

Vergaderjaar 1997–1998

25 428

Vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 1 oktober 1997

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 10 september 1997 een overleg gevoerd met de minister van Justitie over haar brief d.d. 23 juni 1997 t.g.v. **het kabinetsstandpunt «Wetgeving en uitvoering; de positie van de Staten-Generaal bij wetgevingsprojecten die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering vergen»** (25 428, nr. 1).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Rehwinkel** (PvdA) verzocht de minister, een beter zicht te geven op de problemen die zich voordoen bij de vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving. In de notitie (25 428, nr. 1) wordt weliswaar o.a. vermeld wanneer de Eerste Kamer kritiek heeft geleverd op reeds in gang gezette uitvoeringsmaatregelen, maar er wordt niet aangegeven wanneer zich in het verleden gevallen hebben voorgedaan waarbij sprake was van moeilijk omkeerbare situaties die, met de inzichten van nu, te voorkomen waren geweest dan wel of zich gevallen hebben voorgedaan waarbij een andere procedure wenselijk was geweest. Hij vond het nodig een beeld te hebben van de investerings- en tijdverliezen die zich in het verleden hebben voorgedaan om te kunnen beoordelen hoe de bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging in dezen moeten worden ingekleed.

In de genoemde notitie worden geen duidelijke keuzen voor de toekomst gemaakt. Met het plannen van wetgeving en uitvoering zijn echter goede ervaringen opgedaan en in de notitie wordt dan ook op deze planning aangedrongen. In het verleden is evenwel ook gebleken dat ruime delegatiegrondslagen bij wetgeving zich in het algemeen slecht verhouden met het primaat van de wetgever. Nu de regering in de notitie aangeeft dat het niet verantwoord noch gewenst is om met deze ruime delegatiegrondslagen te werken, verontrustte het de PvdA-fractie dat zij deze delegatie toch als een oplossing van de problematiek vermeldt. Hetzelfde probleem doet zich volgens de heer Rehwinkel voor met beleidsnota's. De regering meldt in de notitie dat met terughoudendheid van het instrument beleidsnota gebruik moet worden gemaakt, maar zet

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korhals (VVD), Janmaat (CD), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wagneningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), Koekkoek (CDA), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).
Plv. leden: Smits (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Feenstra (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Apostolou (PvdA), R. A. Meijer (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Biesheuvel (CDA), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Roethof (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

de deur voor de beleidsnota's net iets te veel open door de voortgangsrapportages als een aanvulling op de beleidsnota's te betitelen. Hij waarschuwde voor deze oplossing. De beleidsnota's zullen immers ook naar de Eerste Kamer worden verzonden en hij vroeg zich af welke gevolgen dit heeft voor de positie van de Eerste Kamer die, nu zij niet over het recht van amendement beschikt, in dezen bijna gedwongen wordt de motie als instrument in te zetten.

De PvdA-fractie sprak waardering uit voor de voorzet die het kabinet voor deze gedachtewisseling levert, maar vond dat te weinig duidelijke keuzen zijn gemaakt. Uiteindelijk zal toch gekozen moeten worden voor een gewone wetsbehandeling of voor een wettelijk vastgestelde bijzondere besluitvormingsprocedure. Hiervoor zou de regering de bijzondere besluitvormingsprocedure verder moeten uitwerken.

De heer **Dittrich** (D66) had veel waardering voor de notitie (25 428, nr. 1) omdat de regering bij de vijf varianten duidelijk de voor- en nadelen heeft aangegeven. Hij is dan ook van mening dat de Kamer op deze voorzet van de regering duidelijk moet reageren door aan te geven wat absoluut niet aanvaardbaar is of wat wenselijk is.

Bij de eerste oplossing, het geïntegreerd plannen, kan in samenspraak tussen Kamer en regering een duidelijk traject worden afgesproken zonder dat aan de bevoegdheden van de Kamer wordt geknabbeld. Bij de andere varianten is het mogelijk dat de Kamer in een moeilijke positie wordt gebracht doordat zij onvoldoende zicht heeft op de reikwijdte van bepaalde voorstellen en geconfronteerd kan worden met een proces dat niet meer terug te draaien is. De vierde oplossing, de machtigingswet, leek hem de minst wenselijke variant. Bij de vijfde oplossing, de structuurbeslissing, wordt aangegeven dat het niet horen van de Raad van State tijdwinst zou opleveren. De heer Dittrich vroeg zich echter af wat van deze tijdwinst overblijft, aangezien de Raad van State bij de latere wetgeving wel gehoord moet worden.

De heer Dittrich maakte duidelijk dat het voor de fractie van D66 voorop staat dat de Tweede Kamer altijd de mogelijkheid moet hebben om een proces dat in gang is gezet, te stoppen. Zijn fractie had echter wel oog voor de problemen die zich daarbij kunnen voordoen en vond daarom de eerste oplossing wel aantrekkelijk. De andere varianten hadden niet zijn voorkeur en waren volgens hem soms echt onwenselijk. Ten slotte vroeg hij de regering meer voorbeelden te geven van keuzen die reeds in de praktijk zijn gemaakt.

