

Vergaderjaar 1997–1998

25 428

Vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 oktober 1997

In het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer d.d. 10 september jongstleden heb ik toegezegd het dilemma waarop de nota «Wetgeving en uitvoering» (kamerstukken II 1996/97, 25 428, nr. 1) ziet, het **dilemma van het primaat van de wetgever versus een snelle en efficiënte uitvoering van democratisch gewenste besluiten, te illustreren aan de hand van een aantal gevalsbeschrijvingen**. Deze gevalsbeschrijvingen treft u bijgaand aan.

1. Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

a. Beschrijving van het project

Bij het project Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) was het opzetten van een nieuw systeem voor de gemeentelijke bevolkingsadministratie aan de orde. Belangrijk onderdeel daarvan was het ontwikkelen van een geautomatiseerd systeem. Uit oogpunt van rechtsstatelijkheid (privacy-bescherming ed.) dienden de uitgangspunten van dit systeem wel wettelijk vastgelegd te worden.

De persoonsinformatievoorziening staat al sinds de jaren '70 op de politieke agenda. In 1982 werd al een wetsvoorstel voor een centrale personenadministratie ingediend. Onder meer vanwege aspecten van privacy-bescherming werd dit wetsvoorstel in 1984 ingetrokken, en werd besloten tot vernieuwing van de gemeentelijke bevolkingsadministratie. Direct daarop is het project gestart, zonder dat daarvoor al een wettelijke basis bestond.

In 1986 is een nota inzake de GBA met de Tweede Kamer besproken (kamerstukken II 1986/87, 19 512). Daarbij werden enige moties aangenomen die zich richtten op de inhoud van de tot stand te brengen wetgeving. Tevens werd een Besluit voorbereiding gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens tot stand gebracht, dat op grond van de oude wetgeving inzake de gemeentelijke bevolkingsadministratie,

een wettelijke basis moest bieden aan het project. Ondertussen werd in de praktijk al met het nieuwe GBA-systeem gewerkt.

De Tweede Kamer werd via voortgangsrapportages regelmatig geïnformeerd over het project, waarbij ook werd aangegeven wat de inhoud van de wetgeving zou worden (oa. welke gegevens in het GBA worden opgenomen, hoe de bekostigingsstructuur zou worden vormgegeven). De Tweede Kamer drong aan op spoedige indiening en behandeling van een wetsvoorstel GBA. Bij bespreking van een van de voortgangsrapportages werd een daartoe strekkende motie ingediend. In de tweede helft van 1988 werd het wetsvoorstel GBA ingediend.

b. Relatie met de nota Wetgeving en uitvoering

Bij het GBA-project is getracht de spanning tussen wetgeving en uitvoering op te vangen door middel van een beleidsnota met voortgangsrapportages. Tevens is voorbereidingswetgeving gemaakt in de vorm van een amvb. Hierop heeft het parlement echter een directe invloed gehad.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel GBA was een belangrijk punt van discussie tussen de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en de Tweede Kamer, of de kamer zich al had gecommitteerd aan de inhoud van het wetsvoorstel GBA. In de voortgangsrapportages was immers de inhoud van de wetgeving al aan de orde geweest. Ook had de kamer in de loop der jaren ingestemd met begrotingen waarop ook gelden voor het GBA-project waren opgenomen.

In augustus 1988 meldde de minister aan de Tweede Kamer dat men op de drempel van de uitvoering staat, en dat daarmee het «point of no return» bereikt is (kamerstukken II 1987/88, 19 512, nr. 13). De Tweede Kamer gaf bij de behandeling van het wetsvoorstel GBA echter aan, zich het recht voor te behouden op de inhoud terug te komen. De Minister van Binnenlandse Zaken stelde daarop dat de kamer bij deze aanpak te dicht betrokken was geweest om nu de medeverantwoordelijkheid te ontkennen. Inmiddels was zo veel geld gestoken in het opstarten van allerlei activiteiten dat de minister geen verantwoording wilde dragen voor het stopzetten daarvan (kamerstukken II 1988/89, 19 512, nr. 14).

