

UITVOERBAARHEID, HANDHAAFBAARHEID EN DOENVERMOGEN

AANLEIDING

Naar aanleiding van de gecombineerde commissievergadering J&V en BiZa met de [stuurgroep](#) ‘de staat van de uitvoering’ over de [Staat van de Uitvoering 2022](#) op 13 februari 2024 hebben de Kamerleden Lagas (BBB), Dittrich (D66), Van Toorenburg (CDA) en Fiers (GroenLinks-PvdA) het initiatief genomen om concrete en praktische voorstellen te doen om:

- de aandacht van de Eerste Kamer als geheel voor de [uitvoerbaarheid](#) en handhaafbaarheid van voorgestelde wetgeving te vergroten;
- bij wetsbehandeling meer rekenschap te geven van het [doenvermogen](#) van burgers.

Zij zijn zich bewust dat de Eerste Kamer pas aan het eind van het wetgevingsproces aan zet is. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doenvermogen dienen natuurlijk al vanaf het allereerste begin van het wetgevingsproces nadrukkelijk in beeld te zijn. Toch heeft juist ook de Eerste Kamer een bijzondere taak in het toetsen van wetgeving op deze criteria. Vandaar dit initiatief. Bovendien kan meer en structurele aandacht voor de uitvoerbaarheid, de doenbaarheid en handhaafbaarheid van de Eerste Kamer (aan het einde van het wetgevingsproces) ervoor zorgen dat ook de bewustwording eerder in het wetgevingsproces vergroot wordt.

TOELICHTING

In het verleden heeft de Kamer zich bij diverse gelegenheden gebogen over de wijze waarop zij (de controle op) het toetsen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een wetsvoorstel zou kunnen verbeteren.

In dit verband kan gewezen worden op het werk van De Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer (CWEK) die in juli 2017 haar Verslag ([CXXIV, A](#)) presenteerde. Nadat de Kamer de analyses en aanbevelingen van deze commissie had overgenomen, heeft zij overleg gevoerd met de regering over de beschikbaarheid en toezending van U&H-toetsen. Dit leverde uiteindelijk weinig concreets op, ook omdat bleek dat “de” uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (“U&H-toets”) als apart document vaak niet bestaat ([33.009, G](#)).

In die situatie is tot op vandaag de dag weinig veranderd. Kamerleden zijn genoodzaakt informatie over de uitvoerbaarheid, het doenvermogen en de handhaafbaarheid te halen uit diverse bronnen. Zo zijn er [internetconsultaties](#) over een conceptwetsvoorstel. De link hiernaar en naar de daar te vinden documenten wordt reeds standaard opgenomen in het wetsvoorsteldossier op de Eerste Kamerwebsite. Het aantal reacties per internetconsultatie varieert enorm. In een steekproef van 10 wetsvoorstellen varieerde het van [0](#) tot [1383](#) openbare reacties. In geval van een groot aantal reacties in het kader van de consultatie mondde dat wel uit in een departementaal consultatieverslag ([‘Resultaten en bevindingen van de consultatie’](#)). Dit samenvattende document is op de pagina van de desbetreffende internetconsultatie te raadplegen. Daarnaast kwam het voor dat de regering bij de memorie van toelichting soms ook nog adviezen meestuurde. Wanneer dit het geval is, worden deze bijlagen in alle gevallen gekoppeld op de [tussenpagina](#) van het document ‘memorie van toelichting’ op de Eerste Kamerwebsite. In de memories van toelichting vinden Kamerleden in de meeste gevallen paragrafen die zien op ‘uitvoering’, ‘toezicht en handhaving’ en ‘advies en consultatie’. Daarnaast

ook 'gevolgen' en 'regeldruk'. Wie de vragen inzake uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in documenten als de '[Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid](#)' (versie 28 juni 2018) of de '[Lijst met vragen en aandachtspunten bij de beoordeling van uitvoerbaarheid](#)' (vastgesteld 21 mei 2019) raadpleegt, komt al snel tot de conclusie dat al deze paragrafen in de memorie van toelichting relevant (kunnen) zijn voor leden die zich een oordeel moeten vormen over uitvoerbaarheid, doenbaarheid en handhaafbaarheid. Toch maakt ook dit nog eens duidelijk dat "de" U&H-toets niet bestaat en dat gewenste informatie hierover soms van vele kanten komt en op een aantal plaatsen in de memorie van toelichting is terug te vinden.

De Kamer heeft als follow-up van het werk van de CWEK besloten dat in Kamercommissies gevraagd kan worden om een zogenoemd (ambtelijk) '[fiche wetsvoorstel](#)'. In het kader van het toetsen aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid was met name het volgende in het fiche genoemde onderdeel interessant: de samen te stellen lijst van geraadpleegde externen die her en der worden vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. In totaal werden in de periode 8 mei 2018 t/m 17 september 2020 zo'n [34 fiches](#) gevraagd en geschreven door de staf, waarna het instrument om meerdere redenen buiten werking werd gesteld (ambtelijk capaciteitsgebrek, COVID-pandemie, gebrek aan belangstelling etc.)

VOORSTELLEN VOOR ACTIES

Meer aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen begint bij het werk van leden in de Kamercommissies, maar wint aan kracht als deze inzet van individuele Kamerleden wordt gedragen door de Kamer als geheel. Naast aandacht van individuele leden, vergt handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en doenvermogen aandacht van de Kamer als instituut (=rolneming). Dit kan vervolgens ook naar buiten toe worden gecommuniceerd. Daarom de volgende voorstellen voor acties.

*In de Kamercommissies*¹

- Hoewel internetconsultaties en meegestuurde adviezen reeds zijn ontsloten via de wetsvoorsteldossiers op de Eerste Kamerwebsite, zal hierop door de griffie ook worden geattendeerd in de ambtelijke toelichting bij het agendapunt 'procedure' en wel door het opnemen van de desbetreffende links in de toelichting op dat agendapunt.
- Desgewenst de commissiestaf vragen (als onderdeel van het 'fiche wetsvoorstel') een lijstje van geraadpleegde externen op te stellen.
- Leden gaan consequent na of de beschikbare informatie over uitvoerbaarheid, doenbaarheid en handhaafbaarheid noopt tot: (1) vragen aan de regering om aanvullende, samenvattende of beter inzichtelijke informatie hieromtrent en (2) een gesprek met (vertegenwoordigers van) diegenen die verantwoordelijk of betrokken zijn bij de uitvoering en handhaving van de voorgenomen regels.
- De jaarlijkse [standen van de uitvoering](#) van de uitvoeringsorganisaties (die ten grondslag liggen aan het generieke [rapport Staat van de Uitvoering](#)) ter bespreking agenderen in de verantwoordelijke commissie(s).

¹ Hoewel hier niet apart genoemd, is ook een betere ontsluiting van ter behandeling bij de Kamer ingekomen stukken (denk aan burgerbrieven) in dit kader van groot belang. Actieve openbaarmaking van deze brieven wordt voorgeschreven in de Wet open overheid.

- De jaarlijkse Staat van de Uitvoering agenderen in de vaste commissie Binnenlandse Zaken en hierover een gesprek voeren met de stuurgroep Staat van de Uitvoering. De commissie kan daarnaast het volle behandelinstrumentarium benutten, inclusief een eventueel voorstel aan de plenaire vergadering voor een artikel 51, lid 1 RvO-debat (zie onder).

Op Kamerniveau

- Het onderwerp van het toetsen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen (opnieuw) aan de orde stellen in de eerstkomende rolneming-sessie van het College van fractievoorzitters, met als doel (1) na te gaan of politiek consensus bestaat over meer en structurelere aandacht voor dit onderwerp en (2) het invoeren van hierboven voorgestelde verbeterpunten/acties.
- Gelijktijdig hetzelfde doen met dezelfde doelen in het overleg van de Voorzitter met de commissievoorzitters, omdat de laatste politieke verantwoordelijkheid dragen voor commissieagenda's en het reilen en zeilen van de commissies.
- Niet uitsluiten dat na verloop van tijd de acties in de Kamercommissies (bij concrete wetsvoorstellen, het agenderen van standen van de uitvoering, en de commissiebehandeling van de jaarlijkse Staat van de Uitvoering) en de ervaringen die daarbij zijn opgedaan, uitmonden in een artikel 51, lid 1 RvO-debat. Hierin kan aan het adres van de regering het politieke signaal worden afgegeven dat de Kamer als geheel (meer) werk maakt van het toetsen van handhaafbaarheid, doenbaarheid en uitvoerbaarheid, en kan desgewenst via moties gevraagd worden om concrete verbeteringen in de informatievoorziening aan de Kamers.