Aan de hand van een voorbeeld uit de onderwijspraktijk wees de heer **Koekkoek** (CDA) op het belang van de wisselwerking tussen de systeemontwikkeling voor de uitvoering van een wet en het wetgevingsproject. De vraag hoe bij omvangrijke wetgevingsprojecten de voorbereiding van de uitvoering van wetgeving tijdig ter hand kan worden genomen zonder het parlement voor voldongen feiten te plaatsen, vond hij daarom buitengewoon relevant. Hij vond het daarom heel goed dat de regering de Kamer een aantal opties heeft voorgelegd om daarover van gedachten te wisselen.

Integratie van planning en wetgeving door middel van afspraken tussen regering en parlement over de te volgen procedures, leek hem daarbij een goede werkwijze. De regering en de Kamer weten op deze manier waar zij aan toe zijn en belangrijke projecten worden zorgvuldig en voortvarend behandeld. Hoewel de heer Koekkoek de mogelijkheid om het parlement via beleidsnota's vooraf bij wetgevingsprojecten te betrekken, in bepaalde gevallen een goede optie vond, pleitte hij er toch voor hiermee terughoudend te zijn. Hij wees erop dat het ook mogelijk is om een belangrijk project tot groot project te benoemen. Daarbij hoort ook een bepaalde manier van informatievoorziening. Voortgangsrapportages waarin de uitvoering of de voorgenomen uitvoering aan de orde komt, leken hem

uitermate nuttig. Op die manier kan volgens de heer Koekkoek worden voorkomen dat onnodige kosten worden gemaakt of dat het parlement voor voldongen feiten wordt geplaatst. In feite leek hem dat met beide opties – procedurele afspraken en beleidsnota's met eventueel voortgangsrapportages – kon worden volstaan. Desgevraagd zei hij er geen moeite mee te hebben dat belangrijke beleidsnota's ook naar de Eerste Kamer worden verstuurd. Het leek hem zelfs verstandig de Eerste Kamer zo de gelegenheid te geven daarover met de regering van gedachten te wisselen.

Door te werken met een voorbereidingswet legt het parlement zich volgens het CDA al in een vroeg stadium op hoofdzaken vast. Bovendien vindt hierbij een dubbele besluitvorming plaats omdat op de voorbereidingswet de definitieve wet volgt. Daarvoor voelde de heer Koekkoek weinig. Een machtigingswet vond hij alleen een aanvaardbaar instrument voor uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld bij een nationale crisis. Voor hem bleef het uitgangspunt dat het parlement belangrijke zaken niet uit handen moet geven. Bij de structuurbeslissing ontbreekt het advies van de Raad van State. Daarenboven voegt deze procedure weinig toe aan de procedure van een voorbereidingswet. Door deze nadelen voelde de CDA-fractie weinig voor deze mogelijkheid.

De heer **Vos** (VVD) vond het terecht dat al in een vroegtijdig stadium wordt gewerkt aan de voorbereiding van de uitvoering van wetgevingsprojecten. Dat het nogal eens schort aan de uitvoering van de feitelijke regelgeving, is immers een veel gehoorde klacht. Bij het centrale uitgangspunt dat niet is uit te sluiten dat door de voorbereidingen feitelijk onomkeerbare situaties ontstaan, plaatste hij de kanttekening dat het beter is als uitgangspunt te hanteren dat voorbereidingen nooit onomkeerbare situaties creëren.

Nadert de voorbereiding van de uitvoering van een wetgevingsproject een onomkeerbare situatie, dan dient het primaat van de politiek volgens de VVD uitgangspunt te blijven. Dat betekent dat een proces van langere duur in feite in kleine brokken aan de politiek dient te worden voorgelegd. Van de in de notitie (25 428, nr. 1) genoemde alternatieven sprak de meer procesmatige en op geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering gebaseerde aanpak de heer Vos dan ook het meest aan. Hij merkte hierbij wel op dat dit alternatief vooral in jargon is geuit en dat iedereen vindt dat alles procesmatig en geïntegreerd behoort plaats te vinden. De andere opties – beleidsnota's, voortgangsrapportages, voorbereidingswet, machtigingswet en structuurbeslissing – kunnen volgens hem in zeer incidentele gevallen worden gebruikt.

Over de rol van de Eerste Kamer wilde de heer Vos terughoudend zijn, omdat hij zich ook kon voorstellen dat de Eerste Kamer de handen juist vrij wil houden om achteraf over de zaak te oordelen.

Concluderend merkte hij op dat, wanneer de uitvoering van de regelgeving al tijdens het wetgevingsproces wordt gestart, als uitgangspunt dient te gelden dat geen onomkeerbare situaties ontstaan. Mochten deze zich bijna voordoen, dan zou de Kamer daarover vroegtijdig en regelmatig geïnformeerd moeten worden en in staat moeten worden gesteld, besluiten te nemen.

Het antwoord van de minister van Justitie

De **minister** gaf aan dat de Eerste Kamer zeer geïnteresseerd is in deze materie en hiervoor een debat van vijf uren met de minister-president heeft gepland. Dat leek haar ook logisch, omdat deze kwestie niet alleen Justitie regardeert, maar ook andere beleidsterreinen.

De minister constateerde dat iedereen het erover eens is, dat het onjuist zou zijn, processen in gang te zetten die een feitelijk moeilijk omkeerbare situatie creëren. In het wetgevingstraject dient echter voortgang geboekt

te worden, terwijl voorkomen moet worden dat de regering door de Kamer wordt teruggefloten. Uiteraard moet dat laatste mogelijk blijven omdat het de Kamer is die uiteindelijk beslist. De vraag welke soort oplossing hiervoor gekozen moet worden, vond de minister moeilijk te beantwoorden. Daarom worden in de notitie verschillende opties beschreven.

Zij kon zich goed voorstellen dat de Kamer het meest voelt voor de eerste twee opties – geïntegreerd plannen en de beleidsnota met voortgangsrapportages omdat deze de beste mogelijkheid bieden de Kamer voortdurend bij de ontwikkelingen te betrekken. Dat de Eerste Kamer zich kan uitspreken over een beleidsnota, is volgens de minister toch een gek fenomeen. Als beide Kamers het eens zijn, is dat niet geen probleem, maar wanneer zij verschillende accenten leggen, ontstaat volgens haar toch een gekunstelde staatsrechtelijke constructie.

Het alternatief, waarbij eerst wetgeving op touw wordt gezet, het traject wordt doorlopen en vervolgens met de uitvoering wordt begonnen, vond de minister in sommige gevallen misschien wenselijk, maar in veel gevallen ook niet. Als voorbeeld gaf zij de reorganisatie bij het OM. Aan het begin van zo'n project weet iedereen dat gereorganiseerd moet worden. Daarvoor wordt ook draagvlak gecreëerd, maar stappen zouden dan nog niet gezet kunnen worden. Dat betekent dat een desbetreffende organisatie gedurende de jaren van het wetgevingsproces slecht zou functioneren. Daarom moet volgens de minister een aantal varianten open gehouden worden. Begint de regering aan een ingrijpend wetgevingsproject, dan lijkt het de minister goed om tevoren met de Kamer af te spreken welke procedure zal worden gevolgd, zodat Kamer en regering het eens zijn over de manier waarop het project wordt aangepakt. Het zal immers niet altijd mogelijk zijn om een project in stukken te knippen. In dat geval kan wel worden afgesproken volgens welke planning wat wanneer aan de Kamer wordt voorgelegd. De minister vond het van belang dat wordt erkend dat niet elke situatie dezelfde is. Mede gelet op de discussie in de Eerste Kamer leek het haar goed dit te adstrueren door een aantal projecten van verschillende aard op papier te zetten waarbij verschillende soorten voorbereiding zijn gevolgd.

De procedure die bij de reorganisatie van het OM is gevolgd – een nota met hoofdlijnen, een plan van aanpak, telkens checken bij de Kamer en correcties aanbrengen – vond de minister een plezierige manier van werken. Tijdens het proces kunnen nog aanpassingen aan de praktijk plaatsvinden, zodat het project ook niet alleen de visie van de regering weerspiegelt. Zij erkende echter dat dit bij een ander project best heel anders kan zijn.

De andere in de nota aangegeven varianten vond zij duidelijk minder aantrekkelijk. Bij de voorbereidingswet wordt een beslissing op hoofdlijnen genomen die achteraf, als het geheel kan worden overzien, wellicht toch anders had moeten zijn. De machtigingswet, waarbij de zaken in feite aan de regering worden overgelaten, vond de minister een ingrijpend middel dat voor bijzondere situaties of voor noodsituaties moet worden gereserveerd. De structuurbeslissing kan volgens de minister soms goed uitwerken. Hierbij ontbreekt echter het advies van de Raad van State zodat altijd het risico bestaat dat deze raad zich bij het tot stand brengen van een wettelijke regeling fundamenteel kritisch uitlaat.

De heer **Koekkoek** (CDA) vroeg de minister voorbeelden te geven waarin bij de uitvoering de technologie een rol speelt en waarbij een wisselwerking kan worden gezien tussen de voorbereiding van de uitvoering en de wetgeving. Deze voorbeelden kunnen allerlei terreinen bestrijken zoals de GBA, de studiefinanciering, de sociale zekerheid of de herziening van de Vreemdelingenwet.

De **minister** zei toe varianten in verschillende beleidsvelden te beschrijven, zodat een zo goed en gevarieerd mogelijk beeld gegeven wordt.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
Pe