2. Politiewet

a. Beschrijving van het project

Aanleiding voor een nieuwe Politiewet was de reorganisatie van het politiebestedel, waarin het jarenlang slepende politievraagstuk – namelijk de vraag hoe de politie in ons land het beste kon worden georganiseerd en beheerd – tot een oplossing zou moeten worden gebracht.

Basis voor het nieuwe politiebestedel vormde de beleidsnota «Een nieuw politiebestedel in de jaren '90» (kamerstukken II 1989/90, 21 461, nrs. 1–2), waarin de afspraken die bij de vorming van het derde kabinet Lubbers over de reorganisatie van de politie werden gemaakt, waren uitgewerkt.

De twee hoofdbeginselen van het nieuwe politiebestedel waren integratie van rijks- en gemeentepolitie en organisatie van de politiekorpsen op een regionale schaal. De regering achtte het van belang om tijdens het werken aan een wetsvoorstel voor een nieuwe Politiewet alvast de steun van het parlement te verkrijgen voor deze twee hoofdbeginselen. Als met de reorganisatie zou moeten worden gewacht totdat het wetgevingsproces geheel voltooid zou zijn, zou dat de gewenste vaart en het elan uit het reorganisatieproces halen. Het werd echter wenselijk geacht de beoogde

situatie bij de inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet direct te realiseren.

Om de parlementaire steun te verkrijgen is in november 1990 de Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebesteding ingediend. In deze wet was de positie van de korpsbeheerders en korpschefs als «trekkers» van het nieuwe politiebesteding vastgelegd. Tevens bood deze wet de basis voor de vorming van de nieuwe politieregio's, zodat voorafgaand aan de nieuwe Politiewet de feitelijke opbouw van deze regio's – waarin gemeentepolitiekorpsen en onderdelen van districten van het Korps Rijkspolitie stapsgewijs zouden worden geïntegreerd – al van start kon gaan.

Op het moment van indienen van het voorstel voor de Tijdelijke wet was een voorontwerp van de nieuwe Politiewet gepubliceerd. De Tijdelijke wet trad op 1 januari 1992 in werking. Op 27 maart 1992 werd het voorstel van wet houdende vaststelling van een nieuwe Politiewet bij de Tweede Kamer ingediend.

b. Relatie met de nota Wetgeving en uitvoering

Bij de totstandkoming van de nieuwe Politiewet is getracht de spanning tussen wetgeving en uitvoering – de feitelijke reorganisatie van de politie – op te lossen door het tot stand brengen van een voorbereidingswet waarin de hoofdlijnen van het nieuwe politiebesteding waren neergelegd.

Bij de behandeling van de Tijdelijke wet in het parlement bleek dat de fracties zich alle bewust waren van het feit dat het bij een zo complex proces als de vormgeving van een nieuw politiebesteding, niet mogelijk en wenselijk zou zijn om de feitelijke reorganisatie pas van start te laten gaan zodra de laatste letter van de benodigde wetgeving op papier staat. Het scheppen van een wettelijke basis om de feitelijke integratie alvast te kunnen laten beginnen werd in grote lijnen onderschreven.

Niettemin wezen verschillende fracties in de Tweede Kamer erop dat instemming met de Tijdelijke wet voor hen op geen enkele wijze instemming met de nog in te dienen nieuwe Politiewet inhield (Handelingen II 1990/91, 21 874, p. 3003, 3006, 3008, 3009, 3011, 3014–3016).

Ook in de Eerste Kamer betuigden sommige fracties hun volledige steun aan het voorstel voor de Tijdelijke wet, terwijl andere zich het oordeel over de reorganisatie van de politie voorbehielden tot het definitieve wetsvoorstel (Handelingen I 1990/91, 21 874, p. 326, 328, 329, 331).

In het nader rapport bij het wetsvoorstel voor de nieuwe Politiewet zelf (kamerstukken II 1992/93, 22 563, A) is het kabinet naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State, uitgebreid ingegaan op de problematiek van de staatsrechtelijke positie van het parlement bij de reorganisatie van politie. Daaruit blijkt nog eens duidelijk dat het kabinet zich bewust was van het dilemma tussen wetgeving en uitvoering.

Bij de behandeling van de nieuwe Politiewet werd door de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor de wijze waarop de reorganisatie op grond van de Tijdelijke wet al gestalte had gekregen. Opgemerkt werd dat de reorganisatie in de praktijk al zo ver gevorderd was (er reden zelfs al auto's met nieuwe belettering rond) dat de parlementaire behandeling van de Politiewet nog slechts een formaliteit leek. De regering werd gevraagd aan te geven op welke wijze zij hieruit lering zou trekken.

De toenmalige Minister van Justitie gaf daarop aan dat de benadering anders was dan de traditionele, waarbij men eerst «rustig» gaat wetgeven en daarna begint met uitvoeren. De minister meende echter dat ook de Eerste Kamer voldoende mogelijkheden had gekregen om het proces te beïnvloeden, niet alleen via de Tijdelijke wet, maar ook via de behandeling

van begrotingen en de daarbij behorende gezamenlijke beleidsbrieven (Handelingen I 1993/94, 22 562, p. 537).

3. Herziening rechterlijke organisatie

a. Beschrijving van het project

In het project herziening rechterlijke organisatie (HRO) is de herverdeling van taken tussen verschillende organen van de rechterlijke macht aan de orde. Het betreft onder meer de taakverdeling tussen Raad van State en rechtbanken bij het bestuursrecht.

De HRO is verdeeld in drie fasen, waarvan de eerste tegelijk met inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht per 1 januari 1994 is afgerond.

De HRO vindt zijn basis in het eindrapport van de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie «Naar een nieuwe structuur van de rechterlijke organisatie». In juni 1989 heeft het toenmalige kabinet hierover zijn standpunt uitgebracht (kamerstukken II 1988/89, 21 206, nr. 2). Daarnaast had het kabinet in maart 1989 zijn standpunt bepaald over de invoering van Arob-rechtspraak in twee instanties (kamerstukken II 1988/89, 21 048, nr. 2).

Het was aanvankelijk de bedoeling op deze twee nota's – die zien op de eerste en tweede fase van de HRO – een derde laten volgen, met beleidsvoornemens voor de derde fase. Na de tussentijdse kabinetswisseling werd echter besloten om voor deze derde fase nog geen definitieve beleidsvoornemens vast te leggen. In plaats daarvan werd gekozen voor een aanpak waarin de discussie met de Staten-Generaal over de herziening van de rechterlijke organisatie zou worden gevoerd aan de hand van concrete wetsvoorstellen.

Het eerste voorstel in die reeks was het zogenoemde wetsvoorstel voorintegratie, waarin door wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Ambtenarenwet 1929, de Beroepswet en enkele andere wetten, een integratie van raden van beroep/Ambtenarengerechten en arrondissementsrechtbanken werd gerealiseerd (kamerstukken II 1989/90, 21 967, nrs. 1–3). In de memorie van toelichting bij dit voorstel werd tevens ingegaan op de doelstellingen en de beleidsvoornemens van het toenmalige kabinet over de herziening van de rechterlijke organisatie als geheel en de daaraan ten grondslag liggende concepties. Daarbij werden de voor de eerste fase definitieve en volledig geconcretiseerde beleidsvoornemens gepresenteerd en werd een uiteenzetting gegeven van het tijdschema en het wetgevingstraject voor het totaal.

Duidelijk werd gemaakt dat de wetsvoorstellen die samen leidden tot het tot stand brengen van de eerste fase, een onlosmakelijk geheel vormden, doch dat de aanvaarding van de wetsvoorstellen voor de eerste fase niet impliceerde dat ook de voornemens voor de tweede fase waren geaccepteerd, of zou worden vooruitgelopen op eventuele voornemens voor de derde fase.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie (wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de Raad van State, de Beroepswet de Ambtenarenwet 1929 en andere wetten, en intrekking van de Wet Arob (kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3)) werd deze lijn bevestigd. Daarbij nog eens benadrukt dat deze lijn wel vereist dat de wetgever bij de behandeling van de verschillende wetsvoorstellen steeds de reikwijdte en draagwijdte van de te nemen beslissingen zou kunnen overzien. Dit betekende, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, dat de wetgever bij het totstandbrengen van een bepaalde fase niet op legislatieve beslissingen met betrekking tot de volgende fase kan preluderen.

Over de voortgang van de HRO worden voorts halfjaarlijkse voortgangsrapportages uitgebracht, waarmee de Tweede Kamer op de hoogte wordt gehouden van de feitelijke vorderingen van de reorganisatie.

b. Relatie met de nota Wetgeving en uitvoering

Bij de HRO werd aanvankelijk gekozen voor de beleidsnota als instrument om de betrokkenheid van de Staten-Generaal te realiseren. Door de tussentijdse kabinetswisseling is een andere werkwijze gekozen, namelijk een voorbereidingswet voor een klein gedeelte van de operatie (de voorintegratie van de raden van beroep en Ambtenarengerechten), en concrete wetsvoorstellen voor de verschillende fases. Verder worden als gezegd voortgangsrapportages aan het parlement gezonden.

Over de gevolgen van beslissingen in een eerdere fase voor vervolgfases zijn de stukken helder: op de volgende fasen wordt niet voortgelopen. Dit uitgangspunt heeft dan ook niet tot discussie met de kamers geleid. Het wetsvoorstel voorintegratie, waarin deze lijn ook was uiteengezet, werd zelfs zonder mondelinge behandeling en zonder stemming aanvaard.

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel voltooiing eerste fase HRO in de Tweede Kamer werd erop gewezen dat als de regering wilde vasthouden aan inwerkingtreding per 1 januari 1994, ook vast moest staan dat de rechtbanken nieuwe stijl daartoe op die datum zowel qua menskracht als qua middelen uitgerust zouden zijn. Er werd enige zorg geuit of dit wel mogelijk zou zijn (Handelingen II 1992/93, 22 495, p. 5483, 5485, 5491). Opvallend was dat de Tweede Kamer in het mondelinge debat al veel aandacht besteedde aan de volgende fasen van de HRO, hoewel erkend werd dat deze nog niet aan de orde waren en tevens werd aangegeven dat daarop wettelijk noch feitelijk vooruitgelopen zou kunnen (en moeten) worden.

Bij de behandeling in de Eerste Kamer werd wel kritisch ingegaan op de voorbereidingen die voor de uitvoering van de eerste fase HRO al getroffen waren, zoals het werven en opleiden van personeel. De Eerste Kamer voelde zich daarbij in eenzelfde positie geplaatst als bij de Politiewet (die een week eerder aan de orde was): de afronding van de wetgeving, en dus ook de inbreng van de Eerste Kamer daarin, was nog slechts formaliteit (Handelingen I 1993/94, 22 495, p. 587, 588, 590). De toenmalige Minister van Justitie gaf daarop aan dat lang en grondig was nagedacht over en gewerkt aan het wetsvoorstel HRO, hetgeen de invoering nu mogelijk maakte.

Het alvast treffen van uitvoeringsmaatregelen was daarbij onvermijdelijk, doch daaraan lagen geenszins tactische overwegingen ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer ten grondslag, aldus de bewindsman.

4. Studiefinanciering

a. Beschrijving van het project

De Wet op de studiefinanciering strekte tot invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering, dat het oude, verbrokkelde stelsel, dat tevens een grote afhankelijkheidsrelatie tussen student en ouders in stand hield, kon vervangen. Voor de uitvoering van het nieuwe stelsel was ontwikkeling van een omvangrijk en geavanceerd geautomatiseerd systeem nodig. Om snelle invoering mogelijk te maken moest de ontwikkeling van dit systeem zoveel mogelijk parallel aan de voorbereiding van de wetgeving plaatsvinden.

Nadat de Tweede Kamer in december 1984 had ingestemd met een hoofdlijnennota over een nieuw systeem van studiefinanciering, werd opdracht gegeven een informatiesysteem voor het nieuwe stelsel te ontwikkelen. De voorbereidingen voor de bouw van het informatiesysteem begonnen tegelijkertijd met het ontwerpen van het voorstel voor de Wet op de studiefinanciering. De totstandkoming van de wet stond onder grote tijdsdruk: het nieuwe systeem zou aan het begin van het academisch jaar 1986/1987 moeten worden ingevoerd. In concreto betekende dit per 1 oktober 1986, om de kwartaalsystematiek van de kinderbijslag te laten aansluiten bij de maandsystematiek van de studiefinanciering.

Mogelijk heeft ook de voorgenomen verhoging van de onderwijsretributies invloed uitgeoefend op de invoeringsdatum. Zou de invoeringsdatum niet gehaald worden, dan zou ook een verhoging van de les gelden niet kunnen worden doorgevoerd, en zouden bezuinigingen nodig zijn.

Om de wet in te voeren aan het begin van het academisch jaar 1986/1987, moest deze voor het paasreces van 1985 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Dit gebeurde echter in augustus 1985, waardoor de parlementaire behandeling met vertraging aanving.

Er werd geen invoeringsdatum in de wet opgenomen. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen gaf aan zich niet te willen binden aan een termijn, aangezien hij niet wist welke problemen hij zou tegenkomen. Hij streefde ernaar in juni/juli 1986 op het punt van de invoeringsdatum een beslissing te nemen (Handelingen II 1985/86, 19 125, p. 3187).

In januari 1986 werd besloten om in het informatiseringstraject een voorschotsysteem te ontwikkelen, dat gedurende een overgangperiode een voorschot op de definitieve beurzen zou verstrekken. Op deze wijze konden eventuele veranderingen die de Tweede Kamer in het wetsvoorstel zou aanbrengen, worden opgevangen zonder de invoering te vertragen.

In oktober 1986 werd hoofdstuk II van de wet, voor studenten van 18 jaar en ouder, van kracht. Studerenden kregen vanaf die datum een voorschot. Begin 1987 werd besloten om in mei van dat jaar over te schakelen van het voorschotsysteem naar het definitieve systeem.

b. Relatie met de nota Wetgeving en uitvoering

Bij de invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering heeft het dilemma tussen wetgeving en uitvoering op een wat andere wijze een rol gespeeld dan bij de hiervoor beschreven projecten. Het parlement was zich ervan bewust dat om een voortvarende invoering van het systeem mogelijk te maken, wetgeving en systeemontwikkeling gelijk op zouden moeten lopen. In zekere zin was sprake van een geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werden nog wel veranderingen in het studiefinancieringssysteem aangebracht, doch fundamentele wijzigingen werden niet meer doorgevoerd.

De kamer werd tijdens de behandeling steeds op de hoogte gehouden van de consequenties van amendementen voor de invoeringsdatum. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen gaf in het debat aan dat het kabinet niet het argument zou hanteren dat een wijziging niet zou kunnen worden doorgevoerd omdat de programmatuur dat niet zou toelaten. Wel wees het kabinet erop wat de consequenties van een wijziging waren voor de invoeringsdatum. Het kabinet wilde dit echter niet als breekijzer gebruiken, want dat zou niet zuiver zijn (Handelingen II 1986/87, 19 125, p. 2744).

Door gebruik te maken van het voorschotsysteem konden de door de coalitie gewenste veranderingen worden doorgevoerd zonder dat deze tot vertraging leidden bij de invoering van het nieuwe stelsel.

Hoewel de overgang van het voorschotsysteem naar het definitieve beurzensysteem uitvoerig was getest, kon niet worden voorkomen dat de overschakeling in mei 1987 met grote problemen voor de uitvoeringsorganisatie (de Informatiseringsbank, later Informatie Beheer Groep) gepaard ging.

Dit heeft ertoe geleid dat de Minister van Onderwijs en Wetenschappen toezegde dat toekomstige wijzigingen in het systeem niet eerder zouden worden doorgevoerd dan nadat de uitvoeringsorganisatie een oordeel had gegeven over de uitvoerbaarheid daarvan. Deze uitvoeringstoets gold niet alleen wijzigingen, voorgesteld door het ministerie zelf, doch ook amendementen. De toets wordt ook nu nog toegepast bij wijzigingen in het stelsel van studiefinanciering.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager