geen stilzwijgende goedkeuringsprocedure in de Grondwet zou worden opgenomen, ook in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer een verkorte procedure voor de behandeling van implementatiewetgeving moet worden opgenomen. De Toetsingscommissie ziet overigens geen bijzondere problemen ten aanzien van de behandeling van wetsvoorstellen door de Eerste Kamer.

4. Vormgeving van wetsvoorstellen

De Toetsingscommissie staat experimenten met een andere vormgeving van wijzigingswetten voor, waarbij de «oude» en de «nieuwe» wet in kolommen naast elkaar worden gepresenteerd. De Toetsingscommissie wijst ten slotte op de nadelen die verbonden zijn aan het opstellen van een te uitvoerige memorie van toelichting.

DEEL 2 VISIE VAN HET KABINET

1. Algemeen

1.1. Terughoudendheid met regelgeving

Terecht brengt de Toetsingscommissie naar voren dat terughoudendheid met het tot stand brengen van nieuwe wetgeving en van verandering en verdere verfijning van bestaande wetgeving essentieel is. De noodzakelijkheid van nieuwe wetgeving moet vaststaan voordat met de opstelling daarvan wordt begonnen. Voor de kwaliteit van wetgeving blijft van belang dat in een vroeg stadium wordt gezien of voorgenomen regels uitvoerbaar zullen zijn. Hoewel het stellig nog beter kan, wordt op dit punt steeds meer van ervaringen uit het verleden geleerd. Regelmatig vindt ook een vroegtijdig contact plaats met het Ministerie van Justitie om gezamenlijk te bezien of wetgeving wel het aangewezen instrument is om een gesignaleerd probleem het hoofd te bieden. Op deze plaats wil het kabinet ermee volstaan om dit prealabele vereiste nog eens te beklemtonen. Er zij nog op gewezen dat de per 1 januari 1993 in werking getreden Aanwijzingen voor de regelgeving ruim aandacht besteden aan de vraag of overheidsinterventie en regelgeving noodzakelijk zijn (zie met name § 2.1 van deze Aanwijzingen).

1.2. Bewaakte planning en programmering

Het advies van de Toetsingscommissie maakt duidelijk dat een goede planning van wetgeving een eerste vereiste is. Een tweede vereiste is een goede bewaking van de planning. Beide vereisten gelden voor alle fasen van het wetgevingsproces. Zonder af te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de afzonderlijke partners in het wetgevingsproces, moet worden geconstateerd dat wederzijdse afspraken noodzakelijk zijn. Voor een deel gebeurt dit reeds. Zo vindt tussen sommige ministers en kamercommissies met enige regelmaat overleg plaats over het wetgevingsprogramma op het desbetreffende beleidsterrein.

Naar het oordeel van het kabinet kan op het punt van de planning en programmering van wetgeving echter nog veel verbeterd worden. Nog te vaak is het volstrekt onvoorspelbaar op welk tijdstip bijvoorbeeld een aangekondigd wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend, een advies van de Raad van State wordt uitgebracht of de plenaire behandeling van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer kan plaatsvinden. Het kabinet noemt deze voorbeelden niet in verwijtende zin. Zij maken slechts duidelijk dat er behoefte is aan meer onderling overleg tussen de partners in het wetgevingsproces. Zoals hierna zal blijken, zal het kabinet zelf bevorderen dat een meer betrouwbare wetgevingsprogrammering tot stand komt tot de fase van indiening bij de Tweede Kamer.

1.3. Prioriteitsstelling

Een serieuze wetgevingsplanning vraagt om heldere prioriteiten. De Toetsingscommissie stelt dit in haar probleemanalyse van de departementale fase ook terecht vast. Er zijn tal van wetsvoorstellen gelijktijdig in procedure. Ook nu al worden er daarom in elke fase van het wetgevingsproces prioriteiten gesteld. In de meeste gevallen gebeurt dit echter impliciet, zonder heldere afspraken tussen de wetgevingspartners. Mede hierdoor blijken de wensen en verwachtingen over de voortgang van een wetsvoorstel nogal eens uiteen te lopen. De Kamer vraagt zich soms af waarom een door haar gewenst en door een bewindspersoon toegezegd wetsvoorstel nog steeds niet is ingediend, terwijl diezelfde bewinds-

persoon zich verbaast over het uitblijven van een tijdig voorlopig verslag over een ander wetsvoorstel.

1.4. Naar een betrouwbare en geïntegreerde planning en prioriteitsstelling

Het kabinet wil daarom graag tot een betrouwbare en geïntegreerde planning en prioriteitsstelling komen, die in onderling overleg tussen de partners in het wetgevingsproces tot stand moet worden gebracht. Betrouwbaar, in die zin dat de partners in het wetgevingsproces elkaar erop kunnen en mogen aanspreken en zich verantwoordelijk weten voor de voortgang van bij hen in behandeling zijnde wetsvoorstellen. Geïntegreerd, in die zin dat niet wordt volstaan met planning en prioriteitsstelling voor elke wet of voor elk ministerie afzonderlijk, maar dat de prioriteit van de diverse wetgevingsvoornemens meer dan nu het geval is in samenhang worden gezien. Het kabinet is zich er terdege van bewust dat dit geen gemakkelijke opgave is. Dat is echter geen reden om er maar van af te zien.

De kern van dit kabinetsstandpunt is het wetgevingsproces als geheel beter beheersbaar te maken. Dit neemt niet weg dat er in elke afzonderlijke schakel van het wetgevingsproces ook specifieke knelpunten zijn die moeten worden weggenomen. In de hierna volgende onderdelen geeft het kabinet aan de hand van het advies van de Toetsingscommissie voor elke fase in de wetsprocedure aan hoe een meer betrouwbare en geïntegreerde planning en prioriteitsstelling kan worden bewerkstelligd. Het kabinet doet dit in het besef dat de wetgevingpartners ieder een eigen verantwoordelijkheid dragen voor de gang van zaken in de verschillende fasen van het wetgevingsproces.

2. Voorbereiding door de regering

2.1. Departementale fase

2.1.1. Algemeen overzicht van wetgevingsvoornemens: instrument voor planning en prioriteitsstelling

De stand van zaken bij wetgevingsvoornemens en aanhangige wetsvoorstellen wordt eenmaal per jaar, op Prinsjesdag, weergegeven. In algemene zin gebeurt dit in het overzicht van beleidsvoornemens van het kabinet voor het komende begrotingsjaar, dat door de minister-president wordt uitgebracht. Concrete gegevens zijn te vinden in de wetgevingsbijlagen bij de memories van toelichting op de Rijksbegroting van elk ministerie afzonderlijk.

Naar het oordeel van het kabinet vormt het overzicht van beleidsvoornemens in beginsel een geschikt instrument voor planning en prioriteitsstelling. Het overzicht moet daartoe echter een meer bindend karakter krijgen. Beleidsvoornemens die resulteren in wetgeving (verder aan te duiden als: wetgevingsvoornemens) zouden daarbij moeten worden onderscheiden van de andere beleidsvoornemens. Zo ontstaat een jaarlijks door het kabinet op te stellen algemeen overzicht van wetgevingsvoornemens, dat zich overigens zou moeten beperken tot de belangrijkste onderwerpen, waarbinnen vervolgens een indeling in prioriteitscategorieën wordt bepaald. Een dergelijk overzicht is in het bijzonder van belang indien besloten zou worden tot invoering van de zogenoemde valbijl-constructie, waarbij aanhangige wetsvoorstellen bij een kabinetswisseling komen te vervallen (zie § 3.2.6). De Toetsingscommissie heeft op blz. 13 van haar advies een aantal eenvoudige criteria opgesomd voor het bepalen van de prioriteit. Zo zou prioriteit moeten worden gegeven aan wetsvoorstellen die uitvoering geven aan bindend internationaal, EG- of constitutioneel recht, wetsvoorstellen die een groot financieel belang

hebben, wetsvoorstellen die uitvoering geven aan het regeerakkoord en wetsvoorstellen die de bescherming van kwetsbare belangen nastreven. Het kabinet acht deze criteria een werkbaar uitgangspunt, met dien verstande dat het door de Toetsingscommissie gemaakte onderscheid tussen wetsvoorstellen die andere wetgeving vervangen (hoge prioriteit) en wetsvoorstellen die geen andere wetten vervangen (lage prioriteit) te kunstmatig lijkt.

Een rigide benadering van het wetgevingsoverzicht, in die zin dat er tussentijds geen onderwerpen aan kunnen worden toegevoegd of van worden afgevoerd, staat het kabinet overigens niet voor ogen. Onder handhaving van het uitgangspunt dat het wetgevingsoverzicht een zekere mate van binding met zich meebrengt en dus minder vrijblijvend wordt, vereist het politieke primaat tegelijkertijd dat met dit instrument flexibel wordt omgegaan als veranderde omstandigheden daartoe noodzaken.

In de visie van het kabinet is een behandeling in beide Kamers van het wetgevingsoverzicht zinvol. Verder zou het ter kennisneming aan de Raad van State moeten worden toegezonden. Deze formele procedures doen niet af aan de noodzaak tot intensivering van informele contacten tussen de partners in het wetgevingsproces over de behandeling van concrete wetsvoorstellen. Overigens is ook denkbaar dat het overzicht wordt besproken in een vierhoeksoverleg (kabinet, Raad van State, Tweede Kamer, Eerste Kamer).

Het is niet de bedoeling dat het overzicht van wetgevingsvoornemens in de plaats treedt van de bij de Rijksbegroting gepresenteerde wetgevingsbijlagen per ministerie. De wetgevingsbijlagen hebben een ander karakter. Zij geven een overzicht van de stand van zaken rond nieuwe wetgeving. Prioriteiten worden er niet aangegeven. Voor zover de wetgevingsbijlagen voor bepaalde wetsvoorstellen prognoses bevatten met betrekking tot nog te zetten stappen in de wetsprocedure, is het vanzelfsprekend wel van belang dat deze prognoses in overeenstemming zijn met het overzicht van wetgevingsvoornemens.

2.1.2. Wetsvoorstellen samenhangend met de Rijksbegroting

Tegen de achtergrond van planning en prioriteitsstelling verdienen ook de wetsvoorstellen samenhangend met de jaarlijkse begroting de aandacht. Deze voorstellen maken immers een aanzienlijk deel uit van de jaarlijkse stroom nieuwe wetgeving, waarbij het veelal gaat om het uitwerken van ingrijpende beperkende taakstellingen. Het realiseren van deze taakstelling is meestal voorzien op een datum in het desbetreffende begrotingsjaar. Het komt echter nogal eens voor dat deze wetsvoorstellen vertraging oplopen als gevolg van een te late start van of een te langdurige wetsprocedure, waardoor de realisering van de doelstellingen in het gedrang komt. Het kabinet is voornemens te onderzoeken op welke wijze de voorbereiding van de Rijksbegroting en de voorbereiding van daaruit voortvloeiende wetsvoorstellen kunnen worden gesynchroniseerd, zodat deze tegelijk of nagenoeg tegelijk met de presentatie van de Rijksbegroting op Prinsjesdag kunnen worden ingediend. Hiervoor zal het in sommige gevallen zelfs noodzakelijk zijn dat de ministerraad terzake van deze voorstellen eerder tot besluitvorming komt.

Het geschetste probleem van synchronisatie zou zich overigens niet behoeven voor te doen in gevallen waarin bepaalde begrotingsposten voor een afgesproken periode ongewijzigd zouden blijven, hetgeen uit bestuurlijk oogpunt van belang zou kunnen zijn. De vraag is evenwel in hoeverre hiervoor reële mogelijkheden bestaan gezien de noodzaak van budgettaire flexibiliteit.

2.1.3. *Projectmatige aanpak van wetgeving; task-forces*

Wetsvoorstellen hebben nogal eens betrekking op het beleidsterrein van meer directoraten-generaal of van meer ministeries. Als het gaat om prioritaire projecten, dan kan een andere, meer projectmatige, aanpak aangewezen zijn. Ten aanzien van wetsvoorstellen die meer dan een ministerie raken, stelt de Toetsingscommissie voor om – in door de ministerraad te bepalen gevallen – onder leiding van de meest betrokken minister ambtenaren van verschillende ministeries aan het wetgevingsproject te laten werken. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling, die ook in lijn is met hetgeen daarover in § 3.4.2 van de nota Zicht op wetgeving is geschreven.

In dit verband zij ook gewezen op de nota Organisatie en inrichting van de Rijksoverheid van de secretarissen-generaal, die de Minister van Binnenlandse Zaken op 19 april 1993 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (kamerstukken II 1992/93, 21 835, nr. 15). Daarin is voorgesteld om in sommige gevallen interdepartementale task-forces van ervaren wetgevingsjuristen in te stellen, die, aan strakke termijnen gebonden, de voortgang van majeure wetgevingsprojecten moeten verzekeren. Hiervoor is, zo merkt de nota terecht op, een «ontkokerd» corps van wetgevingsjuristen nodig. De invoering van een algemene bestuursdienst, waarvoor de eerste stappen zijn gezet, heeft hetzelfde oogmerk.

Task-forces, waarin naar de opvatting van het kabinet wetgevingsjuristen en beleidsambtenaren samenwerken, zijn bedoeld voor het werk aan complexe wetgevingsprojecten met een prioritair karakter. De beslissing om voor een wetgevingsproject een task-force in te stellen – waarbij tevens wordt aangegeven vanuit welke departementen deelgenomen zal worden – zal moeten worden genomen door de ministerraad. De verantwoordelijkheid voor aanbidding aan de raad van een wetsvoorstel binnen de vastgestelde termijn wordt gelegd bij de daartoe door de raad aangewezen minister. Het is denkbaar dat niet alleen ambtenaren, maar ook externe deskundigen aan het project meewerken.

Overigens zal in het kader van het algemeen wetgevingsbeleid nader onderzoek worden verricht naar de toepassing van projectmanagement-technieken bij wetgeving.

2.1.4. *Ministeriële commissie voor wetgevingsbeleid en rechtshandhaving*

Ondanks de vorming van task-forces zullen situaties blijven voorkomen waarin stagnatie dreigt bij de interdepartementale uitvoering van prioritaire wetgevingsprojecten. Om dit te voorkomen, bepleit de Toetsingscommissie de instelling van een ministeriële commissie, die in staat is om een dergelijk project vlot te trekken. Het kabinet acht het een aantrekkelijke gedachte om een dergelijke commissie in te stellen, juist met het oog op het waarborgen van de voortgang van projecten die naar het oordeel van het kabinet bijzondere prioriteit hebben. Inschakeling van een ministeriële commissie heeft echter eerst toegevoegde waarde indien dit geen automatisme is, doch steeds ad hoc geschiedt: op verzoek van de bewindspersoon door wie dit wenselijk wordt geacht, besluit de ministerraad over inschakeling van een ministeriële commissie voor een bepaald onderwerp. Ook de samenstelling wordt ad hoc bepaald, terwijl de minister-president en de Minister van Justitie steeds deel uit zullen maken van de commissie. Mede door de ad hoc-inschakeling van de commissie zal de ambtelijke ondersteuning op betrekkelijk lichte wijze kunnen geschieden.

De ministeriële commissie kan niet alleen worden benut om extra aandacht te geven aan onderwerpen die uit het oogpunt van wetgevings-

beleid en rechtshandhaving van bijzonder belang zijn en aan de voorbereiding van kabinetsstandpunten daarover. Tevens kunnen kwesties rond bijzondere wetgevingsprojecten aan de orde worden gesteld die er de oorzaak van zijn dat een wetgevingsproject onvoldoende voortgang vindt. Voorts voelt het kabinet er in aansluiting op het voorstel van de Toetsingscommissie voor om de ministeriële commissie in te schakelen bij de vaststelling van het wetgevingsprogramma en het daarin aanbrengen van een prioriteitsvolgorde.

De Toetsingscommissie ziet voor de commissie ook een taak weggelegd voor de oordeelsvorming omtrent voorgenomen wetgeving, over de noodzaak of handhaafbaarheid waarvan aarzelingen of vragen bestaan. Zoals uit het voorgaande blijkt, ziet het kabinet dit niet als een zelfstandige, maar als een afgeleide taak van de commissie. Het is immers niet de bedoeling van het kabinet om een nieuwe toetsende instantie in het leven te roepen. De taak en werkwijze van de commissie zijn juist gericht op het waar nodig stroomlijnen van het wetgevingsproces in de departementale fase, zodat wordt gewaarborgd dat bepaalde wetgeving(sprojecten) inhoudelijk en procedureel de nodige aandacht krijgen en daarover op politiek niveau sneller beslissingen worden genomen. De commissie opereert derhalve ad hoc waar dat gewenst is en vormt geen extra schakel in de wetgevingsprocedure. Evenmin treedt de ministeriële commissie in de plaats van de onderraden van de ministerraad.

Met keuze voor het instellen en ad hoc inschakelen van een ministeriële commissie als kader waarin aandacht wordt besteed aan wetgevingsbeleid en rechtshandhaving, neemt het kabinet in beginsel de ideeën over uit het rapport-Deetman op dit punt. Daarin is de vraag opgeworpen of voor de zorg voor de inhoudelijke kwaliteit van wetgeving een speciale onderraad van de ministerraad moet worden ingesteld (vraagpunt 031). Het kabinet tekent daarbij aan dat de keuze voor een ministeriële commissie in plaats van een onderraad is ingegeven door de wens om eerst ervaringen op te doen met de werkwijze en procedures rond een dergelijke commissie. Daarna kan worden gezien of en in hoeverre het gewenst is om een voorziening met een meer permanent karakter te treffen.

2.2. Advisering

De Toetsingscommissie erkent in haar analyse van de adviseringsfase het grote belang van de invloed van deskundige en betrokken burgers en instanties bij de totstandkoming van wetgeving. Daarbij stelt zij tevens vast dat er toch enkele onvolkomenheden in de gangbare praktijk van advisering zijn te signaleren. Ook het kabinet onderstreept nog eens de waarde die externe advisering kan hebben voor de kwaliteit van wetgeving. Met de Toetsingscommissie is het kabinet evenwel van mening dat een grotere flexibiliteit bij het inwinnen van adviezen gewenst is.

Met voldoening constateert het kabinet derhalve dat ook de Toetsingscommissie zich een voorstander betoont van de afschaffing van adviesverplichtingen. Een wetsvoorstel van deze strekking is inmiddels aan de Raad van State voorgelegd. Tijdens de mondelinge behandeling op 17 juni 1993 van het rapport Raad op maat van de bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer reeds nader geïnformeerd over de inhoud van dit wetsvoorstel (Handelingen II 1992/93, blz. 5843).

De Toetsingscommissie stelt voor dat een advies over een wetsvoorstel in beginsel binnen twee maanden of anders binnen een door de minister te bepalen andere termijn moet worden uitgebracht. In dit verband wijst het kabinet erop dat in het zojuist genoemde

wetsvoorstel is neergelegd dat de Algemene wet bestuursrecht aan het bestuur de mogelijkheid zal bieden om ook bij wetsvoorstellen de advisering aan een termijn te binden. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de regering bij het vragen van advies als uitgangspunt zal hanteren dat bij advisering over wetgeving een termijn van hooguit twee tot drie maanden redelijk is. Het stellen van één vaste termijn voor alle adviezen is naar het oordeel van het kabinet minder doelmatig; dat zou onvoldoende ruimte geven om de lengte van de termijn afhankelijk van de omstandigheden te bepalen.

Het kabinet onderschrijft verder de opvatting van de Toetsingscommissie dat na het verstrijken van de adviestermijn de volgende stap in het wetgevingsproces moet kunnen worden gezet, ook al is er geen advies ontvangen. In het wetsvoorstel afschaffing adviesverplichtingen is daartoe een voorziening opgenomen, die ertoe strekt dat bij het uitblijven van een tijdig advies de procedure wel kan worden vervolgd. Het kabinet heeft overigens de indruk dat het lang uitblijven van adviezen soms wordt veroorzaakt door de wens om een unaniem advies te bereiken. Op zichzelf is deze wens begrijpelijk, maar bedacht moet worden dat de kwaliteit van een advies met goed gemotiveerde meerder- en minderheidsstandpunten beter kan zijn dan een advies dat bestaat uit een halfslachtig compromis.

Wat de adviestermijn betreft, onderstreept het kabinet ook hier nog eens het belang van goede werkafspraken. In veel gevallen moet het mogelijk zijn om tussen de betrokken minister en een adviesorgaan afspraken te maken over een werkprogramma voor een bepaalde periode. Dit kan geschieden aan de hand van het in § 2.1.1 ter sprake gebrachte overzicht van wetgevingsvoornemens en het wetgevingsoverzicht bij de memorie van toelichting op de rijksbegroting van het betrokken ministerie.

Het kabinet stemt in met de opvatting van de Toetsingscommissie dat de regering terughoudend moet zijn in het vragen van advies aan belanghebbenden, indien – op grond van ervaringsregels, contacten met de Kamer of anderszins – verwacht mag worden dat de Tweede Kamer een hoorzitting zal organiseren of zal uitnodigen tot het inzenden van schriftelijk commentaar. Een en ander neemt niet weg dat het ook in de regeringsfase belangrijk is te weten of voorgenomen wetgeving op een maatschappelijk draagvlak mag rekenen. Hiervoor behoeft evenwel niet steeds de weg van het opstellen van formele adviesaanvragen te worden bewandeld.

Ook onderschrijft het kabinet de overige voorstellen van de Toetsingscommissie inzake vorm en inrichting van adviezen en inzake bundeling van de advisering. Voor zover nodig zullen hierover in de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen c.q. in de Aanwijzingen voor de regelgeving nadere voorschriften worden opgenomen.

2.3. Behandeling in de ministerraad

Afgezien van de hiervoor behandelde voorstellen met betrekking tot de instelling van een ministeriële commissie voor de wetgeving, geeft het advies van de Toetsingscommissie geen aanleiding verder in te gaan op de behandeling van wetsvoorstellen in de ministerraad.

Wel lijken nog enige verbeteringen mogelijk in de procedure voor die wetsvoorstellen die voorafgaand aan de ministerraad eerst in een ambtelijk voorportaal en in een onderraad moeten worden behandeld. Nog te vaak blijven wetsvoorstellen enige tijd liggen, omdat de vergader-schema's van voorportaal en onderraad onvoldoende op elkaar aansluiten. Het kabinet zal het mogelijke doen om te bewerkstelligen dat deze gremia korter op elkaar vergaderen. Daarbij moet wel worden aangetekend dat er altijd een zekere termijn moet liggen tussen het

tijdstip van behandeling in het voorportaal en het tijdstip van behandeling in de onderraad.

Verder staat het kabinet een doelmatigere opzet voor van de procedure waarbij een wetsvoorstel waarop de Raad van State ingrijpende kritiek heeft, opnieuw in de ministerraad aan de orde moet worden gesteld. In dat geval acht het kabinet behandeling vooraf in een ambtelijk voorportaal en in een onderraad minder zinvol. Voortaan kan de hernieuwde behandeling van deze wetsvoorstellen meteen in de ministerraad plaatsvinden.

Wat de behandeling in de ministerraad van beleidsnota's betreft, zij voorts nog verwezen naar hetgeen daarover in § 5.2 van dit kabinetsstandpunt wordt vermeld.

2.4. Advisering door de Raad van State

2.4.1. Adviestermijnen

Over de voorstellen van de Toetsingscommissie met betrekking tot de wetgevingsadviesing door de Raad van State hebben de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken een constructief overleg gevoerd met een delegatie van de Raad. Daarin is geconcludeerd dat het wenselijk is om contacten tussen de ministeries en de Raad van State uit te bouwen, waarbij afspraken kunnen worden gemaakt over behandelingsschema's. Het kabinet stelt zich daarbij voor dat periodiek (bijvoorbeeld eenmaal per kwartaal) op ambtelijk niveau een voortgangsoverleg plaatsvindt tussen de Raad van State en het betrokken ministerie.

In het overleg is tevens vastgesteld dat een meer bindend wetgevingsprogramma de Raad van State beter in staat stelt om op nog aanhangig te maken wetsvoorstellen te anticiperen. Het in § 2.1.1 bedoelde overzicht van wetgevingsvoornemens kan als zodanig fungeren. Zoals gezegd, zal het overzicht van wetgevingsvoornemens steeds ter kennisneming worden toegezonden aan de Raad van State.

Door de Raad van State is voorts aangegeven dat zijn inspanningen erop zijn gericht het percentage zaken dat langer dan zes maanden bij de Raad van State aanhangig is (in 1992 6,5%) tot nul te reduceren, terwijl een zo groot mogelijk aantal zaken binnen drie maanden zou moeten worden afgedaan. Het kabinet juicht deze inspanningen toe en zal er waar mogelijk ook het zijne aan bijdragen dat deze doelstellingen kunnen worden bereikt (bijvoorbeeld door het aantal verzoeken om spoedadvies zoveel mogelijk te beperken).

In het licht van het bovenstaande is het kabinet van oordeel dat er geen behoefte bestaat om de advisering door de Raad van State aan een termijn te binden. Daarbij speelt ook een rol dat niet voor elk advies dezelfde termijn zou kunnen gelden. Het door de Toetsingscommissie voorgestelde criterium van de omvang van de ontwerp-regeling acht het kabinet minder goed hanteerbaar. Het is immers mogelijk dat een ontwerp-regeling van bescheiden omvang tal van ingewikkelde juridische vragen oproept, die een langere adviestermijn rechtvaardigen, terwijl bij een ontwerp-regeling van grote omvang het omgekeerde het geval is.

Evenmin kan het kabinet de Toetsingscommissie volgen in haar advies om over te gaan tot de instelling van een afzonderlijke afdeling voor de wetgeving bij de Raad van State. Naar het oordeel van het kabinet kan hiervan geen wezenlijke bekorting van adviestermijnen worden verwacht. De argumenten die indertijd door de Raad van State en door de regering tegen de instelling van een afdeling voor de wetgeving zijn ingebracht in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Raad van State ter aanpassing aan de Grondwet (kamerstukken 19 890) zijn nog steeds valide.

2.4.2. *Inhoud en kwaliteit van de wetgevingsadvisering*

Zoals reeds bleek uit de inleiding van de vice-president van de Raad van State bij het jaarverslag over 1991 van de Raad en ook tijdens het met de Raad gevoerde overleg, onderschrijft de Raad van State de opvatting van de Toetsingscommissie dat het niet verstandig is om de advisering door de Raad van State in de tijd naar voren te halen. Ook het kabinet is van oordeel dat de nadelen hiervan groter zijn dan de voordelen.

Dit laat onverlet dat het wenselijk kan zijn om in voorkomende gevallen gebruik te maken van de door de Toetsingscommissie genoemde mogelijkheid die artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State biedt. Hierdoor is het mogelijk de Raad van State om advies te vragen over de bestuurlijk-juridische aspecten van een beleidsprobleem, zonder dat (nog) een concreet wetsvoorstel wordt voorgelegd. Het is hierbij overigens niet de bedoeling dat politieke problemen aan de Raad van State worden voorgelegd. Het moet gaan om bestuurlijk-juridische aspecten van bepaalde vraagstukken, zoals het geval was bij recente adviesaanvragen inzake het euthanasievraagstuk, kruisvluchtwapens en de afschaffing van de dienstplicht. Op deze wijze kunnen bestuurlijk-juridische knelpunten reeds in een vroeg stadium worden gesignaleerd en weggenomen, hetgeen stagnatie in de voortgang van een eventueel in te dienen wetsvoorstel kan voorkomen.

Met de hierboven gegeven uiteenzetting meent het kabinet tevens een reactie te hebben gegeven op de in het rapport-Deetman opgeworpen vraag of de Raad van State eerder in het wetgevingsproces moet worden ingeschakeld dan thans het geval is (vraagpunt 035).

Hiermee hangt de vraag samen of de Raad van State explicieter dan dit nu in de Grondwet en wet is geschied, moet worden belast met bepaalde toetsingen (constitutionele toetsing en toetsing op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid) en hiervoor dan ook moet worden toegerust (vraagpunt 034). Het kabinet is niet voornemens om op dit punt initiatieven tot (grond)wetswijziging te nemen. De huidige praktijk, waarbij de Raad van State ontwerp-regelgeving reeds uitvoerig aan de genoemde elementen pleegt te toetsen, geeft daartoe geen aanleiding.

In het rapport-Deetman is ten slotte gesuggereerd om in het kader van de herziening van de rechterlijke organisatie de bij de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties vrijvallende staatsradencapaciteit gedeeltelijk bij de Raad van State te laten ten behoeve van de wetgevingsadvisering (vraagpunt 036). De regering heeft deze suggestie ter harte genomen. In artikel 1 van de Wet op de Raad van State zoals dat komt te luiden ingevolge het wetsvoorstel voltooiing herziening eerste fase herziening rechterlijke organisatie (kamerstukken I 1992/93, 22 495, nr. 310) is het maximale aantal staatsraden voorshands gehandhaafd op 28. In de memorie van toelichting bij genoemd wetsvoorstel is daarover vermeld: «In een volgende fase van de herziening zal de omvang worden aangepast aan de toekomstige taakomvang van de Raad. Bij het terugbrengen van het maximum aantal staatsraden (...) zal rekening worden gehouden met de noodzaak van een verhoogde inzet ten behoeve van de wetgevingsadvisering door de Raad van State.» (kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 166).

2.4.3. *Spoedadviezen*

De aanbeveling van de Toetsingscommissie om het vragen van spoedadvies aan de Raad van State te laten coördineren door de ministerraad of de voorgestelde ministeriële commissie is inmiddels uitgevoerd. Sinds september 1992 worden beslissingen om een spoedadvies te vragen steeds aan de ministerraad voorgelegd. Het voorstel daartoe wordt door

de betrokken bewindspersoon aan de ministerraad gedaan in een afzonderlijke, gemotiveerde brief. Het voorstel wordt in eerste aanleg bekeken door het Ministerie van Algemene Zaken, dat daarover ambtelijk overleg pleegt met de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid van het Ministerie van Justitie. De eerste resultaten van de toepassing van deze procedure zijn niet ongunstig. Bij de eerstvolgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving zal deze procedure in de Aanwijzingen worden opgenomen.

2.4.4. Openbaarheid van adviezen en ontwerpen

In het overleg met de Raad van State is gebleken dat de Raad grote reserves heeft om adviezen en aan hem voorgelegde ontwerpen eerder openbaar te maken, zoals voorgesteld door de Toetsingscommissie. Als belangrijk argument is van de zijde van de Raad van State naar voren gebracht dat effectuering van dit voorstel zal leiden tot politisering van de wetgevingsadvisering. Het is naar het oordeel van de Raad onvermijdelijk dat de bij de Raad van State aanhangige wetsvoorstellen en de adviezen van de Raad dan voorwerp worden van politiek en maatschappelijk debat. Voorts heeft de Raad erop gewezen dat in de gedachte procedure een weloverwogen reactie van de zijde van de regering op adviezen van de Raad in het gedrang kan komen.

Het kabinet stelt voorop dat in een democratie openbaarheid uitgangspunt is. Het zijn de uitzonderingen op dit beginsel die motivering behoeven. Het kabinet is van oordeel dat de door de Raad van State aangedragen argumenten goede redenen inhouden voor een beperkter openbaarheidsregime. Voor het kabinet weegt zwaar dat eerdere openbaarmaking van ontwerp-regelingen en adviezen uitlokt tot politieke (ook parlementaire) en maatschappelijke debatten tijdens een fase van het wetgevingsproces die zich daarvoor niet leent. De fase van advisering door de Raad van State is niet geschikt voor dergelijke debatten. Discussies over een wetsvoorstel dat nog niet bij de Tweede Kamer is ingediend, maar op dat moment voorwerp is van advisering door de Raad van State, dragen niet bij aan de doelmatigheid van het wetgevingsproces.

Dit neemt niet weg dat openbaarheid een groot goed is. Daarom is in 1980 de terechte keuze gemaakt om adviezen van de Raad en nadere rapporten openbaar te doen zijn. Het principe van openbaarmaking wordt door het kabinet volledig onderschreven; er is slechts discussie mogelijk over het tijdstip waarop de openbaarmaking plaatsvindt. Te vroege openbaarmaking kan een averechts effect hebben en schadelijk zijn voor een goed verloop van de wetsprocedure. Het kabinet meent dan ook dat een eerdere openbaarmaking van adviezen alleen indien daarmee een bijzonder belang is gemoeid, aanvaardbaar kan zijn. Eerdere openbaarmaking wordt dus niet bij voorbaat onder alle omstandigheden uitgesloten; bezien moet worden hoe dit nader kan worden uitgewerkt.

3. Parlementaire behandeling

3.1. Algemeen

In actiepunt 13 van de nota Zicht op wetgeving is door het kabinet aangekondigd dat met de beide kamers der Staten-Generaal overleg wordt geëntameerd voor het ontwikkelen van procedures voor een efficiëntere parlementaire behandeling van wetsvoorstellen. Het kabinet stelt zich voor dat dit overleg binnenkort wordt gevoerd op basis van de voorstellen die in het onderhavige kabinetsstandpunt worden gedaan.

De Toetsingscommissie onderscheidt twee hoofdlijnen waarlangs een integrale versnelling van de parlementaire wetsprocedure kan worden

aangepakt. In de eerste plaats kunnen vereenvoudigingen van de formele wetsprocedure worden overwogen. In de tweede plaats kan aan een verruiming van de mogelijkheden van (sub)delegatie van regelgevende bevoegdheid worden gedacht.

Het kabinet onderschrijft de opvatting van de Toetsingscommissie dat de eerste hoofdlijn – vereenvoudigingen van de formele wetsprocedure – verdere uitwerking behoeft. In § 3.2, handelend over de rol van de Tweede Kamer in de wetsprocedure, wordt daarom nader ingegaan op de uitbouw van planning en overleg, procedurele verbeteringen door het nieuwe Reglement van Orde van de Tweede Kamer, termijnen bij de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen en het controversieel verklaren van wetsvoorstellen. Ook verderreikende alternatieven als een systeem van stilzwijgende goedkeuring van wetsvoorstellen en het vervallen van wetsvoorstellen na een kabinetsperiode, worden belicht. De tweede hoofdlijn – delegatie van regelgevende bevoegdheid – komt daarna aan de orde. Zoals wordt aangegeven in § 3.3 geldt hetgeen over de Tweede Kamer wordt gezegd *mutatis mutandis* ook ten aanzien van de rol van de Eerste Kamer in de wetsprocedure.

3.2. Tweede Kamer

3.2.1. Uitbouw van planning en overleg

Met de Toetsingscommissie ziet ook het kabinet grote voordelen in verdergaande planning van werkzaamheden met betrekking tot wetgeving door de Tweede Kamer en regering gezamenlijk, elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid. In dit verband zij verwezen naar hetgeen in § 1.4 en § 2.1 over planning en prioriteitsstelling is gezegd. Het kabinet stelt zich voor dat het jaarlijkse overzicht van wetgevingsvoornemens steeds uitdrukkelijk met de Kamer wordt besproken. Voorts is het dringend gewenst dat periodiek (bijvoorbeeld eenmaal per kwartaal) over de voortgang van aanhangige wetsvoorstellen per ministerie wordt overlegd. Hiervoor acht het kabinet een mondeling overleg tussen de betrokken bewindspersonen en de vaste kamercommissie voor het betrokken ministerie een geschikt instrument. Van belang is wel dat hierin heldere afspraken worden gemaakt over termijnen. Voor de betrokken bewindspersonen en voor de kamercommissie moet duidelijk zijn wat er over en weer van elkaar wordt verwacht. Alleen dan kan worden voorkomen dat er achteraf andere termijnen worden gehanteerd dan die welke de bewindspersoon of de kamercommissie meenden te kunnen verwachten. Wat het hier bedoelde overleg betreft zij verder verwezen naar hetgeen daarover in § 3.5 van de nota *Zicht op wetgeving* is gezegd.

Daarnaast zou het kabinet op deze plaats een pleidooi willen houden voor een intensivering van informeel overleg over wetsvoorstellen. Er zijn inmiddels gunstige ervaringen opgedaan met een vroegtijdig contact tussen kamerleden en/of fractiemedewerkers enerzijds en departements-ambtenaren anderzijds over wat ingewikkelder of technische wetsvoorstellen. Hierdoor kan worden voorkomen dat er tijdens de schriftelijke of mondelinge behandeling vragen worden gesteld die berusten op misverstanden of onduidelijkheden of die puur feitelijke informatie betreffen. Dit bespaart tijd en zorgt ervoor dat de aandacht bepaald blijft tot de hoofdzaak. Met nadruk wordt gesteld dat deze briefings geen politiek, maar uitsluitend een informatief karakter hebben.

3.2.2. Verbeteringen in het nieuwe Reglement van Orde

Het kabinet heeft met grote belangstelling kennis genomen van het nieuwe Reglement van Orde zoals dat op 22 juni 1993 door de Tweede

Kamer is aangenomen. Het ligt niet primair op de weg van het kabinet om uitgebreid in te gaan op de in het nieuwe reglement doorgevoerde veranderingen op het punt van de wetsprocedure. Veel zal ook afhangen van de wijze waarop de Kamer invulling geeft aan de nieuwe mogelijkheden. Desalniettemin hecht het kabinet eraan er op deze plaats zijn voldoening over uit te spreken dat ook aan de herziening van het reglement mede het streven naar meer doelmatigheid en snelheid ten grondslag heeft gelegen. Enkele hinderpalen in de huidige procedure bij de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen zullen onder het regime van het nieuwe Reglement van Orde, mits adequaat toegepast, niet meer kunnen voorkomen.

In dit verband kan het worden toegejuicht dat voortaan als hoofdregel zal gelden dat de schriftelijke voorbereiding van een wetsvoorstel in één ronde geschiedt, door uitwisseling van een verslag en een nota naar aanleiding van het verslag. Van zijn kant spreekt het kabinet graag de bereidheid uit ernaar te streven dat de beantwoording van het verslag aan zodanige eisen voldoet, dat het uitbrengen van een nader verslag door de Kamer hoge uitzondering zal zijn.

Het kabinet heeft verder kennis genomen van overige beslissingen en voornemens, zoals het vaker houden van debatten op hoofdlijnen, de instelling van het wetgevingsoverleg, het houden van inbrengvergaderingen, het afzien van de instelling van een vaste commissie voor de Wetgeving en het vaker uitbrengen van wetgevingsrapporten. Voor zover ook de Toetsingscommissie in haar advies op deze punten is ingegaan, verwijst het kabinet naar hetgeen daarover uiteindelijk in het herziene Reglement van Orde is neergelegd. Voor het overige spreekt het kabinet graag de verwachting uit dat van de bestaande en nieuwe instrumenten een zodanig gebruik zal worden gemaakt dat – uiteraard met behoud van de kwaliteit – de doelmatigheid van de wetsprocedure daardoor zal worden bevorderd. Naar de indruk van het kabinet kan de winst van instrumenten als het debat op hoofdlijnen en het wetgevingsoverleg zijn dat met name de schriftelijke voorbereiding en de plenaire behandeling van wetsvoorstellen minder omvangrijk kunnen zijn, zonder dat concessies worden gedaan aan de kwaliteit van de wetsprocedure als geheel. Het kabinet kan zich voorstellen dat hierdoor met name versnelingen mogelijk zijn bij de behandeling van wetsvoorstellen van technische aard die niet politiek getint zijn (bijvoorbeeld als zodanig aangeduide leemtetwetten) alsmede van wetsvoorstellen die zijn te beschouwen als een uitwerking van door de Kamer behandelde nota's of begrotingshoofdstukken, indien daarover heldere besluitvorming heeft plaatsgevonden.

Wat betreft het uitbrengen van wetgevingsrapporten door de griffiers van de Tweede Kamer, heeft het kabinet nota genomen van de door de voorzitter van de Commissie voor de Werkwijze der Kamer gegeven toelichting dat het opstellen van een wetgevingsrapport niet voor alle wetsvoorstellen nodig zal zijn (Handelingen II 1992/93, blz. 5572). Het kabinet gaat ervan uit dat het wetgevingsrapport een toetsing op hoofdlijnen betreft en dat doublures met reeds bestaande vormen van wetgevingstoetsing (door het Ministerie van Justitie en door de Raad van State) worden vermeden. Evenals de voorzitter van genoemde commissie acht ook het kabinet het daarom gewenst dat over de onderlinge afstemming informeel overleg plaatsvindt tussen de betrokken toetsende instanties (griffiers Tweede Kamer, Raad van State en Ministerie van Justitie).

3.2.3. *Strakkere termijnen voor de schriftelijke voorbereiding*

Naast de gelukkig vele aanknopingspunten die het nieuwe Reglement van Orde biedt voor verbeteringen in het tempo van wetgeving, betreft

het kabinet het dat geen concrete termijnen meer zijn opgenomen voor het uitbrengen van commissieverslagen. Het kabinet kan er begrip voor opbrengen dat de huidige termijnen in de praktijk niet worden gehaald en daarom bijstelling behoeven, maar acht dit geen reden om de termijnen geheel en al af te schaffen. Dit kan in de praktijk immers gemakkelijk leiden tot het hanteren van zeer lange termijnen. Het kabinet bepleit alsnog een heroverweging van de genomen beslissing, in het besef echter dat de uiteindelijke keuze uiteraard bij de Tweede Kamer ligt.

Van zijn kant is het kabinet bereid om in de Aanwijzingen voor de regelgeving als inspanningsverplichting neer te leggen dat een commissieverslag wordt beantwoord binnen dezelfde termijn als die welke de kamercommissie aan kamerleden oplegt voor het leveren van hun inbreng ten behoeve van het verslag. Het kabinet sluit zich hier inhoudelijk aan bij een amendement dat aanvankelijk beoogde deze regel in het nieuwe Reglement van Orde neer te leggen (kamerstukken II 1992/93, 22 590, nr. 19). Naar het kabinet uit de mondelinge beraadslaging heeft begrepen, achtte de voorzitter van de Commissie voor de Werkwijze het Reglement van Orde niet de meest geschikte plaats om een dergelijke verplichting voor de regering te regelen en heeft hij toegezegd dat het Presidium van de Kamer hierover met het kabinet afspraken zou proberen te maken. Het amendement is daarop ingetrokken. Zoals uit het voorgaande blijkt, staat het kabinet – vooruitlopend op de te maken afspraken – positief ten opzichte van de inhoud van het amendement. Wel zij daarbij aangetekend dat een en ander kan of zelfs moet betekenen dat de beantwoording van vragen die meer tijd kost, wordt verwezen naar de mondelinge behandeling. Dit moet overigens in het normale verkeer tussen regering en parlement tot de mogelijkheden behoren.

3.2.4. Terughoudendheid bij het controversieel verklaren van wetsvoorstellen

De Toetsingscommissie heeft aandacht gevraagd voor de voortgang van het wetgevingsproces in de demissionaire periode van een kabinet. Zij acht een zekere terughoudendheid bij het controversieel verklaren van wetsvoorstellen op zijn plaats. Het kabinet kan zich hierin vinden. Deze benadering is ook terug te vinden in het rapport-Deetman. In vraagpunt 065 is gesuggereerd om in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer te bepalen dat:

- a. het controversieel verklaren van bepaalde onderwerpen slechts kan plaatsvinden na een plenair debat;
- b. alle activiteiten ten aanzien van controversiële onderwerpen worden voortgezet tot op het moment van de stemmingen in de plenaire vergadering.

Voorts heeft ook de tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing (commissie-De Koning) geconcludeerd dat meer terughoudendheid bij het controversieel verklaren wenselijk is. In haar rapport Het bestel bijgesteld stelt de commissie voor om voorafgaand aan de verkiezingen in een plenair debat bij kamermeerderheid limitatief vast te stellen welke onderwerpen als controversieel zijn te beschouwen (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 37, blz. 53). De Reglementen van Orde van beide Kamers zouden hierin moeten voorzien.

In het verslag van de Commissie voor de Werkwijze inzake de herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer heeft deze commissie zich aangesloten bij de aanbevelingen uit het rapport-Deetman (kamerstukken II 1992/93, 22 590, nr. 5, blz. 51). Zij tekende

daarbij aan dat de aanbevelingen nagevolgd kunnen worden zonder dat hieromtrent bepalingen in het Reglement van Orde worden opgenomen.

In het op 16 juli 1993 aan de Tweede Kamer toegezonden kabinetsstandpunt over het rapport Het bestel bijgesteld is over het controversieel verklaren van wetsvoorstellen het volgende vermeld: «Bij de besluitvorming over de voortzetting van de behandeling van mogelijk controversiële wetsvoorstellen na een politiek conflict, meent het kabinet dat hierover besloten dient te worden in een plenair debat van de Tweede Kamer, waarbij het kabinet in overweging geeft de procedure zo in te richten dat voortzetting van de behandeling de regel is en niet-voortzetten de gemotiveerde, door een kamermeerderheid gesanctioneerde uitzondering.» (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 57, blz. 3). Het kabinet verwacht dat op deze wijze, rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen, de voortgang van het wetgevingsproces in de demissionaire periode zoveel mogelijk wordt gewaarborgd.

3.2.5. *Alternatieve wetgevingsprocedure: stilzwijgende goedkeuring*

De Toetsingscommissie heeft globaal een alternatieve wetgevingsprocedure beschreven. Deze procedure komt erop neer dat een wetsvoorstel gelijktijdig aan beide Kamers ter stilzwijgende goedkeuring wordt voorgelegd. Wordt binnen een bepaalde tijd niet om uitdrukkelijke parlementaire goedkeuring gevraagd door een van beide Kamers of een bepaald aantal leden daarvan, dan wordt het voorstel na bekrachtiging wet. Deze alternatieve wetgevingsprocedure, in de opvatting van de Toetsingscommissie alleen geschikt voor wetsvoorstellen ter implementatie van EG-regelgeving, vereist een wijziging van de Grondwet.

Het kabinet acht dit een interessante gedachte, maar ziet nog geen aanleiding om op dit punt grondwetswijziging in gang te zetten. In de eerste plaats moet worden afgewacht wat het effect is van recentelijk ingevoerde maatregelen ter versnelling van EG-implementatie. In de tweede plaats roept het kabinet in herinnering dat ook in het nadere kabinetsstandpunt van 12 juni 1991 over de implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde (kamerstukken 1990/91, 21 109, nr. 43) het alternatief van de stilzwijgende goedkeuring aan de orde is gesteld. Het kabinet heeft toen aangegeven dat op termijn, aan de hand van de ervaringen met de hamerstukprocedure, zal worden bezien of tot grondwetswijziging moet worden overgegaan. Deze hamerstukprocedure is door de Toetsingscommissie voorgesteld in haar advies van 21 december 1990 over de implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde. In het advies over de wetsprocedure neemt de Toetsingscommissie echter enige afstand van deze procedure.

Naar het kabinet heeft begrepen, zal de Tweede Kamer nog spreken over de procedure bij de implementatie van EG-regelgeving, naar aanleiding van voorstellen van de Commissie voor de Werkwijze die in het najaar aan de Kamer zullen worden gezonden. Het kabinet gaat ervan uit dat daarbij ook de door de Toetsingscommissie ontwikkelde voorstellen inzake verkorte procedures en stilzwijgende goedkeuring worden betrokken. Eveneens geldt dit voor de in eerdere kabinetsstandpunten besproken procedures met betrekking tot aanvaarding als hamerstuk en vereenvoudigde parlementaire behandeling. Het kabinet verklaart zich gaarne bereid hierover te zijner tijd nader met de Tweede Kamer van gedachten te wisselen.

De Toetsingscommissie is de mening toegedaan dat de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring slechts dan in de Grondwet moet worden opgenomen, indien maatregelen binnen het raam van de Grondwet onvoldoende soelaas blijken te bieden. Het kabinet deelt deze mening. Wel wenst het kabinet daarbij aan te tekenen dat dan op het terrein van de «autonome» regelgeving een stelsel van stilzwijgende goedkeuring evenmin is uitgesloten. Met name wetsvoorstellen van technische aard

met een niet-politiek karakter zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen. Tevens kan worden gedacht aan wetsvoorstellen die voortvloeien uit een reeds door de Tweede Kamer besproken en aanvaard hoofdstuk van de Rijksbegroting. Dit vereist evenwel nog nadere studie. Verder geldt ook hierbij dat eerst de werking moet worden afgewacht van maatregelen die geen grondwetswijziging vereisen, zoals de vernieuwingen in het kader van het herziene Reglement van Orde. Ten slotte is van belang dat verkorte procedures uiteindelijk moeten leiden tot een bekorting van de wetsprocedure als geheel. Als verkorting van een fase in de procedure ertoe leidt dat een andere fase meer tijd gaat kosten, levert dit per saldo niets op.

3.2.6. *De valbijl als hefboom*

De Toetsingscommissie memoreert voorts nog de in sommige Westeuropese landen bestaande praktijk waarbij aanhangige wetsvoorstellen na een kabinetswisseling vervallen. Volgens de commissie lijkt dit in ons land evenwel niet goed toepasbaar, omdat onze wetgevingstraditie niet is ingericht op deze valbijlprocedure, die vooral bij meerderheidsstelsels wordt aangetroffen.

Het kabinet is zich bewust van de nuttige bijdrage die de invoering van dit instrument zou kunnen leveren aan versnelling van de wetsprocedure, ook al vergt dit een grondwetswijziging. Daarom acht het kabinet het de moeite waard om de bruikbaarheid van deze procedure (of modaliteiten daarvan) verder te onderzoeken. Een valbijlprocedure komt – in verschillende verschijningsvormen – niet alleen voor in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (landen met een traditioneel beperkt aantal partijen), maar ook in Denemarken. Door dit middel wordt de druk op alle fasen van het wetgevingsproces gezet, want de tijd dringt: de valbijl als hefboom. Planning en strakke organisatie van het wetgevingsprogramma binnen een kabinetsperiode worden onontkoombaar. Versnelling van de wetsprocedure is het gevolg. Enkele zaken die bij het verdere onderzoek in ieder geval aandacht behoeven, zijn:

- nakoming van EG- en internationale verplichtingen mag niet gefrustreerd worden;
- grote wetgevingsprojecten moeten doorgang kunnen blijven vinden;
- de rol van de Eerste Kamer als laatste schakel in het wetgevingsproces wordt kwetsbaar, zodat wellicht een gegarandeerde minimumtermijn nodig is;
- de Eerste Kamer zal na een bepaalde termijn wellicht verplicht moeten stemmen, zodat een beslissing over het wetsvoorstel gewaarborgd is.

3.2.7. *Delegatie*

Het kabinet stemt in met het oordeel van de Toetsingscommissie dat er zwaarwegende principiële en praktische bezwaren kleven aan de door de commissie besproken varianten tot verruiming van delegatiemogelijkheden. Het kabinet wijst erop dat over dit onderwerp, op basis van het rapport Orde in de regelgeving en het daarover door het toenmalige kabinet ingenomen standpunt (kamerstukken II 1986/87, 20 083, nrs. 1–2), na uitvoerige afweging keuzen zijn gemaakt die nog maar zeer recent hun neerslag hebben gevonden in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Er is thans geen reden om hierin wijzigingen aan te brengen.

Daarbij komt dat de discussie die door de Tweede Kamer over dit onderwerp is gevoerd in het kader van het rapport-Deetman (zie met name vraagpunt 046) eerder wijst in de richting van een noodzakelijke aanscherping dan een verruiming van de voorschriften met betrekking tot delegatie. Zowel uit deze discussie als uit het advies van de Toetsings-

commissie blijkt dat verdere verruiming van de mogelijkheden tot delegatie onherroepelijk zal leiden tot een intensievere parlementaire bemoeienis met gedelegeerde wetgeving (voorhangprocedures). Afgezien van de principiële bezwaren die tegen voorhangprocedures bestaan, wijst de Toetsingscommissie er terecht op dat daardoor weer een groot gedeelte van de behaalde tijdswinst teniet wordt gedaan.

Bij EG-implementatie is een ruimere mate van delegatie aanvaardbaar. Zie hiervoor § 4.2 van dit kabinetsstandpunt.

3.3. Eerste Kamer

Uit het advies van de Toetsingscommissie blijkt dat er in het algemeen geen reden tot klagen is over de snelheid waarmee wetsvoorstellen door de Eerste Kamer worden behandeld. Ook het kabinet is deze mening toegedaan. Het advies van de Toetsingscommissie om op het punt van de behandelingswijze van wetsvoorstellen het Reglement van Orde van de Eerste Kamer zoveel mogelijk congruent te doen zijn aan het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, kan het kabinet onderschrijven. Het is vanzelfsprekend aan de Senaat zelve om te bepalen in hoeverre dit mogelijk is. Het kabinet heeft kennis genomen van de voornemens tot een algemene herziening van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer (kamerstukken I 1991/92, nr. 153a). Het kabinet gaat ervan uit dat de aanbevelingen van de Toetsingscommissie alsmede – voor zover van toepassing – hetgeen in § 3.2 is vermeld ten aanzien van de Tweede Kamer, worden betrokken bij de voorbereiding van deze algehele herziening.

De Toetsingscommissie is in haar advies niet ingegaan op de invoering van een terugzendingrecht voor de Eerste Kamer. Het kabinet wijst er volledigheidshalve op dat het hierover een standpunt heeft ingenomen in zijn reactie op het rapport Het bestel bijgesteld (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 57, blz. 3/4).

4. Implementatie van EG-regelgeving

4.1. Algemeen

Bij elke schakel in de wetsprocedure heeft de Toetsingscommissie afzonderlijk aandacht besteed aan de implementatie van EG-regelgeving. Het kabinet acht dit een terechte benadering. Zeker als het gaat om «gebonden» implementatie, is er reden om de voor gewone wetgeving geldende procedures te bekorten of zelfs over te slaan. Het kabinet wijst erop dat het op 8 februari en 12 juni 1991 standpunten aan de Tweede Kamer heeft toegezonden, waarin actiepunten zijn opgenomen voor een snellere en betere implementatie van EG-regelgeving (kamerstukken II 1990/91, 21 109, nrs. 34 en 43). Deze actiepunten betreffen het inhalen van achterstand, het voorkomen van nieuwe achterstand, verbetering van Europese wetgevingsvoorbereiding en het versnellen van de implementatie (onder meer door de voorbereiding van implementatie door de ministeries en eventuele advisering door adviesorganen reeds tijdens het totstandkomingstraject van EG-regelgeving inhoud te geven). De beide kabinetsstandpunten bouwen voort op het advies van de Toetsingscommissie van 21 december 1990 over implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde.

Het kabinet stelt vast dat de Toetsingscommissie kan instemmen met de wijze waarop gevolg is gegeven aan haar advies van 21 december 1990. Op basis van beide kabinetsstandpunten is in de Aanwijzingen voor de regelgeving een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan de voorbereiding en implementatie van EG-regelgeving. Hierin zijn onder andere opgenomen de procedurele afspraken van de ministerraad die als doel

hebben de departementale voorbereiding van implementatiewetgeving te bespoedigen. Dit betreft het opstellen van implementatieplannen reeds in het voorbereidingstraject van EG-regelgeving en het indienen van de noodzakelijke implementatiewetgeving bij de ministerraad binnen een maand na totstandkoming van de EG-regelgeving. Controle op de naleving van deze afspraken vindt maandelijks, via het indertepartementale implementatieoverleg, plaats in de ministerraad (de zgn. voortgangswaarneming implementatie EG-regelgeving). Eveneens is in de Aanwijzingen opgenomen de sinds langere tijd bestaande praktijk dat bij ontvangst van nieuwe Commissievoorstellen in de Werkgroep beoordeling nieuwe Commissievoorstellen een eerste beoordeling van de benodigde implementatieregelgeving wordt gegeven.

Verder kan worden gewezen op de afspraken die met de Raad van State zijn gemaakt over de advisering bij implementatiewetgeving (kamerstukken II 1991/92, 22 008, nr. 5) en op het wetsvoorstel tot afschaffing van adviesverplichtingen bij EG-implementatie (kamerstukken II 1991/92, 22 690, nrs. 1-2).

Binnenkort zal aan de Kamer een voortgangsrapportage worden toegezonden waarin gedetailleerder over de uitvoering van de hiervoor genoemde actiepunten wordt bericht.

4.2. Delegatie

Terecht wijst de Toetsingscommissie erop dat er geen overwegend bezwaar bestaat om in specifieke gevallen voor een ruime delegatievariant te kiezen, namelijk in gevallen waarin de reikwijdte van de delegatie duidelijk is te omschrijven en met het oog op komend EG-recht regeling bij wet bezwaarlijk kan worden geacht. Daarbij wijst het kabinet erop dat de Aanwijzingen voor de regelgeving voor implementatiewetgeving reeds voorzien in ruimere delegatiemogelijkheden dan voor «autonome» wetgeving (zie de aanwijzingen 26, tweede lid, en 339). De Toetsingscommissie concludeert voorts dat de noodzaak voor een machtigingsregeling voor correctie van onjuiste implementatie thans niet zonder meer aanwezig wordt geacht. Ook het kabinet is nog niet toe aan het nemen van initiatieven ter zake. Voor een nadere uiteenzetting over dit onderwerp zij korthedshalve verwezen naar het kabinetsstandpunt van 15 juli 1992 inzake het interimadvies van de Toetsingscommissie over de wetsprocedure bij correctie van onjuiste implementatie van EG-regelgeving (kamerstukken II 1991/92, 21 109, nr. 55).

Het kabinet is van mening dat de gewenste versnelling van EG-implementatie redelijkerwijs moet kunnen worden bewerkstelligd door het pakket van maatregelen dat tot nu toe is vastgesteld. Het tempo waarin implementatiewetgeving ter uitvoering van nieuwe EG-regelgeving tot stand wordt gebracht, lijkt dit ook aan te tonen. Het kabinet ziet dan ook voorshands geen aanleiding de delegatiemogelijkheden bij EG-implementatie in aanzienlijke mate verder te verruimen, bijvoorbeeld door de invoering van een algemene machtigingsregeling. Er is wel aanleiding een dergelijke weg te overwegen als de huidige maatregelen uiteindelijk blijken toch onvoldoende effect te sorteren.

4.3. Vierhoeksoverleg EG-implementatie

Teneinde te bewerkstelligen dat het vereiste tijdige EG-implementatie zich kan blijven verheugen in de belangstelling van alle partners in het wetgevingsproces behoudt, acht het kabinet het nuttig dat hiervoor een vast overleg plaatsvindt tussen kabinet (vertegenwoordigd door de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken), Raad van State, Tweede Kamer en Eerste Kamer. Indien er concrete

onderwerpen aan de orde zijn waarvoor een vakminister verantwoordelijk is, dan dient deze uiteraard eveneens aan het overleg deel te nemen.

Het kabinet stelt zich voor dat in dit vierhoeksoverleg periodiek (bijvoorbeeld ieder kwartaal) de voortgang van implementatiewetgeving wordt besproken en eventueel nadere afspraken over de behandeling daarvan worden gemaakt. Doelstelling van het vierhoeksoverleg is ook dat er wederzijds begrip voor wordt gekweekt dat alle partners in het wetgevingsproces gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor een tijdige implementatie van EG-regelgeving.

5. Overige onderwerpen

5.1. Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding

Evenmin als de Toetsingscommissie ziet het kabinet redenen om wijzigingen aan te brengen in de procedure rond bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding van wetten. Anders dan wellicht uit de door de Toetsingscommissie gegeven beschrijving kan worden opgemaakt, tekent het kabinet daarbij aan dat het verlenen van terugwerkende kracht uitzondering moet zijn. Het is dan ook van belang dat een wet zo snel mogelijk na de bekrachtiging wordt bekendgemaakt in het Staatsblad. Bij de schriftelijke voorbereiding van de AZ-begroting 1993 in de Eerste Kamer heeft de minister-president dit belang nog eens onderstreept (kamerstukken I 1992/93, 22 800 III, nrs. 162b, 162e).

5.2. Terughoudendheid met voorontwerpen en beleidsnota's

De aanbevelingen van de Toetsingscommissie inzake het beperken van voorontwerpen en beleidsnota's over toekomstige wetgeving zijn in overeenstemming met hetgeen daarover in § 3.2 van de nota Zicht op wetgeving is vermeld. Met voorontwerpen en beleidsnota's moet alleen worden gewerkt als de snelheid van het wetgevingsproces daarmee is gediend, doordat in een vroeg stadium duidelijk moet worden welke voornemens op voldoende maatschappelijk draagvlak en parlementaire steun kunnen rekenen. Hoofregel is dat, indien de noodzaak tot wetgeving vaststaat, meteen een wetsvoorstel wordt opgesteld. Beleidsnota's die de richting van wetgeving aangeven zullen niet finaal in de ministerraad worden afgedaan, maar worden aangehouden tot het tijdstip dat een concreet wetsvoorstel aan de raad is voorgelegd.

Het voordeel van het voorgaande is tevens dat dan een tijdige betrokkenheid van departementale wetgevingsjuristen en van de Raad van State is gewaarborgd. Het kabinet heeft vastgesteld dat ook de bijzondere commissie Vraagpunten in haar rapport op deze lijn zit (zie Kamerstukken II 1990/91, 21 427, nr. 3, blz. 42; vraagpunt 051).

5.3. Verhoging kwaliteit van wetteksten en toelichtingen

De Toetsingscommissie constateert dat memories van toelichting vaak nodeloos breedspakig en uitvoerig zijn. Ook de wetteksten zelf lijden naar het oordeel van het kabinet soms aan dit euvel. Dit heeft direct te maken met de kwaliteit van wetgevingsjuristen, beleidsmedewerkers en degenen die in de ambtelijke en politieke lijn hun werk beoordelen. Via scholing en opleiding moet de kwaliteit van de ambtelijke betrokkenen op niveau worden gebracht en gehouden.

Toelichtingen moeten zich beperken tot het onderwerp van de regeling. Zo wordt nodeloze belasting van de rest van het wetgevings-traject voorkomen. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is het vereiste van helder en bondig taalgebruik in toelichtingen reeds neergelegd. Bezien zal worden in hoeverre en op welke wijze deze vereisten nader kunnen worden geconcretiseerd.

5.4. Duidelijke vormgeving van wetsvoorstellen

Naar het oordeel van de Toetsingscommissie is de vormgeving van meer omvangrijke wijzigingswetgeving van dien aard dat deze bij enkele kennisneming van de wettekst moeilijk is te doorgronden. Nog lastiger wordt het als er wijzigingen in een dergelijk wetsvoorstel worden aangebracht. Alleen al het nagaan wat er precies gewijzigd wordt, is dan vaak geen gemakkelijke opgave.

Duidelijke presentatie van wetgeving, bijvoorbeeld de nieuwe en oude wettekst in kolommen naast elkaar, kan een hulpmiddel zijn om de begrijpelijkheid te vergroten. Dit voorkomt onnodige vragen en misverstanden, die het wetgevingsproces kunnen vertragen. Het kabinet stelt zich voor vaker van dit instrument gebruik te gaan maken. Daarnaast zal worden bezien of wellicht met behulp van een meer systematische aanduiding van rechtsfeiten en daaruit voortvloeiende rechtsgevolgen¹ of met behulp van andere alternatieve technieken wetteksten kunnen worden verduidelijkt.

5.5. Bekorting van het nader rapport

Het kabinet heeft kennis genomen van een opmerking in het jaarverslag 1992 van de Raad van State (blz. 20) over de vormgeving van nadere rapporten. De Raad van State constateert dat bij sommige ministeries nog de praktijk bestaat waarbij men de reactie op de punten uit het advies van de Raad van State vooraf laat gaan door een min of meer omvangrijke samenvatting van het door de Raad gestelde. Naar het oordeel van de Raad van State kan worden volstaan met het enkel geven van een reactie op ieder van de in het advies behandelde punten. «Op dit punt zou derhalve op de wetgevingsafdelingen van de ministeries nog veel werk – en dus geld – kunnen worden bespaard», aldus de Raad van State in zijn jaarverslag.

Het kabinet neemt deze opmerking graag ter harte. In aanwijzing 274 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is voorgeschreven dat weergave van het advies van de Raad van State in het nader rapport in beginsel achterwege wordt gelaten. Ook van een striktere toepassing van deze aanwijzing kan een – bescheiden – bijdrage worden verwacht aan een bekorting en doelmatigere inrichting van de wetsprocedure.

5.6. Beperking omvang van wetsvoorstellen

Het kabinet is voornemens de omvang van wetsvoorstellen waar mogelijk verder te beperken. Ervaringen wijzen uit dat de voortgang van wetgeving kan worden versneld, indien in plaats van een omvangrijk wetsvoorstel dat meer onderwerpen tegelijk omvat, een reeks kleinere wetsvoorstellen wordt ingediend voor elk deelonderwerp afzonderlijk. Recente voorbeelden zijn de totstandbrenging van de Wet milieubeheer en een aantal wijzigingen van de Bestrijdingsmiddelenwet. Een van de voordelen van de splitsing in deelonderwerpen is dat de regeling van niet-controversiële onderwerpen niet kan worden opgehouden door een wel-controversieel onderwerp. De voordelen moeten worden afgewogen tegen het nadeel dat het opstellen, in procedure brengen en op elkaar afstemmen van verschillende wetsvoorstellen wellicht wat meer wetgevende arbeid vergt.

De omvang van wetsvoorstellen kan ook worden beperkt door zoveel mogelijk partiële wijzigingen aan te brengen en slechts bij uitzondering te beslissen om een geheel nieuwe wet tot stand te brengen. Het kabinet zal er scherper op toezien dat integrale herzieningen alleen tot stand worden gebracht indien de noodzaak daartoe voldoende is aangetoond.

¹Vgl. R. W. Overhoff en L. J. Molenaar, in de regel beslist. Beschouwingen over regelgeving met behulp van beslissingstabellen. Sdu Uitgeverij, Den Haag 1991.

5.7. Vereenvoudigde ondertekening memories en nota's van toelichting

Tot op heden is het gebruikelijk dat bij wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur die bij de Raad van State aanhangig worden gemaakt en wetsvoorstellen die bij de Tweede Kamer worden ingediend, een memorie of nota van toelichting wordt gevoegd die is voorzien van de handtekeningen van alle voordragende bewindspersonen. In deze stadia van het wetgevingsproces kan enige tijdwinst worden geboekt, indien volstaan kan worden met de handtekening van de eerst verantwoordelijke bewindspersoon. De memorie of nota van toelichting wordt dan dus ingediend mede namens de andere betrokken bewindspersonen. Deze praktijk wordt reeds gevolgd bij het nader rapport. De aanwijzingen 202 en 212 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zullen op dit punt worden verruimd.

5.8. Bredere toepassing documentaire informatiesystemen

De voortschrijdende ontwikkeling van de technologie moet worden benut voor de wetgeving. Het vastleggen van ervaringen, gebruik van standaardbepalingen, elektronisch raadplegen van andere wetgeving, direct gebruik van aanwijzingen, tot zelfs het volgen van een vaste methode bij de aanpak van wetgevingsprojecten: het zijn allemaal mogelijkheden die thans op enkele plaatsen bij de rijksoverheid in ontwikkeling zijn.

Kwaliteit en snelheid van wetgeving kunnen gebaat zijn met verdere ontwikkeling en eventuele brede introductie van deze mogelijkheden. Door de Stafafdeling Algemeen Wetgevingsbeleid van het Ministerie van Justitie worden deze ontwikkelingen gestimuleerd en, indien bredere toepassing mogelijk lijkt, aan andere participanten in het wetgevingsproces aanbevolen.

In dit verband verdient bijzondere aandacht het lopende project Databanken Wet- en Regelgeving, dat deel uitmaakt van het DIS-programma (Documentaire Informatie Systemen). Voor de doelstelling en inhoud van dit project zij verwezen naar de aan de Kamer gegeven informatie rond het meerjarenprogramma Documentatie Informatie Systemen (kamerstukken II 1988/89, 1990/91 en 1991/92, 20 471, nrs. 3, 4 en 6).

Het DIS-programma bevat voorts het project Elektronische Post Rijksdienst. Dit project richt zich onder andere op de totstandbrenging van een infrastructuur voor de elektronische uitwisseling van stukken tussen de ministeries en het parlement. In technisch opzicht wordt met dit gezamenlijke project van rijksoverheid en Tweede Kamer goede voortgang geboekt.

Van belang is voorts het LEDA-project, dat in opdracht van het Ministerie van Justitie door onderzoekers van de Katholieke Universiteit Brabant wordt uigevoerd. Dit project is erop gericht door computerondersteuning op snelle en doelmatige wijze de Aanwijzingen voor de regelgeving te hanteren.

5.9. Afschaffing slotformulier

Het kabinet maakt van de gelegenheid gebruik om ten slotte nog een kleiner punt te behandelen, waarvan wel wordt gezegd dat het ook een bijdrage kan leveren aan een grotere doelmatigheid van het wetgevingsproces. Het betreft het voorstel om in wetten het slotformulier (de zin «Lasten en bevelen») achterwege te laten. Deze suggestie is gedaan door mr. C. W. Dubbink in een artikel in het Nederlands Juristenblad van 30 januari 1992. De oud-president van de Hoge Raad is van oordeel dat

het slotformulier kan worden afgeschaft, omdat het deels overbodig is en deels inhoudelijke betekenis mist. Naar aanleiding van een amendement van de heer Jurgens, dat strekte tot schrapping van het slotformulier in de Wet computercriminaliteit, heeft de Minister van Justitie toegezegd op dit onderwerp nader te zullen ingaan (kamerstukken II 1991/92, 21 551, nr. 24; Hand. II 1991/92, blz. 5872). Het amendement is vervolgens ingetrokken. Inmiddels heeft het kabinet ook kennisgenomen van het door de heer Jurgens ingediende initiatiefvoorstel van wet tot vestiging van een journalistiek privilege, waarin het slotformulier achterwege is gebleven (kamerstukken II 1992/93, 23 133, nr. 2).

Op de inhoudelijke argumentatie voor afschaffing van het slotformulier lijkt weinig af te dingen. De vraag blijft echter of het opportuun is om hiertoe thans over te gaan. Het kabinet meent van niet. De argumenten voor afschaffing gelden als sinds de tijd dat het slotformulier werd ingevoerd, dus sinds 1814. Naast de traditie hecht het kabinet ook waarde aan het argument dat het slotformulier van betekenis is voor de herkenbaarheid van een wet. Het is als het ware onderdeel van het beeldmerk van een wet. Verder moet worden vastgesteld dat de winst die met afschaffing wordt geboekt in termen van efficiency zeer gering is.

Dit neemt niet weg dat te gelegener tijd nader kan worden gezien of en in hoeverre afschaffing of aanpassing van het slotformulier geboden is. Een geschikte gelegenheid lijkt zich voor te doen als – op grond van additioneel artikel 88 van de Grondwet – een wettelijke regeling van het afkondigingsformulier wordt opgesteld.

DEEL 3 OVERZICHT VAN UIT DEEL 2 VOORTVLOEIENDE ACTIEPUNTEN

Departementale fase

1. Door het kabinet wordt jaarlijks een algemeen overzicht van wetgevingsvoornemens uitgebracht, dat een meer bindend karakter krijgt en prioriteiten aangeeft. Het overzicht wordt besproken met de Tweede en Eerste Kamer en ter kennisneming toegezonden aan de Raad van State.

2. Het kabinet onderzoekt de wijze waarop de voorbereiding van de Rijksbegroting en de voorbereiding van daaruit voortvloeiende wetsvoorstellen kunnen worden gesynchroniseerd, zodat deze voorstellen gelijktijdig met de begroting bij de Tweede Kamer kunnen worden ingediend.

3. Voor de uitvoering van complexe wetgevingsprojecten met een prioritair karakter op beleidsterreinen van meer dan een ministerie wordt de inzet van door de ministerraad in te stellen task-forces overwogen. Daarbij wordt de verantwoordelijkheid voor aanbidding aan de ministerraad van een wetsvoorstel binnen de vastgestelde termijn gelegd bij de daartoe door de ministerraad aangewezen minister.

4. Er wordt een ministeriële commissie voor wetgevingsbeleid en rechtshandhaving ingesteld. Deze commissie staat ter beschikking van de ministerraad om extra aandacht te geven aan onderwerpen die uit het oogpunt van wetgevingsbeleid en rechtshandhaving van algemeen belang zijn. In dat kader kunnen ook kwesties rond bijzondere wetgevingsprojecten aan de orde worden gesteld die er de oorzaak van zijn dat een wetgevingsproject onvoldoende voortgang vindt. Over de inschakeling en samenstelling van de commissie zal op ad hoc-basis worden besloten door de ministerraad, na verzoek van een van zijn leden.

Adviesfase

5. In het bij de Tweede Kamer in te dienen wetsvoorstel afschaffing adviesverplichtingen worden naast het afschaffen van adviesverplichtingen mede opgenomen de mogelijkheid om de advisering over wetsvoorstellen aan een termijn te binden alsmede een voorziening waardoor bij het uitblijven van een tijdig advies de wetgevingsprocedure kan worden vervolgd.

6. Tussen de betrokken minister en adviesorganen worden afspraken gemaakt over werkprogramma's voor een bepaalde periode aan de hand van het overzicht van wetgevingsvoornemens en het wetgevingsoverzicht van het desbetreffende ministerie.

7. Er wordt terughoudendheid betracht bij het vragen van advies als verwacht mag worden dat ook de Tweede Kamer advies zal vragen.

8. Voor zover nodig worden de Aanwijzingen voor externe adviesorganen c.q. Aanwijzingen voor de regelgeving aangevuld met voorschriften over vorm en inrichting van adviezen en bundeling van advisering.

Ministerraadsfase

9. Er worden maatregelen genomen om ambtelijke voorportalen en onderraden korter op elkaar te laten vergaderen.

10. Aan hernieuwde ministerraadsbehandeling na ingrijpende kritiek van de Raad van State behoeft geen behandeling in voorportaal en onderraad vooraf te gaan.

11. Beleidsnota's die de richting van wetgeving aangeven zullen in de ministerraad worden aangehouden totdat een concreet wetsvoorstel bij de raad is ingediend.

Adviesfase Raad van State

12. Met de Raad van State vindt op ambtelijk niveau per ministerie periodiek voortgangsoverleg plaats over behandelingschema's.

13. Het kabinet zal waar mogelijk bevorderen dat de Raad van State de zichzelf opgelegde doelstellingen kan bereiken om geen zaken meer langer dan zes maanden in behandeling te hebben en om een zo groot mogelijk aantal zaken binnen drie maanden af te doen.

14. Bij de aanpassing van de toekomstige taakomvang van de Raad van State in een volgende fase van de herziening van de rechterlijke organisatie wordt rekening gehouden met de noodzaak van een verhoogde inzet ten behoeve van de wetgevingsadvisering.

15. De nieuwe procedure voor het vragen van spoedadviezen wordt opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Tweede-Kamerfase

16. Het jaarlijks overzicht van wetgevingsvoornemens wordt uitdrukkelijk met de Kamer besproken.

17. In een mondeling overleg tussen bewindspersonen en vaste kamercommissie wordt periodiek overlegd over de voortgang van aanhangige wetsvoorstellen per ministerie. Hierin worden heldere afspraken gemaakt over termijnen.

18. Het informeel overleg over wetsvoorstellen door middel van briefings wordt geïntensiveerd.

19. Het kabinet verwacht dat van het nieuwe Reglement van Orde een zodanig gebruik wordt gemaakt dat de doelmatigheid van de wetsprocedure daardoor zal worden bevorderd. Met name is positief dat op grond van het nieuwe Reglement van Orde voortaan als hoofdregel geldt dat de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstellen tot één ronde beperkt blijft. Het kabinet streeft ernaar dat de beantwoording van een verslag steeds aan zodanige eisen voldoet dat er voor de Kamer geen aanleiding is om uitzonderingen op deze hoofdregel te maken.

20. Over de afstemming tussen de toetsing d.m.v. wetgevingsrapporten door de griffiers van de Tweede Kamer en reeds bestaande vormen van wetgevingstoetsing is informeel overleg gewenst tussen de betrokken toetsende instanties (griffiers Tweede Kamer, Raad van State en Ministerie van Justitie).

21. Het kabinet bepleit het opnemen van termijnen voor het uitbrengen van commissieverslagen in het Reglement van Orde, in het besef dat de keuze hiervoor uiteraard bij de Tweede Kamer ligt.

22. In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt als inspanningsver-

plichting neergelegd dat de beantwoording van het verslag plaatsvindt binnen dezelfde termijn als die welke geldt voor kamerleden om hun inbreng te leveren voor het verslag.

23. Het alternatief van stilzwijgende goedkeuring wordt nader gezien in afwachting van de werking van maatregelen waarvoor geen grondwetswijziging nodig is. Het alternatief blijft niet beperkt tot implementatiewetgeving.

24. In verband met de door de Tweede Kamer nog vast te stellen procedure inzake de behandeling van implementatiewetgeving brengt het kabinet de voorstellen van de Toetsingscommissie over verkorte procedures en stilzwijgende goedkeuring onder de aandacht.

25. Gezien de bijdrage die dit instrument kan leveren aan het versnellen van de wetsprocedure, wordt nader onderzoek verricht naar het laten vervallen van aanhangige wetgeving na een kabinetswisseling (de valbijl als hefboom).

Eerste-Kamerfase

26. In verband met de in voorbereiding zijnde algehele herziening van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer brengt het kabinet de voorstellen van de Toetsingscommissie en hetgeen in dit kabinetsstandpunt is vermeld over de Tweede Kamer onder de aandacht.

Implementatie van EG-regelgeving

27. Aan de Kamer zal een voortgangsrapportage worden gezonden over de in 1991 geformuleerde actiepunten inzake het inhalen van achterstand, het voorkomen van nieuwe achterstand, verbetering van Europese wetgevingsvoorbereiding en het versnellen van de implementatie (onder meer door de voorbereiding van implementatie door de ministeries en eventuele advisering door adviesorganen reeds tijdens het totstandkomingstraject van EG-regelgeving inhoud te geven).

28. Het kabinet is voorstander van instelling van een periodiek vierhoeksoverleg tussen kabinet, Raad van State, Tweede Kamer en Eerste Kamer over de voortgang van implementatiewetgeving.

Overige onderwerpen

29. Wetten worden na bekrachtiging zo snel mogelijk in het Staatsblad geplaatst.

30. Hoofregel is dat, indien de noodzaak tot wetgeving vaststaat, meteen een wetsvoorstel wordt opgesteld, dus zonder daaraan een voorontwerp of beleidsnota vooraf te laten gaan.

31. Toelichtingen moeten zich beperken tot het onderwerp van de regeling. Bezien zal worden in hoeverre vereisten van helder en bondig taalgebruik in toelichtingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving kunnen worden geconcretiseerd.

32. Er wordt vaker gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om oude en nieuwe wetteksten in kolommen naast elkaar te presenteren. Ook zal worden gezien of via alternatieve technieken verduidelijking kan worden aangebracht in wetteksten.

33. In nadere rapporten worden geen samenvattingen meer gegeven van de opmerkingen van de Raad van State.

34. De omvang van wetsvoorstellen wordt waar mogelijk beperkt door splitsing in deelonderwerpen en partiële wijzigingen in plaats van integrale herzieningen.

35. In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt een vereenvoudigde procedure voor de ondertekening van memories en nota's van toelichting opgenomen.

36. Voor de wetgeving bruikbare documentaire informatiesystemen worden verder ontwikkeld en toegepast.

Voortvarend wetgeven, schematische uitwerking van de actiepunten

