

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2013

31 731

Integraal wetgevingsbeleid

E¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 maart 2013

In het College van Senioren is – op voorstel van de commissie voor Veiligheid en Justitie – gesproken over vooruitlopen op wetgeving door de regering. Met vooruitlopen op wetgeving wordt in deze brief bedoeld op de generieke vorm van vooruitlopen op wetgeving, namelijk het treffen van voorbereidingen voor de uitvoering van het wetsvoorstel voordat het volledige wetgevingsproces is doorlopen.

Naar aanleiding daarvan heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer op 19 juni 2012 een brief gestuurd.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 19 maart 2013 gereageerd.

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie² brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Kim van Dooren

¹ De letter E heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 33 400 VI.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

BRIEF AAN DE MINISTER-PRESIDENT

Den Haag, 19 juni 2012

In het College van Seniores is onlangs gesproken over vooruitlopen op wetgeving door de regering. Met vooruitlopen op wetgeving wordt in deze brief bedoeld op de generieke vorm van vooruitlopen op wetgeving, namelijk: het treffen van voorbereidingen voor de uitvoering van het wetsvoorstel voordat het volledige wetgevingsproces is doorlopen. Het voortijdig «voorhangen» van gedelegeerde regelgeving – dat wil zeggen het voorhangen van gedelegeerde regelgeving voordat de funderende wetgeving door het parlement is behandeld – als bijzondere vorm van vooruitlopen op wetgeving, wordt in deze brief buiten beschouwing gelaten.

Vanwege het verloop van het wetgevingsproces bij diverse wetsvoorstellen – bijvoorbeeld bij het wetsvoorstel over het Elektronisch Patiëntendossier³ alsmede de wetsvoorstellen over het BSN⁴ – wil de Kamer het vooruitlopen op wetgeving opnieuw aan de orde stellen. In de gevallen dat er door de regering wordt geanticipeerd op wetgeving wordt dikwijls naar voren gebracht dat vanwege de reeds gemaakt kosten en de reeds gewekte verwachtingen, het niet verantwoord is dat de Kamer het wetsvoorstel (eventueel) zou verwerpen. Terwijl de Kamer in deze gevallen gedurende het wetgevingsproces dikwijls wordt toegezegd dat er «geen onomkeerbare stappen worden gezet». De Kamer heeft echter ondervonden dat «onomkeerbaarheid» een ruim begrip is en dat deze dikwijls door de regering gedane toezegging, een loze blijkt te zijn. De Kamer is van mening dat deze gang van zaken onacceptabel is en volkomen voorbij gaat aan haar – in de Grondwet⁵ vastgelegde – positie als medewetgever. Zij hecht er grote waarde aan dat de regering recht doet aan het medewetgeverschap van de Kamer door niet vooruit te lopen op wetgeving.

Een staatsrechtelijk correcte gang van zaken zou zijn dat pas gestart wordt met de voorbereidingen voor de inwerkingtreding, wanneer het betreffende wetsvoorstel door het parlement is behandeld. De Kamer gaat ervan uit dat de regering deze zienswijze onderschrijft. De ervaring leert echter dat door alle kabinetten wordt geanticipeerd op wetgeving en dus een uitzondering wordt gemaakt op deze staatsrechtelijk zuivere gang van zaken. Zij verzoekt de regering derhalve de Kamer te informeren wanneer er een voornemen is om vooruit te lopen op wetgeving. De Kamer verneemt daarbij graag wat de klemmende redenen daarvoor zijn, alsmede in welke omvang de regering dit voornemens is te doen. Tevens verzoekt de Kamer de regering om gelijktijdig de planning van het wetgevingstraject, alsmede de planning van de voorbereidingshandelingen, aan de Kamer te zenden. De Kamer merkt – wellicht ten overvloede – op dat zij van de regering verwacht dat bij de opstelling van zo'n planning geruime tijd wordt ingepland voor de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel en dat wanneer de planning van de parlementaire behandeling uitloopt, de planning van de voorbereidingshandelingen op eenzelfde wijze wordt getemporeerd. De Kamer verneemt dus graag op welke wijze de regering in concrete gevallen de «omkeerbaarheid» van de voorbereidingshandelingen inhoud zal geven en zal borgen, opdat de Kamer de gelegenheid krijgt desgewenst te reageren op het voornemen en de planning.

