

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA 's-Gravenhage

datum
24 april 2025

inlichtingen

uw kenmerk

ons nummer
25-01935

onderwerp
Briefadvies amendementen en wetgevingskwaliteit.

In april 2021 heeft de Afdeling advisering een brief gestuurd naar de demissionair minister-president met aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit. Die aanbevelingen hadden vooral betrekking op de regering en de departementale voorbereiding van wetgeving, in nauwe samenhang met beleid en uitvoering.¹ In deze brief stelt de Afdeling advisering een ander aspect van de wetgevingskwaliteit aan de orde, waarbij de Tweede Kamer een cruciale rol vervult, namelijk de amendering van een wetsvoorstel.

De Afdeling advisering adviseert tijd en ruimte te nemen voor de zorgvuldige voorbereiding van amendementen. In de praktijk is het gebruikelijk dat amendementen pas kort voor, tijdens, of zelfs na de plenaire behandeling worden ingediend. Als gevolg van de tijdsdruk bestaat er voor de Tweede Kamer vaak onvoldoende gelegenheid om een ingediend amendement op zijn consequenties te kunnen doordenken voor de samenleving, (individuele of groepen) burgers en uitvoeringsorganisaties. Ook kunnen door tijdsdruk de financiële consequenties niet voldoende in beeld komen.

Amendementen vervullen een belangrijke rol in het wetgevingsproces. Het recht van amendement van de Tweede Kamer draagt bij aan een evenwichtige verdeling van de wetgevende bevoegdheden over regering en parlement. Daarmee hebben regering en parlement ook een gedeelde verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de wetgevingskwaliteit, ook die van de amendementen. Wetgevingskwaliteit is een actueel en urgent thema. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. In dit rapport reflecteert de Tweede Kamer op (onder meer) haar wetgevende taak, en de tijdsdruk die daarbij een rol speelt.²

¹ De brief van de Afdeling advisering van 19 april 2021 is als bijlage bij deze brief gevoegd.

² 'Rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening',
https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pefd.

In de recent verschenen eerste editie van de Staat van de Wetgevingskwaliteit, wordt ook aandacht geschonken aan het aspect 'tijd' als onderdeel van de 'kwaliteit van de wetgeving'. Opgemerkt wordt dat soms de rust en ruimte ontbreken om uit te zoomen en om de gevolgen van voorgestelde wetgeving goed in kaart te brengen. Gewezen wordt op haastig voorbereide wetsvoorstellen van regeringszijde en amendementen op wetsvoorstellen die soms onder grote tijdsdruk worden gemaakt. Beide kunnen onbedoelde gevolgen hebben. Vastgesteld wordt dat het aan regering en parlement is om voldoende rust in te bouwen om de gevolgen voor burgers en de uitvoering in beeld te krijgen en dat een constructieve samenwerking tussen de regering en het parlement daarbij essentieel is.³

In deze brief gaat de Afdeling advisering eerst in op de verhouding tussen wetgevingskwaliteit en amendementen. Hierop volgt een beschrijving van eerdere aanbevelingen tot versterking van de wetgevingskwaliteit van amendementen. Daarna volgen nog enkele nadere aanbevelingen.

Wetgevingskwaliteit en amendementen

In het wetgevingsproces geldt (onder meer) het beginsel van zorgvuldige voorbereiding om de wetgevingskwaliteit te waarborgen.⁴ Dit komt tot uitdrukking in de tijd die wordt genomen in de departementale voorbereidingsfase en de diverse kwaliteitswaarborgen die daarin zijn verankerd om wetgeving zorgvuldig voor te bereiden. Zo wordt (onder meer) gebruikgemaakt van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Beleidskompas. Ook worden uitvoeringsorganisaties in de gelegenheid gesteld om uitvoeringstoetsen uit te brengen, en worden uitgebreide consultatierondes gehouden om zoveel mogelijk de gevolgen van wetgeving voor de samenleving, (individuele of groepen) burgers en uitvoeringsorganisaties in beeld te brengen. Daarnaast draagt de Afdeling advisering bij aan het waarborgen van de wetgevingskwaliteit met haar adviezen, voordat wetgeving wordt behandeld in de Tweede Kamer. Daarbij maakt de Afdeling advisering gebruik van het beoordelingskader.⁵

Deze kwaliteitswaarborgen gelden niet voor amendementen. Leden van de Tweede Kamer maken vaak gebruik van het recht van amendement om wetsvoorstellen te wijzigen. In 2024 betrof dit 919 amendementen, waarvan 217 zijn aangenomen. Een forse stijging in vergelijking met 2023, waarin 676 amendementen zijn ingediend en 155 amendementen zijn aangenomen.⁶ Volgens het Reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal mogen amendementen al worden ingediend vanaf het moment dat een wetsvoorstel in handen van een commissie is gesteld.⁷ Maar in de praktijk is het gebruikelijk dat amendementen pas kort voor of tijdens de plenaire behandeling worden ingediend, bijvoorbeeld omdat door verschillende fracties nog over de precieze tekst wordt onderhandeld.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36600VI, nr. 27, Staat van de wetgevingskwaliteit, p. 11-12.

⁴ Zie uitgebreider G.J. Geertjes, 'De formele wetsprocedure als waarborg', in: L.C. Groen en A.M. Keppel (red.), *De wetgevingsprocedure anno 2022: klaar voor de toekomst? (preadviezen Nederlandse Vereniging voor Wetgeving)*, Den Haag: Boomjuridisch 2023, p. 25.

⁵ 'Beoordelingskader Afdeling advisering van de Raad van State', www.raadvanstate.nl/overrvs/advisering/beoordelingskader/.

⁶ Tweede kamer der Staten-Generaal, Staat van de Kamer 2024. Zie ook Tweede kamer der Staten-Generaal, Staat van de Kamer 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36528, nr. 3.

⁷ Artikel 9.5 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Zie ook artikel 84, tweede lid, van de Grondwet.

Aan het indienen van deze ‘amendementen van het laatste uur’ kleven risico’s, omdat – meer nog dan bij eerder ingediende amendementen – tijdsdruk hier een grote rol speelt. En tijdsdruk kan ook consequenties voor de kwaliteit van het wetsvoorstel hebben. Later kan blijken dat amendementen eigenlijk niet goed passen binnen het wetsvoorstel of het rechtssysteem, of dat zij op gespannen voet staan met hoger recht of de vereiste uitvoerbaarheid. Een praktisch gevolg van de tijdsdruk is dat er voor de Tweede Kamer, maar ook voor de minister(s) vaak onvoldoende gelegenheid bestaat om een ingediend amendement op zijn consequenties te kunnen doordenken voor de samenleving, (individuele of groepen) burgers en uitvoeringsorganisaties. Ook kunnen door tijdsdruk de financiële consequenties niet voldoende in beeld komen. Op die manier ontstaat spanning tussen tijd en (wetgevings)kwaliteit, omdat de concrete gevolgen niet goed kunnen worden ingeschat.

Dat het voorgaande niet slechts een denkbeeldig risico is, bleek onder meer bij het Belastingplan BES-eilanden 2025. De Afdeling advisering ontving ter advisering een novelle op dat voorstel, waarbij een aangenomen amendement weer werd teruggedraaid omdat het ongewenste uitkomsten had voor lagere inkomens.⁸ Eerder vorig jaar was de Afdeling advisering om advies gevraagd over twee – tijdens het plenaire debat ingediende – amendementen bij de behandeling van de wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en de Wet op de Raad van State in verband met het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.⁹ De twee amendementen strekten ertoe om het verbod op functiecombinatie van rechters uit te breiden naar leden van gemeenteraden, provinciale staten en waterschappen.¹⁰ Zonder debat over het advies en over het door de minister ingenomen standpunt is één van de amendementen aanvaard en de andere verworpen.

Eerder heeft de Afdeling advisering op verzoek advies uitgebracht over amendementen die door de Tweede Kamer zijn aangenomen, maar die in het licht van de kwaliteit van wetgeving minder gelukkig bleken met het oog op hun uitvoerbaarheid.¹¹

Daarnaast komt het voor dat de Tweede Kamer via een amendement op een begrotingswet een andere (inhoudelijke) wet wijzigt.¹² Hoewel volgens het ‘Grote

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36604, nr. 11. Zie ook Kamerstukken I 2024/25 36604, G.

⁹ Zie Kamerstukken II 2023/24, 36243, nr. 8; Kamerstukken II 2023/24, 36243, nr. 9.

¹⁰ Advies van de Afdeling advisering van 4 september 2024 over de adviesaanvraag inzake twee amendementen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State (W16.24.00118), www.raadvanstate.nl. Een ander voorbeeld betrof amendementen op de Penitentiaire beginselenwet, met een aanscherping van het regime in de extra beveiligde inrichting (EBI), die onverenigbaar bleken met de Grondwet, EVRM en het Unierecht; zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 april 2024 (W16.24.00063). Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 36583, nrs. 1-4.

¹¹ Advies van de Afdeling advisering van 5 juli 2023 over de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden inzake de grondslag voor maatregelen inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (W17.23.00092), Kamerstukken II 2023/24, 35756, nr. 5. Zie ook, maar in een andere context, het advies van de Afdeling advisering van 1 februari 2023 over de Nota van wijziging bij het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels, (W11.22.00157), www.raadvanstate.nl.

¹² Zie voor een recent voorbeeld de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2025 (Kamerstukken II 2024/25, 36600 VI, nr. 41); in dat amendement wordt artikel 2.2 van de Wet forensische zorg gewijzigd.

Begrotingsboek¹³ van de Tweede Kamer het strikt genomen mogelijk is om een andere wet te wijzigen met een begrotingswet, kleven hieraan risico's en past dit slecht bij het karakter en in de systematiek van begrotingswetten.¹⁴ Begrotingswetten zien naar hun aard op begrotingen en niet op andere inhoudelijke onderwerpen. Zij doorlopen een korte afwijkende wetgevingsprocedure, waarbij tijdsdruk een grote rol kan spelen. Daarbij gelden niet de hiervoor genoemde kwaliteitswaarborgen, die wel bij andere (inhoudelijke) wetten gelden.

Dat betekent dat de implicaties van – zelfs op het eerste gezicht eenvoudige en overzichtelijke – wijzigingen van andere wetsvoorstellen die in een amendement op een begrotingswet worden voorgesteld, niet optimaal kunnen worden doordacht. Uiteindelijk kan dat bijvoorbeeld leiden tot onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid van het amendement.¹⁵ De procedureregels die bij de totstandkoming van een begrotingswet ontbreken, hebben een wezenlijke functie bij de waarborging van de wetgevingskwaliteit.

Juist in het licht van de inspanningen die in het kader van het verbeteren van de wetgevingskwaliteit worden verricht, is het goed om te bezien in hoeverre dergelijke voorvallen verder kunnen worden beperkt. In aanvulling op de initiatieven die op dit vlak reeds door het parlement worden ontplooid vraagt de Afdeling advisering daarom aandacht voor aanvullende procedurele waarborgen en kwaliteitswaarborgen voor amendementen.

Eerdere aanbevelingen ter versterking wetgevingskwaliteit amendementen

De Tweede Kamer heeft al eerder een aanzet gegeven en veelbelovende activiteiten ontplooid om de wetgevingskwaliteit van amendementen te bevorderen, die van belang zijn om hier te noemen. De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft verschillende relevante aanbevelingen gedaan die kunnen bijdragen aan versterking van de wetgevingskwaliteit die ook betrekking (kunnen) hebben op amendementen. Zo heeft de werkgroep erop gewezen dat de tijd tussen de commissiefase en de plenaire behandeling van een wetsvoorstel kan worden benut voor de voorbereiding van amendementen. Er is dan voldoende tijd om intern advies te vragen over zowel juridisch-technische als inhoudelijke aspecten van de voorgenomen amendementen.

Daarnaast is aanbevolen amendementen uiterlijk bij aanvang van het plenaire wetgevingsdebat in te dienen en pas een week ná de behandeling van het wetsvoorstel over de amendementen en het wetsvoorstel te stemmen. Deze 'bezinningsweek' zou dan kunnen worden gebruikt om amendementen tegen elkaar af te wegen en zo nodig

¹³ 'Grote Begrotingsboek Tweede Kamer', <https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/2023-11/20231122%20Het%20grote%20begrotingsboek%20voor%20Kamerleden%20editie%202023.pdf>, p. 26.

¹⁴ Eerder heeft de Afdeling hierop gewezen in het licht van artikel 105, eerste lid van de Grondwet. Zie bijvoorbeeld het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 7 september 2020 over de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IX) en Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2021, (W06.20.0311), Kamerstukken II 2020/21, 35570 IX, nr. 3. Zie uitgebreider J.L. Boon, 'Over het gebruik van begrotingswetsvoorstellen om bepalingen uit niet-begrotingswetten te wijzigen', *RegelMaat* 2022-1, p. 37-53.

¹⁵ Zie het amendement Martens-America op de Begrotingswet OCW 2024: Kamerstukken II 2023/24, 36410 VIII, nr. 45.

nader advies te vragen.¹⁶ In de Eindmonitor merkt de werkgroep op dat van verschillende van deze aanbevelingen inmiddels werk is gemaakt, maar dat structurele aandacht nodig blijft. Zo is in het kader van bijvoorbeeld de wetsvoorstellen Wet toekomst pensioenen en de Tijdelijke wet transitiefonds landelijk gebied en natuur eerst gestemd over de amendementen en op een later moment over het wetsvoorstel.¹⁷

Ook de werkgroep Voor een Kamer die Werkt heeft aanbevolen om de norm te hanteren dat op de tweede dinsdag na afronding van de behandeling van een wetsvoorstel en de amendementen wordt gestemd, zodat er voldoende tijd is voor reflectie en kwalitatieve controle.¹⁸

Verder hebben de rapporteurs wetgevingskwaliteit van de Tweede Kamer erop gewezen dat het aanbeveling verdient om zo vroeg mogelijk te beginnen met de voorbereiding van amendementen en deze tijdig in te dienen, met het oog op deugdelijkheid, kwaliteit en inpasbaarheid.¹⁹ Met de rapporteurs wetgevingskwaliteit, onderschrijft de Afdeling advisering het belang van deze ‘overdenkingsperiode’.

Voorts heeft de Tweede Kamer de Tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing ingesteld, die kan adviseren over de grondrechtelijke en constitutionele aspecten van wetsvoorstellen. Deze commissie kan ook om advies worden gevraagd over kwesties van grondrechtelijke of constitutionele aard over amendementen.²⁰

In de al eerdergenoemde brief van 19 april 2021 (zie de bijlage) heeft de Afdeling advisering ook aandacht gevraagd voor de positie van de Tweede en Eerste Kamer in het wetgevingsproces. Zo is daarin gewezen op de mogelijkheid om in een vroeg stadium met de regering te overleggen over de hoofdlijnen van beleid en wetgeving. Door deze eerdere betrokkenheid van het parlement kan het politieke besluitvormingsproces worden gefaciliteerd. Verder heeft de Afdeling advisering – in het kader van de uitvoerbaarheid van wetgeving – gewezen op mogelijke wijzigingen van de Reglementen van Orde ten aanzien van het zelfstandig met de regering bespreken van de gevolgen van wetgeving voor die uitvoering. Briefings en hearings zouden verder meer inzicht kunnen geven in de uitvoeringsaspecten en gevolgen van voorgenomen beleid of wetgeving.

Ook kan in dit verband nog worden gewezen op de door de Afdeling advisering uitgebrachte voorlichting over de ministeriele verantwoordelijkheid en ambtelijke bijstand.²¹ In die voorlichting wijst de Afdeling advisering erop dat de ambtelijke bijstand bijdraagt aan de kwaliteit van wetgeving, wat in het gezamenlijke belang is van parlement en regering. Dankzij deze bijstand kunnen Kamerleden bovendien een goede

¹⁶ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Meer dan de som der delen*, 16 december 2021, p. 15-20.

¹⁷ Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Eindmonitor*, 6 juni 2023, p. 4-8.

¹⁸ Eindverslag van de Werkgroep van de Tweede Kamer *Voor een Kamer die Werkt*, Kamerstukken II 2024/25, 36673, nr. 4, p.12.

¹⁹ ‘Brief werken aan wetgevingskwaliteit’, www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D41786.

²⁰ ‘Verslag van de werkgroep tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing’, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D40328>, p. 8-9.

²¹ Voorlichting van 12 juni 2024 van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriele verantwoordelijkheid en ambtelijke bijstand (W16.24.00014/II), Website Raad van State.

invulling geven aan hun grondwettelijke recht om zelf wetsvoorstellen te maken of te wijzigen.

Aanbevelingen tot verdere versterking wetgevingskwaliteit amendementen

Voortbordurend op de hiervoor beschreven aanbevelingen, ziet de Afdeling advisering aanknopingspunten om de wetgevingskwaliteit van amendementen verder te versterken. Zij doet daartoe de volgende aanbevelingen:

- I. *Toets amendementen expliciet op wetgevingskwaliteit.*
Hiervoor is benadrukt dat ook voor amendementen de wetgevingskwaliteit essentieel is. Tegen die achtergrond is het van belang om de tijd te nemen en rust in te bouwen om te toetsen of de amendementen voldoen aan de wetgevingskwaliteitseisen, en te bezien op welke wijze die toetsing binnen de procedures van de Tweede Kamer verder kan worden versterkt. In het bijzonder moet bij die toetsing de nadruk worden gelegd op de constitutionaliteit, de verenigbaarheid met ander hoger recht, de uitvoerbaarheid en de gevolgen van amendementen. Daarbij moeten ook zoveel mogelijk de financiële consequenties, en de gevolgen voor de samenleving, (individuele of groepen) burgers en uitvoeringsorganisaties in beeld worden gebracht.
- II. *Neem de resultaten van deze toets op in de toelichting bij een amendement.*
Als in die toelichting – net als in de memorie van toelichting bij wetsvoorstellen – expliciet aandacht wordt besteed aan onder meer de constitutionaliteit, de verhouding tot ander hoger recht, de uitvoerbaarheid en de (financiële of materiële) gevolgen van een amendement, zal het voor het parlement én voor de betrokken minister(s) gemakkelijker zijn om dat amendement op zijn merites te beoordelen.
- III. *Neem in overweging die toetsing te laten plaatsvinden tussen de commissiefase en de plenaire behandeling van een wetsvoorstel.*
Volgens de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer zou de ‘overdenkingsperiode’ kunnen worden aangewend om amendementen goed voor te bereiden en zoveel mogelijk de gevolgen voor de samenleving, (individuele of groepen) burgers en uitvoeringsorganisatie in beeld te brengen. Als blijkt dat de uitvoerbaarheid en de gevolgen van een amendement een nadere analyse vergt, kan de periode worden benut voor het verkrijgen van extra informatie op dit vlak, bijvoorbeeld door middel van briefings of hearings of door te verzoeken om een uitvoeringstoets van de relevante uitvoeringsorganisatie. Bij vragen over de verhouding tot constitutionaliteit en ander hoger recht, kan de periode worden benut om advies te vragen bij de Tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing of de Afdeling advisering te vragen om voorlichting. Indien méér tijd nodig is om de wetgevingskwaliteit van een amendement te onderzoeken, zou de stemming over de amendementen en het wetsvoorstel moeten worden uitgesteld. Op den duur zou kunnen worden overwogen om de overdenkingsperiode te verankeren in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.
- IV. *Overweeg in het kader van een integrale toetsing van amendementen voorlichting te vragen bij de Afdeling advisering over nog niet door de Tweede Kamer aangenomen amendementen.*

De Afdeling advisering kan, mede in het licht van de elementen van wetgevingskwaliteit waarop het verzoek om voorlichting betrekking heeft, het amendement beoordelen aan de hand van het integrale beoordelingskader. Vervolgens is het ten behoeve van een ordentelijke besluitvorming van belang dat voorafgaand aan de stemming over de amendementen een inhoudelijk debat kan plaatsvinden over de door de Afdeling advisering uitgebrachte voorlichting, ongeacht of deze gevraagd is door de Kamer of door de betrokken bewindspersoon²²

V. *Overweeg als Eerste Kamer voorlichting te vragen bij door de Tweede Kamer (ingrijpend) gewijzigde wetsvoorstellen indien over de betreffende amendementen geen voorlichting is gevraagd door de Tweede Kamer of de betrokken bewindspersoon.*

De Eerste Kamer kan het bij haar aanhangige wetsvoorstel slechts in zijn geheel aannemen of verwerpen. Het vragen van (een integraal) advies zou dan ook een dubbele advisering in het wetgevingsproces betekenen met alle daaraan verbonden gevolgen qua tijd en in relatie tot de constitutionele positie van de Senaat. Voorstelbaar is wel dat op een wetsvoorstel in de Tweede Kamer (ingrijpende) amendementen zijn aangenomen, waarvan de Eerste Kamer wil weten hoe zij zich tot elkaar verhouden en in hoeverre de strekking van het oorspronkelijke wetsvoorstel erdoor wordt gewijzigd.²³ Ook kunnen naar aanleiding van de wijzigingen mogelijke vragen rijzen over de innerlijke consistentie, de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van het gewijzigde wetsvoorstel. Antwoord op zulke vragen kan behulpzaam zijn voor de Eerste Kamerleden bij de behandeling van een wetsvoorstel. In zulke gevallen kan de Eerste Kamer voorlichtingsvragen stellen aan de Afdeling advisering die zijn gericht op het gewijzigde wetsvoorstel, in het bijzonder op wijzigingen als gevolg van amendementen.

VI. *Wijzig geen reguliere wet met een amendement op een begrotingswet.*
Uit een oogpunt van wetgevingskwaliteit dienen amendementen op begrotingswetten die strekken tot wijziging van niet-begrotingswetten een reguliere wetgevingsprocedure te doorlopen in een 'regulier' wetsvoorstel.

Slot

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling tijd en ruimte te nemen voor de zorgvuldige voorbereiding van amendementen. Met de aanbevelingen beoogt de Afdeling advisering ondersteuning van het wetgevingsbeleid van de Tweede Kamer op het gebied van wetgevingskwaliteit. Dat betreft in het bijzonder de zorgvuldige voorbereiding van amendementen.

²² Een dergelijk inhoudelijk debat ontbrak bijvoorbeeld na het uitbrengen van het advies van de Afdeling advisering van 4 september 2024 over de adviesaanvraag inzake twee amendementen bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State (W16.24.00118), www.raadvanstate.nl.

²³ Vergelijk de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 18 november 2021 over het voorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, (W16.21.0223), www.raadvanstate.nl.

Vanwege het grote belang van wetgevingskwaliteit voor het functioneren van de democratische rechtsstaat en de gedeelde opgave om die wetgevingskwaliteit te waarborgen, zou de Afdeling advisering graag over ongeveer een jaar het gesprek met uw Kamer over dit onderwerp voortzetten.

Een brief van gelijke strekking stuur ik aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met een afschrift aan de Minister-President en de staatssecretaris voor Rechtsbescherming.

De vice-president.

mr. Th.C. de Graa

Bijlage: brief van de vice-president van de Raad van State van 19 april 2021 aan de minister-president, de minister van Algemene Zaken, met aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit.

Aan de minister-president,
de minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA DEN HAAG

Datum
19 april 2021

Inlichtingen

uw kenmerk

ons nummer

Onderwerp

Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit.

Excellentie,

Goede wetgeving is cruciaal voor het functioneren van de samenleving en voor het vertrouwen in de overheid. Dat is een heel actueel thema.

Uit de recente rapporten van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties komt duidelijk naar voren dat er onvoldoende sprake is van een integrale benadering van beleid, wetgeving en uitvoering. Om daar verbetering in aan te brengen gaat de Afdeling advisering van de Raad van State in deze brief in op onderdelen van het wetgevingsbeleid die op korte termijn indringend aan de orde moeten komen. Zij doet ook enkele aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit.

Naar de overtuiging van de Afdeling advisering is dit het moment om het wetgevingsbeleid aan te scherpen waardoor de kwaliteit van de wet kan worden verbeterd. Om deze aanbevelingen van voldoende achtergrond te voorzien, wordt eerst ingegaan op de context waarbinnen wetgeving tot stand komt, de druk en 'tegendruk' en de noodzakelijke integraliteit binnen het wetgevingsproces.

De context waarin wetgeving tot stand komt

Wetgeving komt tot stand in een politieke context. In de praktijk vloeit veel wetgeving voort uit het regeerakkoord en hangt samen met de beleidsdoelstellingen in dat akkoord. Uiteindelijk beslist het parlement of een wetsvoorstel wordt aangenomen. Voor het parlement is het van belang dat het een zo compleet mogelijke afweging kan maken. Kamerleden moeten alle aspecten die samenhangen met de wetgevingskwaliteit uitdrukkelijk in die afweging kunnen betrekken.

In het huidige wetgevingsproces is het niet gemakkelijk om zo'n complete afweging te maken. Dat heeft ook te maken met de toegenomen dynamiek en snelheid waarmee maatschappelijke veranderingen plaatsvinden, in het bijzonder op het gebied van technologie en digitalisering. Wetgeving is idealiter toegerust op die snelle ontwikkelingen: de wetgever moet wendbaar kunnen opereren en flexibel op veranderingen kunnen inspelen, met regels die de toegenomen dynamiek kunnen incorporeren.

In de politieke praktijk worden over maatschappelijke veranderingen regelmatig compromissen en akkoorden gesloten. Daardoor wordt vaak méér en complexere regelgeving tot stand gebracht, ondanks de ervaren regeldruk en de behoefte aan minder regels en meer eenvoudige regels. Dat proces leidt er in veel gevallen ook toe dat de vraag of de uitvoeringsinstanties die regelgeving wel goed *kunnen* uitvoeren, niet of pas laat in het proces aan de orde komt. De druk op de uitvoering wordt verder versterkt door het accentueren in media en politiek van structurele of incidentele problemen bij de uitvoering. Vaak leiden deze problemen tot nog meer regels, de zogenoemde regelreflex. Daarmee ontstaat een zichzelf versterkend proces, dat ertoe leidt dat de afstand van wetgeving tot de uitvoering nog verder toeneemt.

Druk en 'tegendruk'

De sterk dynamische omstandigheden waaronder wetgeving tot stand komt en de politieke context waarin dat gebeurt, zetten het wetgevingsproces onder druk. Die druk kan zo groot zijn dat het wetgevingsproces niet langer dienstbaar is aan de totstandkoming en uitvoering van wetgeving die aan de kwaliteitseisen voldoet. Sterker nog: er kunnen situaties ontstaan waarin de wet niet langer bijdraagt aan het goed functioneren van de samenleving, maar hieraan zelfs in de weg staat.

Dat vraagt om 'tegendruk'. Om ervoor te zorgen dat in het politieke besluitvormingsproces alle relevante aspecten worden meegewogen is een zorgvuldig wetgevingsproces essentieel. Idealiter is het wetgevingsproces zó vormgegeven dat de kennis en ervaring van de verschillende deelnemers steeds uitdrukkelijk en op een relevant moment in de politieke afwegingen over een wetsvoorstel worden betrokken. Daarbij gaat het in het bijzonder ook om het gebruik van de deskundigheid en de ervaring van beleidsambtenaren, wetgevingsjuristen en uitvoeringsorganisaties. Bij de uitvoering van wetgeving waarbij decentrale overheden een taak hebben, geldt dat *mutatis mutandis* voor de betrokkenheid van vertegenwoordigers van decentrale overheden.

Op dit moment is er niet altijd ruimte voor 'tegendruk'. Wetsvoorstellen waarover akkoorden of compromissen zijn gesloten, zijn vaak in beton gegoten en worden voortvarend naar het Staatblad doorgeleid, ondanks kritische adviezen. Als wetgeving vervolgens lastig uitvoerbaar blijkt, komen in eerste instantie de uitvoeringsorganisaties onder vuur te liggen. Daarbij blijven de wettelijke regelingen op grond waarvan zij opereren vaak buiten beeld.

Het belang van uitvoering en uitvoerbaarheid van beleid en regelgeving wordt inmiddels breed onderkend. Dat vraagt om een eigen volwaardige positie van uitvoeringsaspecten en uitvoeringsorganisaties in het gehele beleids- en wetgevingsproces. De uitvoeringsaspecten moeten een integraal onderdeel vormen van de totstandkoming van

wetgeving. Dit is ook in het belang van burgers. Informatie over uitvoering en uitvoerbaarheid is onmisbaar voor de beoordeling van de effectiviteit van bestaand beleid en het analyseren van een beleidsprobleem aan het begin van het beleids- en wetgevingsproces.

Die informatie is ook tijdens dat proces relevant, zeker als tijdens de parlementaire behandeling (substantiële) veranderingen in voorgenomen beleid of wetgeving worden aangebracht. Voor die informatievoorziening is het noodzakelijk dat multidisciplinaire teams van beleidsambtenaren, wetgevingsjuristen en vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties vanaf het allereerste stadium met elkaar in contact staan om in een afgestemd proces beleid te ontwikkelen in samenhang met wetgeving en uitvoering.

Er komt ook wetgeving tot stand waarin het perspectief van de burger en diens doenvermogen onderbelicht blijven, of waarvan niet vaststaat dat een wettelijke regeling een bijdrage levert aan de oplossing van het gesignaleerde probleem. De politieke afweging over zulke voorstellen had tot een ander resultaat kunnen leiden wanneer de relevante gegevens daarover prominenter, op een andere wijze of op een eerder moment in het wetgevingsproces aan de orde waren gekomen door beter gebruik te maken van de kennis en ervaring van beleidsambtenaren, wetgevingsjuristen en uitvoeringsorganisaties.¹

Integraliteit van beleid, wetgeving en uitvoering

Een deugdelijke wet vereist een zorgvuldig proces van politieke besluitvorming met een integrale benadering van beleid, wetgeving en uitvoering. Dat kan worden bereikt door de samenwerking en de afstemming tussen de verschillende actoren in het wetgevingsproces te verbeteren, zodat een evenwichtiger wetgevingsproces tot stand kan komen.

Dit betekent dat bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving steeds een scherp zicht nodig is op de te verwachten werking van een wet in de praktijk. Om weloverwogen een besluit te nemen is het van belang dat te verwachten effecten en de zogenoemde doenbaarheid ervan in een vroeg stadium goed worden onderzocht en in beeld worden gebracht. Dat betekent meer 'evidence based' wetgeven aan de hand van een goede probleemanalyse, waarbij de uitvoering wordt betrokken. Idealiter ontstaat ook een cyclisch proces. De effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving moeten belangrijke maatstaven zijn om te beoordelen of nieuw beleid en regelgeving wel nodig is.

Aanbevelingen om de wetgevingskwaliteit te bevorderen

- **Maak de departementaal belegde verantwoordelijkheid voor het wetgevingsproces waar**

Voor de integraliteit van het proces van beleid, wetgeving en uitvoering is het van belang dat op ieder departement de centraal belegde verantwoordelijkheid daarvoor effectief wordt ingevuld. Dat legt een bijzondere verantwoordelijkheid bij de secretarissen-generaal. De (centrale) directie wetgeving en juridische zaken behoort direct tot haar of zijn portefeuille. De secretarissen-generaal zijn immers uit hoofde van hun functie eindverantwoordelijk voor de inrichting en werking van de centrale

¹ Mede aan de hand van informatie van betrokken (belangen)organisaties.

departementale juridische functie. De directeuren wetgeving en juridische zaken zijn de "chief legal officers". Dat vergt een directe lijn van hen naar de secretaris-generaal. Ook dient de directeur wetgeving en juridische zaken een vast lid te zijn van de ministerstaf.²

De secretarissen-generaal zouden vanuit deze bestaande verantwoordelijkheid in ieder geval de 'tegendruk' voor een evenwichtig wetgevingsproces binnen hun eigen departement moeten realiseren. Dit ten opzichte van de directeuren-generaal die primair verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van beleid, in relatie tot wetgeving en uitvoering.

- **Maak nieuw wetgevingsbeleid**

De kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag benadrukt dat de Rijksbrede wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie en Veiligheid zal worden versterkt, naar het voorbeeld van de financiële toetsing door de Inspectie Rijksfinanciën. Het ministerie van Justitie en Veiligheid draagt verantwoordelijkheid voor het opstellen en bewaken van het wetgevingsbeleid en voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit (aanwijzing 7.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Dat vergt in deze tijd van snel veranderende omstandigheden om een herinrichting van het wetgevingsbeleid, met als kern een gezamenlijke verantwoordelijkheid van beleid, wetgeving en uitvoering op alle departementen voor dat brede wetgevingsbeleid.

Daarbij is het van belang heldere ijkpunten te formuleren voor de centrale wetgevingstoetsing. In de kern gaat het er dan om dat:

- a. de noodzaak en opportuniteit van nieuwe wetten en regels overtuigend kan worden aangetoond met als uitgangspunt dat elke nieuwe regel het verbeteren of het schrappen van regels meebrengt;
- b. een toetsing plaatsvindt van wetsvoorstellen op uitvoerbaarheid en doenbaarheid voor burgers en voor uitvoeringsorganisaties.

Deze centrale wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie en Veiligheid vindt plaats in de fase voorafgaande aan de behandeling van het wetsvoorstel in de ministerraad. Het ministerie van Justitie en Veiligheid moet de beschikking krijgen over effectieve middelen om de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving te kunnen dragen.

In de versterking van het wetgevingsbeleid kan de Afdeling advisering een rol spelen. Zij beveelt aan dat de regering periodiek, iedere twee jaar, een 'Staat van de Wetgeving' opstelt, met een verslaglegging over de uitvoering en effectiviteit van het wetgevingsbeleid. De Afdeling advisering brengt daarover vervolgens een advies uit.

- **Geef uitvoeringsorganisaties een eigen rol en plaats in het wetgevingsproces**

Emancipatie van de uitvoeringsorganisaties in het wetgevingsproces is nodig. Uitvoeringsorganisaties moeten een eigen volwaardige rol krijgen én nemen om tot een realistische inschatting te kunnen komen van de effectiviteit en uitvoerbaarheid van

² Zie in dit verband ook de Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 24 maart 2021 nr. 4196055, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk (Staatscourant 2021, 17243).

wetgeving. Dat vraagt om een eigen zelfstandige positie van de uitvoeringsorganisaties, zodat zij ook een stem krijgen op het departement. Dat is eveneens van belang als wetgeving eenmaal tot stand is gekomen. De uitvoering verdient een zelfstandige plaats in het wetgevingsproces.³ Op die manier kunnen uitvoeringsorganisaties met oog voor de politieke wensen, vanuit hun deskundigheid en professionaliteit reageren op voorgenomen beleid en wetgeving naar alle actoren in het wetgevingsproces.

Daar komt nog bij dat zodra het parlement een wet heeft aangenomen, de politieke aandacht voor de goede uitvoering en effectiviteit van de wet vaak verdwijnt, terwijl dan het 'echte' werk nog moet beginnen, namelijk de uitvoering van de wet en de doorvoering van het beleid. Dit terwijl al lang bekend is dat er aandacht moet zijn voor aansluiting van wetgeving op de uitvoering.

Daarom is het noodzakelijk dat uitvoeringsorganisaties, beleidsmakers en wetgevingsjuristen op de departementen samenwerken in multidisciplinaire teams om een realistische inschatting te maken van de belasting van de uitvoeringsorganisaties. Ook ná invoering van nieuwe wetgeving is permanente monitoring noodzakelijk van de (onvoorziene of ongewenste) effecten.

- **Beschrijf in het regeerakkoord de 'wat'-vraag en niet de 'hoe'-vraag**

Veel wetgeving vloeit voort uit regeerakkoorden. De afgelopen decennia komt het regelmatig voor dat in regeerakkoorden niet alleen staat wát er moet gebeuren, maar ook hœe het moet gebeuren. Dit knelt, omdat van de afspraken in het regeerakkoord op voorhand niet vaststaat of hiervoor regelgeving moet worden opgesteld. Evenmin is dan al te zeggen of er alternatieven bestaan op basis waarvan de geformuleerde doelstellingen beter kunnen worden bereikt.

Daarom is het cruciaal de 'wat'-vraag duidelijk te onderscheiden van de 'hoe'-vraag. De Afdeling raadt aan het regeerakkoord te concentreren op de 'wat'-vraag en de omschrijving van de opgave of de gekozen oplossing in het regeerakkoord toe te spitsen op de identificering van het probleem en het doel dat moet worden bereikt, alsmede de (politieke) randvoorwaarden die daarbij in acht zouden moeten worden genomen. Dat geeft dan ruimte om aan het begin van het proces te analyseren of daarvoor regelgeving nodig is. Als dat het geval is kan vervolgens een beleidsanalytische toets plaatsvinden waarin de aspecten van uitvoering, digitalisering en burgerperspectief tot hun recht komen. *Mutatis mutandis* geldt deze aanbeveling ook voor politieke en maatschappelijke akkoorden die tussentijds tot stand komen.

Als in het regeerakkoord toch concrete afspraken worden gemaakt over totstandbrenging van nieuwe regels verdient het aanbeveling als bijlage bij het regeerakkoord een apart overzicht op te nemen van alle voorgestelde wet- en regelgeving. Daarmee wordt inzichtelijk welke gevolgen het regeerakkoord heeft voor de wetgeving. Ook kan het doeltreffend zijn om voor bepaalde urgente vraagstukken, zoals de klimaatproblematiek, een wetgevingsprogramma te formuleren.

³ Zoals hiervoor benoemd, impliceert dat ook betrokkenheid van vertegenwoordigers van decentrale overheden bij relevante wetgevingsprojecten.

- **Behandeling van wetgeving in Tweede en Eerste Kamer**

De Afdeling advisering vraagt ook aandacht voor de positie van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Zij is zich ervan bewust dat het hier om een verantwoordelijkheid gaat die het parlement in politieke onafhankelijkheid vervult.

Het is dan ook dringend gewenst dat de Kamers der Staten-Generaal als medewetgever meer tijd en aandacht besteden aan het behandelen van wetsvoorstellen en de gevolgen daarvan voor de uitvoering. In het bijzonder verdient het aanbeveling na te denken over voorzieningen en instrumenten voor de bewaking van de kwaliteit van de wetgeving. Daarbij kan worden gedacht aan wijzigingen in de Reglementen van Orde die gaan over het zelfstandig bespreken van de gevolgen van wetgeving voor de uitvoering in de schriftelijke en mondelinge gedachtewisseling met de regering. Ook kunnen briefings of hearings inzicht geven in de uitvoeringsaspecten van voorgenomen beleid of wetgeving.

In de tweede plaats kan eraan worden gedacht om in een vroegtijdig stadium met de regering te overleggen over de hoofdlijnen van beleid en wetgeving. Juist in dat stadium is het van belang te bezien of zich een probleem voordoet, en zo ja, of dat probleem met wetgeving moet worden aangepakt en zo ja, wat dan de beste aanpak is. Het kan dan helpen om met een goede probleemanalyse en informatie over verschillende mogelijkheden reeds in dialoog tussen regering en parlement diverse beleidsopties te bespreken. Die eerdere betrokkenheid en informatie van het parlement faciliteert het politieke besluitvormingsproces en zorgt ervoor dat alle relevante informatie daarbij kan worden betrokken, met behoud van de gescheiden verantwoordelijkheden van regering en parlement.

Slot

De hiervoor genoemde onderdelen van het wetgevingsbeleid dienen indringend aan de orde komen. De Afdeling advisering heeft een aantal aanbevelingen gedaan om de wetgevingskwaliteit te bevorderen. Op deze manier kan de kwaliteit van de wetgeving worden verbeterd en het vertrouwen van de burger in wetgeving worden versterkt. Het is van belang dat burgers begrijpen wat de overheid doet en kunnen zien welke keuzes worden gemaakt, hoe ze worden uitgevoerd en dat wetgeving zo nodig tijdig wordt aangepast. Alleen dan zullen burgers vertrouwen in de overheid houden.

Omdat er nu gesprekken worden gevoerd over een nieuw regeerakkoord op basis waarvan een nieuw kabinet zal aantreden, verzoek ik u te bevorderen dat aan deze aanbevelingen in voldoende mate aandacht zal worden besteed.

Gelet op de aanbeveling die ziet op de rol van het parlement, stuur ik deze brief ook in afschrift aan de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De vice-president,

mr. Th.C. de Graaf