³ Kamerstukken I 2008/09, 31 466, A.

⁴ Kamerstukken I 2005/06, 30 312, A en Kamerstukken I 2006/07, 30 380, A.

⁵ Artikel 81 Grondwet.

De Kamer stelt hierbij voorop dat ook in de gevallen dat de regering vooruitloopt op wetgeving en zij de Kamer daarover informeert, de Kamer *altijd* de volle vrijheid heeft om wetgeving op haar merites te beoordelen. De Kamer markeert dat haar nimmer kan worden tegengeworpen dat het onverantwoord zou zijn wetsvoorstellen te verwerpen vanwege de gevorderde status van de voorbereiding van een wetsvoorstel.

Tot slot dringt de Kamer er bij de regering op aan dat zowel in het Draaiboek voor de regelgeving als in de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt opgenomen dat de regering de staatsrechtelijk correcte weg volgt bij de behandeling en uitvoering van wetgeving, namelijk dat de voorbereiding op de uitvoering van wetsvoorstellen pas van start gaat wanneer de parlementaire behandeling is afgerond. Tevens ziet de Kamer graag daaraan toegevoegd dat slechts bij uitzondering en voldoende gemotiveerd van deze regel wordt afgeweken en dat de Kamer daarover – reeds ten tijde van de departementale voorbereiding van het wetsvoorstel – wordt geïnformeerd. Ook ziet de Kamer graag dat in deze bepaling(en) wordt opgenomen dat de Kamer daarbij wordt voorzien van de door de regering beoogde planning omtrent de parlementaire behandeling en de voorbereiding op de uitvoering van het wetsvoorstel. De Kamer ontvangt gaarne een tekstvoorstel van de regering voor de bepalingen in het Draaiboek voor de regelgeving en de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De leden van de Eerste Kamer zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
G.J. de Graaf,

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2013

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van uw brief van 19 juni 2012 over het vooruitlopen op wetgeving. Ik begrijp goed dat u aandacht vraagt voor het spanningsveld dat kan ontstaan tussen enerzijds de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer als medewetgever en haar taak om wetsvoorstellen te toetsen en anderzijds de opdracht aan de regering om, in het kader van het landsbestuur, ervoor zorg te dragen dat tijdig wetten tot stand worden gebracht en ingevoerd. Spanning kan daar ontstaan waar de regering het noodzakelijk acht om reeds hangende het wetgevingsproces stappen te zetten ter voorbereiding op de invoering van een nieuwe wet. Dit spanningsveld is niet nieuw en leidde bijvoorbeeld in 1997 tot een discussie, toen het kabinet een kabinetsstandpunt uitbracht getiteld «Wetgeving en uitvoering; de positie van de Staten-Generaal bij wetgevingsprojecten die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering vergen» (Kamerstukken II 1996/97, 25 428, nr. 1). Dit was toen onderwerp van een uitgebreid overleg tussen uw Kamer en de regering in de persoon van de Minister van Justitie en de Minister-President (Handelingen I 21 oktober 1997, p. 2–24 e.v.). Nadien is de kwestie van vooruitlopen op wetgeving bij diverse concrete wetsvoorstellen tussen kabinet en parlement besproken.

Uw brief heb ik besproken met de minister-president en de overige bewindspersonen. Na overleg met hen wil ik enkele opmerkingen maken. Voorop staat uiteraard dat de Eerste Kamer altijd de volle vrijheid heeft om wetgeving op haar merites te beoordelen en desgeraden een wetsvoorstel te verwerpen. Dit doet er niet aan af dat uw Kamer in de praktijk wellicht die vrijheid niet altijd ervaart en zich soms voor het blok gesteld voelt. Waar het kabinet in het verleden – onbedoeld – aan dat gevoel heeft bijgedragen, is dat ongelukkig en aansporing om in de toekomst extra zorg te betrachten ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer. Het is de verantwoordelijkheid van een kabinet dat hangende het parlementaire proces geen onomkeerbare stappen worden gezet, waardoor bij verwerping van een wetsvoorstel grote problemen zouden ontstaan. Zou dit laatste toch dreigen te gebeuren, dan is dat geheel voor risico van het kabinet en niet toe te rekenen aan de opstelling van de Eerste Kamer.

Dit betekent evenwel niet dat in het geheel geen stappen zouden kunnen worden gezet. In uw brief stelt u dat de staatsrechtelijke correcte weg is dat pas gestart wordt met «de voorbereidingen voor de inwerkingtreding» of «de voorbereiding op de uitvoering van wetsvoorstellen» wanneer de parlementaire behandeling is afgerond. Hier past wellicht enige nuance. Bepaalde voorbereidende activiteiten lijken mij niet bezwaarlijk en uit het oogpunt van goed bestuur en behoorlijk wetgevingsbeleid soms zelfs wenselijk. Ik denk daarbij in het bijzonder aan grote projecten met ingrijpende organisatorische wijzigingen. Als in die gevallen niet tijdig, al tijdens het wetgevingstraject, bepaalde voorbereidingen worden getroffen, bijvoorbeeld ten aanzien van aanpassing van ICT-systemen of voorlichting aan en overleg met betrokken partijen, kan dat leiden tot grote vertraging bij de implementatie, tot verlies van draagvlak bij betrokkenen en soms tot aanpassingen van de wet achteraf.

Ik wijs ook op het verband met een van de kernpunten van het wetgevingsbeleid, namelijk dat bij de voorbereiding van beleid en wetgeving de uitvoerbaarheid daarvan wordt getoetst en dat met het oog daarop uitvoerders in een zo vroeg mogelijk stadium worden betrokken bij het beleids- en wetgevingsproces. Deze uitvoerbaarheidstoets is ruimer dan

enkel het in kaart brengen van de gevolgen en kosten voor de uitvoering maar moet juist ook gericht zijn op het verbeteren van de uitvoerbaarheid en het vergroten van de kans dat met de voorgenomen wet de gewenste maatschappelijke effecten worden bewerkstelligd (zie het mede door de Eerste Kamer geïnitieerde rapport «Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering: Een analyse van de departementale toetsingsinstrumenten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces in het kader van de Motie-Van Thijn c.s.», 2007). Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat pilots worden gehouden om de werking van de voorgenomen wet in de praktijk te testen. Hier lopen het toetsen van uitvoerbaarheid en het voorbereiden van de uitvoering in elkaar over.

Tot slot. Uw Kamer en het kabinet staan beide voor een zorgvuldig en ordentelijk wetgevingsproces, waarbij het waarborgen van de uitvoerbaarheid en goede uitvoering van wetgeving een van de kernpunten is. Daarbij dient de regering de positie van de Eerste Kamer steeds volledig recht te doen door geen onomkeerbare stappen te zetten voordat de Kamer zich over een wetsvoorstel heeft kunnen uitspreken. Om deze notie te benadrukken volg ik graag uw suggestie op om in het Draaiboek voor de regelgeving daaraan een passage te wijden. Te uwer informatie volgt hier de tekst waarmee het Draaiboek is aangevuld.

«Voorafgaande aan parlementaire goedkeuring van een wetsvoorstel kan het kabinet de behoefte voelen om – mede uit een oogpunt van goed wetgevingsbeleid – de voorbereiding van de uitvoering van de betrokken regelgeving reeds ter hand te nemen. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen bij projecten met ingrijpende organisatorische wijzigingen. Bij het ter hand nemen van de voorbereiding van de uitvoering van bij één der Kamers der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstellen is de staatsrechtelijke positie van de Kamers als medewetgever een belangrijk gegeven. Bedacht dient te worden dat het uiteindelijk aan het oordeel van beide Kamers is om een wetsvoorstel al dan niet te aanvaarden en dat bij niet-aanvaarden het doek valt, ook ten aanzien van reeds door het kabinet nodig geachte voorbereidingshandelingen. In deze fase van het wetgevingsproces is het de verantwoordelijkheid van het kabinet om te zorgen dat er geen onomkeerbare stappen bij de voorbereiding van de invoering van regelgeving genomen worden. Verder is extra zorgvuldigheid op zijn plaats ten aanzien van de communicatie over het wetsvoorstel, zowel naar de buitenwereld als naar de Kamers, bijvoorbeeld waar het gaat om het noemen van een concrete invoeringsdatum.»

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten