

Wetgevingsprocessen in transitie

Een vergelijkend onderzoek naar het prestatievermogen van wetgevingsprocessen in Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk als mogelijke inspiratie voor de verbetering van de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces

Verkorte Nederlandstalige versie: aanleiding en opzet van het onderzoek, landenvergelijking, conclusies en inspiratie



Universiteit Leiden

Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel (red. en projectmanagement), samen met Michal Diamant, Marga Groothuis, Bernard Steunenberg, Reijer Passchier and Stefan Pack

Universiteit Leiden, Afdeling Staats- en Bestuursrecht van het Instituut Publiekrecht

Leiden, Den Haag

© 2012 WODC, Ministerie van Veiligheid & Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

1. Achtergrond van de studie	p. 4
2. Aanleiding en opzet van het onderzoek	p. 6
3. De vergelijking	p. 15
4. Inspiratie te putten uit wetgevingsprocessen en 'practices' in het buitenland	p. 18
5. Conclusie	p. 24
Appendix I: Questionnaire (Engelstalig)	p. 33
Appendix II: Tabellen	p. 39
Appendix III: English summary	p. 43

1. Achtergrond van de studie

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is – op aanvraag van de Directie Wetgeving van datzelfde Ministerie in 2011 en 2012 een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar het prestatievermogen van wetgevingsprocessen in Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk als mogelijke inspiratie voor de verbetering van de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces. In dat onderzoek zijn aan de hand van verschillende thema's, zoals snelheid en duur, interactie en coördinatie tussen fasen en actoren van het wetgevingsproces, toegankelijkheid en transparantie en het gebruik van ICT de wetgevingsprocessen en hun prestaties van de onderzochte landen met elkaar vergeleken. Hieronder treft u de Nederlandse samenvatting van de bevindingen uit dat rapport. Het gehele rapport is in de Engelse taal gesteld, dit mede om redenen om de deskundigen en sleutelpersonen die we in het kader van het onderzoek interviewden in staat te stellen te kijken of onze weergave en analyse van het land dat we beschreven ook correct was. Een nadere reden om met name de beschrijving van de buitenlandse wetgevingsprocessen en de analyse daarvan in het Engels weer te geven is de omstandigheid dat sommige elementen zich niet eenvoudig in het Nederlands laten hertalen. Omdat voor Finland en Slovenië het Engels al als een eerste brugtaal moest fungeren, zou zeker een extra vertaalslag naar het Nederlands extra 'ruis' op kunnen leveren. Daarom is er voor gekozen om in dit verkorte rapport de aanleiding en de opzet van het onderzoek weer te geven (par. 2), daarna de uitgevoerde case studies met elkaar te vergelijken (par. 3), te bezien of er inspiratie uit de buitenlandse stelsels is te putten (par. 4) en vervolgens de conclusies weer te geven die daaraan te verbinden zijn (par. 5). De paragrafen 2, 3, 4 en 5 van dit Nederlandstalige rapport zijn grotendeels identiek aan de paragrafen 1,2 en 6 en 7 in de Engelstalige versie van het rapport met dien verstande dat par. 1 van dit rapport correspondeert met par. 1 en par. 2 van het Engelstalige rapport, par. 3 met par. 6.1 en 6.2 van de Engelse versie, par. 4 van deze versie correspondeert met par. 6.3 en par. 5 van deze versie op zijn beurt weer met par. 7 van de Engelstalige.

De onderzoekers zijn bij hun onderzoek bijgestaan door een begeleidingscommissie van deskundigen. De begeleidingscommissie bestond uit:

Voorzitter:

De heer Prof. mr. G.J. Veerman
Hoogleraar wetgevingskwaliteit Universiteit van Maastricht/Ministerie van Veiligheid en Justitie - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie-centrum (WODC)

Leden:

Mw. mr. E.C. van Ginkel LLM

Ministerie van Veiligheid en Justitie - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

De heer mr. S.H.K. Blok
Ministerie van Financiën

De heer mr. O. Poerbodipoero
Ministerie van Veiligheid en Justitie - Directie Wetgeving (DW)

De heer dr. N.A. Florijn
Academie voor Wetgeving

Het onderzoek heeft veel baat gehad bij de commentaren van en inzichten die vanuit de commissie naar voren zijn gebracht. Wij willen hen hiervoor hartelijk danken.

2. Aanleiding en opzet van het onderzoek

Efficiency van het wetgevingsproces in focus

Door verschillende oorzaken is het prestatievermogen van het Nederlandse wetgevingsprocedure de afgelopen jaren onder druk te komen staan. In onze complexe samenleving wordt veel overheidsturing gevat in de vorm van wetgeving. Dat, tezamen genomen met de noodzaak snel aan te kunnen passen aan veranderde omstandigheden, onder waarborging van hoge kwaliteit (want die kan juist bij een hoger wetgevingstempo onder druk te komen staan) is de laatste jaren aanleiding geweest kritisch te kijken naar onze wetgevingsprocessen. Bijkomende factoren als kortere levenscycli van wetten, verbeterde technische mogelijkheden, deden nog nadrukkelijker vragen: kan het sneller, maar vooral ook, kan het beter? Naar die vraag is op verschillende manieren gekeken.

Nieuw is de discussie over de verbetering van de prestaties van het wetgevingsproces eigenlijk niet. In Nederland is het belang van duur en tempo van het wetgevingsproces al langere tijd onderwerp van discussie. Ze kwam begin jaren negentig op, gedeeltelijk ook geïnspireerd door de vraag of de Nederlandse wetsprocedure wel voldoende was afgestemd op een snelle omzetting van EG/EU-richtlijnen. Sindsdien is de vraag naar de prestaties van het wetgevingsproces (hier verstaan als het formele wetgevingsproces zoals vastgelegd in de artt. 81-88 Gw) op verschillende manieren in verschillende onderzoeken en het beleid gezien. Daarbij is de afgelopen 20 jaar gekeken naar de doorlooptijd van de wetsprocedure, de wijze waarop ICT wordt gebruikt of zou moeten worden gebruikt om de prestaties van het wetgevingsproces te verbeteren, snelheidsbevorderende strategieën en instrumenten (versnelling omzetting EG/EU richtlijnen, valbijlprocedure, etc.), verbeteren van de organisatie van het proces (betere afstemming en coördinatie van de meest betrokken actoren binnen het proces) en overige kwaliteitsverbeteringen (verbeteren transparantie van het wetgevingsproces, internetconsultatie, impact assessment, etc.).

In een aantal gevallen hebben discussies, onderzoek en beleid al geleid tot structurele aanpassingen in het wetgevingsproces, zoals bijvoorbeeld het gebruik van een startnotitie bij aanvang van een wetgevingstraject en de afschaffing van de tweede schriftelijke ronde bij de behandeling in de Tweede Kamer. Andere aanbevelingen behoeven echter nog nadere uitwerking of onderzoek, zoals met betrekking tot prioritering en planning, het werken in (dossier)teams, afspraken met het parlement over het aantal te behandelen voorstellen en een toename van regelgeving via amvb's. Er lopen ook projecten die primair bedoeld zijn om de kwaliteit van wetgeving te vergroten, maar ook de efficiency van het wetgevingsproces kunnen vergroten, zoals de ontwikkeling van het integraal afwegingskader (IAK) en consultatie door middel van internet.

Verder is men aan de hand van onderzoek aan het nagaan welke maatregelen tot versnelling en vereenvoudiging van wetgevingsprocedures leiden. In een rapport over

experimentele wetgeving van Veerman en Bulut (2010) wordt een ruimer gebruik van experimenteerbepalingen met een beperkte werking in de tijd bepleit, met name om sneller te reageren op maatschappelijke wensen. Eveneens in 2010 is een rapport verschenen van de TU Delft en de Universiteit Leiden dat het huidige, formele wetgevingsproces beschrijft om als basis te dienen voor de stroomlijning van ICT processen.

Vergelijkend onderzoek naar de efficiency van wetgevingsprocessen als bron van inspiratie voor Nederland

In de ICCW is sinds januari 2011 – als uitvloeisel van de beleidsdoelstellingen van het kabinet – een werkgroep ‘sneller wetgeven’ ingesteld die zich ten doel heeft gesteld te kijken naar de vraag welke versnellingsmaatregelen zijn en worden genomen (en de samenhang daartussen), welke voorstellen tot versnellingsmaatregelen in de interne en externe fasen van het wetgevingsproces (inclusief de procedure en de ondersteuning ervan) kunnen worden gedaan.

Om zich daarop voor te bereiden heeft de werkgroep een aantal oriënterende gesprekken gevoerd over de vraag of en welke prestatieproblemen (in de startnotitie ‘versnellingsprobleem’ genoemd) de Nederlandse wetsprocedure kent, en of het wel werkelijk een (groot) probleem betreft, dan wel percepties. Het voorliggende onderzoek is verricht in opdracht van het WODC en op verzoek van de Afdeling Wetgevingskwaliteitsbeleid van Directie Wetgeving van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

In dit onderzoek wordt gekeken hoe het prestatievermogen (in termen van efficiency) van het Nederlandse wetgevingsproces zich verhoudt tot dat van andere landen. Die vergelijking met andere landen kan ook een mogelijke bron van inspiratie zijn voor eventuele hervorming van het Nederlandse wetgevingsproces.

Het onderzoek heeft daarom de volgende *probleemstelling*:

Vormt de efficiency van het Nederlandse formele wetgevingsproces – in de zin van tempo, afstemming, techniekbenutting en transparantie van het proces – een probleem, met name als we haar vergelijken met de prestaties van parlementaire wetgevingsprocessen in andere West-Europese landen en, als dat zo is, zijn lessen te putten uit buitenlandse wetgevingsprocessen en praktijken waar het betreft de prioritering, sturing en samenwerking/samenspel (zowel intern als extern) binnen het proces?

Operationalisering van de probleemstelling: onderzoeksvragen

Efficiency is een eigenschap die notoir lastig is te onderzoeken. Vrij vertaald naar het Nederlands betekent het ‘doelmatigheid’, hetgeen niet veel verder brengt. Van Dale’s

Groot Woordenboek van de Nederlandse taal geeft met de omschrijving van het begrip 'efficiëntie' wat meer handvatten: 'het verkrijgen van het grootst mogelijke effect of resultaat met of uit een gegeven kracht, middel of toestand.' Met andere woorden efficiency heeft ook van doen met 'optimalisatie'. Dat is ook de wijze waarop in dit onderzoek zal worden gekeken naar de efficiency van het formele wetgevingsproces: 'kan het beter?' en dan met name op het terrein van het tempo van dat proces, de afstemming met interne en externe factoren, techniekbenutting en de transparantie waaronder begrepen de 'openheid' van dat proces (o.a. de mogelijkheden en kansen om inbreng te hebben).¹

Ook die vraag is weer lastig te beantwoorden omdat een maatstaf waarlangs we de prestaties van het formele wetgevingsproces kunnen leggen in feite ontbreekt, zelfs als we de prestaties, hier begrepen als de 'performance' op het terrein van tempo/duur, afstemming, techniekbenutting² en transparantie/openheid van de Nederlandse formele wetsprocedure, en de processen die zich op grond daarvan afspelen, vergelijken met buitenlandse processen. Wat dé optimale mix van snelheid en kwaliteit is (i.e. de hoogst mogelijke efficiency), is in wezen niet vast te stellen. Wat we wel kunnen proberen vast te stellen is:

- a. hoe de prestaties – begrepen in termen van tempo/duur, afstemming, techniekbenutting en transparantie/openheid – van wetgevingsprocessen in Nederland en vergelijkbare landen in West-Europa zich tot elkaar verhouden³, en
- b. hoe de prestatie van het proces, volgens betrokkenen bij dat proces, wordt beïnvloed door de procedure zelf, de organisatie van het proces dat eruit voortvloeit, of gebruik van technieken.

Tegen die achtergrond bekijken we het formele wetgevingsproces in Nederland en in andere landen – met name de fase van de voorbereiding en vaststelling van formele wetten⁴ – en richten daarbij de aandacht op de volgende daarbij relevante thema's:

¹ Zie hierover W. Voermans, R. Van Wijk en W. Fokkema, *Free the Legislative Process of its Paper Chains: IT-inspired Redesign of The Legislative Procedure*, proceeding CALC-conference, Hyderabad India, 2011. Zie ook http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1855595

² Hierbij valt met name te denken aan IT-technieken.

³ We hanteren in het onderzoek de 'functionele methode' van rechtsvergelijkend onderzoek, dat wil zeggen dat we niet stoppen bij de vraag welke procedures (en daarmee samenhangende praktijken en processen) in de te vergelijken landen geldt, maar dat we ook kijken naar de doelen en functies van die procedures, om op die manier tot een vorm van objectieve vergelijkbaarheid te komen en op basis daarvan uitspraken te kunnen doen. Zie Konrad Zweigert and Hein Kötz, *Introduction to comparative law*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

⁴ Dit proces omvat, in het kort, de volgende fasen: de (inter)departementale voorbereiding, behandeling door de ministerraad, advisering door de Raad van State, behandeling door de Staten-Generaal en de bekendmaking en inwerkingtreding.

- Efficiencyproblemen in termen van tempo/duur, samenhang, techniekbenutting en transparantie/openheid van het formele wetgevingsproces en percepties daarover;
- Politieke prioritering al dan niet met valbijl;
- Planning van het proces (hieronder ook de vraag of er 'regelgevingsbudgetten' bestaan – dat wil zeggen capaciteitsgrenzen aan wetgevingsprojecten);
- Termijnstelling binnen het proces;
- Ambtelijke organisatie: sturing en interdepartementale coördinatie en samenwerking (wordt er gewerkt met dossierteams bijvoorbeeld?);
- De rol en benutting van Informatie- en communicatietechnologie en ICT-systemen (dit in aanvulling op de startnotitie)
- Transparantie en openheid van het proces;
- Differentiatie binnen het wetgevingsproces;
- Relatie met het parlement, uitvoeringsorganisaties, andere derden;
- Toepassing experimenteerbepalingen.

Als eerder gezegd beperkt het onderzoek zich tot procedures en processen die betrekking hebben op wat wij in Nederland wetten in formele zin noemen (Parliamentary Acts). We kijken daarbij in de vergelijking zowel naar het wetgevingsproces, alsmede naar de discussie daaromtrent en maatregelen die daarop zijn genomen (het moet daarmee dan tevens duidelijk worden voor welk probleem deze maatregelen een oplossing vormden).

Op basis van dit al zullen in het rechtsvergelijkend onderzoek in de verschillende fasen van het wetgevingsproces de volgende vragen aan de orde komen:

1. Hoe ziet kort samengevat de organisatie van het wetgevingsproces eruit in de geselecteerde landen?
2. Is *tempo en duur* van de wetgevingsprocedure een onderwerp van discussie in de geselecteerde landen en wordt er gewerkt aan versnelling van het proces?
 - a. Is *versnelling* door middel van de verhoging van efficiency van het proces en de ondersteuning een onderwerp van discussie aldaar in de politiek, het bestuur en de wetenschap?
 - b. Wordt de *lengte* van de wetgevingsprocedure als probleem opgevat, en zo ja, door wie en waarom?
 - c. Hoe snel verloopt de wetgevingsprocedure?
 - d. Welke *elementen* (procedure, organisatie, aantal actoren, etc.) zijn bepalend voor deze snelheid van de wetgevingsprocedure?
3. Welke rol speelt politieke *prioritering* in de (lengte van de) wetgevingsprocedure, al dan niet met valbijlconstructie?
4. Wat is de rol van *planning* en het stellen van *termijnen* in de verschillende fasen van het proces?

5. Wordt er gewerkt met *regelgevingsbudgetten*? Dat wil zeggen zijn er beperkingen in tijd of capaciteit voor wetgevingsprojecten en hoe is daaraan vorm gegeven? *
6. Hoe wordt vorm gegeven aan de *samenhang* van fasen en actoren binnen het wetgevingsproces (intern en extern)? Wordt die samenhang geproblematiseerd en welke (mogelijke of beoogde) verbetering is daarin aangebracht of voorzien?
 - a. Hoe is de (interdepartementale) sturing en samenwerking bij de *departementale voorbereiding* van wetgeving georganiseerd en wordt daar – naar het oordeel van betrokkenen – vroeg genoeg mee begonnen?
 - b. Welke verschillende, en welke hoeveelheid wetgevingsactoren zijn in de te onderzoeken landen bij de *departementale voorbereiding van wetgeving* betrokken? Zijn er hier grote onderlinge verschillen en welke rol spelen de (aantallen) actoren bij het overeenstemming bereiken over wetgeving (scheelt het bijv. in de tijd om minder departementen te hebben, en dus minder te hoeven afstemmen)?
 - c. Hoe is de relatie met het parlement, uitvoeringsorganisaties en andere derden vormgegeven tijdens de departementale voorbereidingsfase en is die, voor zover daarover iets kan worden gezegd, efficiënter ingestoken dan bij ons?
 - d. Hoe is de relatie met uitvoeringsorganisaties, belangengroepen en/of andere derden vormgegeven *tijdens de parlementaire behandeling* van wetsvoorstellen/initiatievoorstellen vormgegeven? Rijzen hier problemen en hoe worden die aangepakt? *
7. Welke rol speelt *differentiatie* van typen wetgeving, of type wetgevingsproject in de wetgevingsprocedure? (Is er maar een procedure voor alle onderwerpen, of zijn er speciale – bijvoorbeeld fast track – procedures voor bepaalde onderwerpen?)
8. Welke rol speelt *transparantie* en *openheid* (hier begrepen als de mogelijkheden om daadwerkelijk inbreng te kunnen hebben in het wetgevingsproces) in de (discussie over de) wetgevingsprocedure, bijv. om te voorkomen dat deskundigen in verschillende fasen dubbel worden geconsulteerd? Welke rol speelt ICT daarbij?
 - a. Op welke wijze wordt de transparantie bewaakt en behartigt tijdens de voorbereiding van wetgeving (inclusief consultatie) en tijdens de parlementaire behandeling? *
 - b. Bestaan er mogelijkheden tot volksinitiatieven? *
9. Welke rol speelt *ICT* in het wetgevingsproces en hoe worden de mogelijkheden daarvan *benut*?
 - a. In Nederland wordt ter ondersteuning van het proces een IT-wetgevingseditor en voortgangsprogramma ontwikkeld. Hoever is men daarmee in de geselecteerde landen? Welke vormen van ICT-ondersteuning kennen we in die landen?
 - b. Hoe worden de mogelijkheden die er zijn benut? *

10. Welke *overige oplossingen*, die niet zijn vervat onder de thema's, maar toch zijn opgevallen tijdens het onderzoek, zijn er gevonden om efficiency van het wetgevingsproces te verhogen? *

Het onderzoek

Samengevat hebben we in het onderzoek vier relevante (sub)thema's onderzocht, te weten:

- a. procedurestappen en doorlooptijden: inclusief politieke prioritering, planning, regelgevingsbudgetten en types wetgeving;
- b. fases en betrokkenen: interdepartementale samenwerking, parlement, uitvoerende diensten en derden, coherentie;
- c. transparantie: in verschillende fases, de rol van ICT hierin, burgerinitiatieven;
- d. ICT: de rol hiervan in het wetgevingsproces in het algemeen.

Getrapte onderzoeksmethode

Aan de hand van deze vier elementen voerden we een quick scan uit voor twaalf landen, op zoek naar interessante landen om te vergelijken. De quick scan studie gaf inzicht in verschillende kenmerken en discussies die raakten aan de efficiency van wetgevingsprocessen in verschillende EU-lidstaten. De quick scan resulteerde in een selectie van drie landen die zich leenden voor gedetailleerder onderzoek. De gekozen landen zijn Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk, omdat zij op bovenstaande vier (sub)thema's het meest interessant waren.

Deze landen zijn in het tweede gedeelte van het onderzoek nader onderzocht en aan de hand van literatuuronderzoek en interviews met behulp van een gestandaardiseerde vragenlijst nader onderzocht. Dat leverde de volgende uitkomsten en observaties op.

Uitkomsten en observaties

Als we het Nederlandse wetgevingsproces spiegelen aan dat van andere processen in verschillende Europese landen, dan springen er een aantal elementen uit die wellicht als bron van inspiratie kunnen dienen.

De eerste observatie is dat als we de algemene efficiency van de Nederlandse wetgevingsprocedure in termen van tempo en duur van het proces waarmee formele wetten tot stand komen vergelijken met dat van andere Europese landen, de sombere perceptie van een traag en omslachtig wetgevingsproces niet echt wordt bevestigd. In Finland duurt het proces twee tot drie jaar, in het Verenigd Koninkrijk gemiddeld twee. Alleen Slovenië onderscheidt zich, maar de duur van het wetgevingsproces is daar zo kort (en kan door middel van speciale procedures in veel gevallen zelfs extreem kort zijn)

dat het de vraag oproept of in Nederland de prijs die hiervoor betaald zou worden in termen van democratische verantwoording niet te hoog zou zijn.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat hoewel Nederland de afgelopen decennia veel moeite heeft gedaan om het wetgevingsproces te versnellen – overigens met merkbaar resultaat: de gemiddelde duur van de parlementaire fase is met twee tot drie maanden verkort – de coördinatie en onderhandelingen in aanloop naar de parlementaire fase nog steeds relatief veel tijd kosten. Als de behandeltijd van wetsvoorstellen omlaag moet, lijkt het daarom mogelijk vooral in de aanloopfase tijd te winnen. In tegenstelling tot andere rechtsstelsels in deze studie maakt Nederland geen gebruik van formele systemen van politieke prioritering, planning en geformaliseerde en strikte systemen van regelgevingbudgetten. De prioritering en planningssystematiek lijken in landen als het Verenigd Koninkrijk de drijvende kracht achter het versnellen van het wetgevingsproces. Dit maakt hen (in theorie) interessant voor de Nederlandse wetgeving. Aan de andere kant moeten we niet vergeten dat het plannen en prioriteren geen op zichzelf staande middelen zijn: zij zijn doorgaans het resultaat van de kenmerken van een heel wetgevingsproces. Veelal zijn ze het bijproduct van een valbijlprocedure. Dat betekent niet dat ze nooit als losstaande mechanismen kunnen functioneren, maar simpelweg dat ze niet primair in het leven zijn geroepen als zelfstandige efficiency-methoden. Het plannen en prioriteren van wetsvoorstellen in andere rechtssystemen geeft naar ons idee in ieder geval stof tot nadenken.

In Nederland werd enige tijd geleden nagedacht over het invoeren van een valbijlprocedure. De heersende opvatting was echter dat de valbijlprocedure niet direct zou hoeven leiden tot een minder lang wetgevingsproces.⁵ Volgens een handboek willen voorstellen daartoe nog wel eens aan de politieke aard van het wetgevingsproces voorbij gaan, terwijl het politieke proces altijd gekarakteriseerd zal zijn door een zekere mate van onvoorspelbaarheid.⁶ De vraag is of hierin nog wel kan worden volhard, nu politieke prioritering en planning duidelijk een rol spelen in alle drie de landen die in deze studie zijn onderzocht. Het zal echter niet makkelijk zijn de heersende opvatting in Nederland op dit punt te veranderen.

Ten derde kan worden opgemerkt dat Nederland, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk, Slovenië en tot op zekere hoogte Finland, een formele versnelde wetgevingsprocedure mist. Nu kan worden gesteld dat hieraan geen dringende behoefte bestaat. Wetsvoorstellen kunnen snel worden behandeld als dat nodig is. Soms worden kleine mazen in de wet gebruikt om het proces te versnellen. In 2002 stelde de Minister van Justitie een zelfstandige algemene maatregel van bestuur vast en legde de Tweede Kamer tegelijkertijd een identiek wetsvoorstel voor. De algemene maatregel van bestuur was een tussenoplossing totdat het wetsvoorstel kracht van wet zou verkrijgen. Aan de andere kant kan worden betoogd dat het Nederlandse

⁵ Vgl. Jan van Schagen, 'The principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process', *The Journal of Legislative Studies* 3 (1997), pp. 115-125.

⁶ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Kluwer, Deventer, 2010, p. 208.

wetgevingsproces een 'one-size-fits-all' aanpak kent die niet altijd bevorderlijk en efficiënt uitpakt. Wij denken dan ook dat versnelde en bijzondere procedures (zoals voor financiële wetgeving of de implementatie/omzetting van Europese wetgeving) een bron van inspiratie vormen voor de Nederlandse wetgever.

Het ontlenen van inspiratie van andere rechtsstelsels op het vlak van transparantie vraagt om inzicht in de huidige Nederlandse situatie. Volgens de *E-government Survey Rankings 2012* van de Verenigde Naties voert de Republiek Korea de wereldranglijst aan (0,9283) gevolgd door Nederland (0,9125), het Verenigd Koninkrijk (0,8960) en Denemarken (0,8889), op de voet gevolgd door de Verenigde Staten, Canada, Frankrijk, Noorwegen, Singapore en Zweden. Binnen Europa heeft Nederland substantiële vooruitgang geboekt, resulterend in de topospositie.⁷ Aan de andere kant wijst deze studie uit dat het in Nederland, ondanks het kennelijk relatief transparante systeem, in vergelijking met andere landen moeilijk is voor niet direct betrokkenen een wetsvoorstel te volgen en dat met name de departementale voorbereiding helemaal niet zo transparant is. De betrokkenheid van belanghebbenden en het publiek is meer op basis van uitnodiging dan op eigen initiatief. Aan de andere kant werd in mei 2006 een vorm van burgerinitiatief geïntroduceerd, in die zin dat (met inachtneming van bepaalde restricties) 40.000 burgers kunnen pogen een bepaald onderwerp in het parlement geagendeerd te krijgen.

Een vierde inspirerende observatie kan daarom zijn dat de transparantie van het wetgevingsproces, zo nodig met gebruik van ICT, verbeterd kan worden. In Slovenië en Finland lijkt het gebruik van ICT in het wetgevingsproces heel gewoon te zijn, terwijl ICT in het Verenigd Koninkrijk en Nederland weliswaar als hulpmiddel wordt gebruikt, maar niet als middel om het wetgevingsproces te innoveren.

Andere rechtsstelsels hebben, ten vijfde, ICT ook meer in het algemeen gebruikt als aangrijpingspunt voor verandering en innovatie van het wetgevingsproces. Zo wordt in Slovenië en Finland ICT niet alleen gebruikt als ondersteunende techniek, maar als *time-management tool*. Doordat alle betrokkenen zijn verbonden met een systeem dat het mogelijk maakt de voortgang van een wetsontwerp of wetsvoorstel te monitoren, is het gemakkelijker om de bottlenecks te vinden, deadlines te hanteren en verantwoordelijkheden vast te stellen. ICT heeft ook de verwachtingen ten aanzien van transparantie van het wetgevingsproces beïnvloed. De mogelijkheden van ICT hebben tot discussies geleid over het openen van het wetgevingsproces op manieren die voorheen niet voor te stellen waren. Het deed ook vragen oprijzen als het *format* van amendementen en de toegankelijkheid en leesbaarheid van wetsteksten en de noodzaak om burgers te voorzien van samenvattingen van gecompliceerde tekstgedeelten. De moeite waard om te overwegen voor de Nederlandse wetgever, menen wij.

⁷ Verenigde Naties, *E-Government Survey 2012. E-Government for the People*, United Nations, New York, 2012, pp. 4, 29.

Tenslotte lijkt een rode draad (en tevens inspiratiebron) in deze studie een ontwikkeling te zijn die de 'groeiende assertiviteit' van parlementen wordt genoemd. In veel moderne Europese parlementen lijkt een trend waarneembaar waarin een parlement niet langer genoegen neemt met indirecte consultatie (via de regering) maar meer en meer geneigd is zich rechtstreeks te informeren door middel van bewijs- of hoorzittingen. Dit wordt nog versterkt door de neiging om meer gewicht toe te kennen aan de wetgevende taak en bijvoorbeeld een 'working parliament' te worden. Deze trend lijkt vooralsnog geen voet aan de grond te krijgen in het Nederlandse parlement, maar is volgens ons wel van belang voor Nederland.

Het Nederlandse parlement heeft onlangs een proces van zelfreflectie doorgemaakt, dat duidelijk niet heeft geleid tot fundamentele wijzigingen in de richting van een dergelijk 'working parliament' met een grotere rol voor parlementaire commissies. Verschillende staatsrechtbeoefenaren betogen dat het parlement zo beter af zou zijn.⁸ Zelfs als een of twee landenstudies in dit onderzoek bevestigen dat dit inderdaad waar zou kunnen zijn met betrekking tot de wetgevende taak, blijft dit principieel een aangelegenheid van het parlement zelf om te beslissen. Het parlement introduceerde echter wel een aantal nieuwe elementen, zoals het opstellen van een eigen jaarlijkse onderzoeksagenda. Wellicht zouden deze kunnen worden uitgebouwd teneinde de positie van het parlement in het wetgevingsproces te verstevigen.

In de inleiding van dit onderzoek werd gerefereerd aan een rapport uit 2010 van de Raad voor het openbaar bestuur over vertrouwen in democratie. Het rapport benadrukte de noodzaak voor verticaal georganiseerde politieke instituties om op nieuwe manieren met de burger in contact te treden. Dit onderzoek laat zien dat op het gebied van wetgeving in alle drie de onderzochte landen reeds forse stappen zijn gezet in deze richting, die met recht kunnen fungeren als bron van inspiratie om de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces verder te versterken.

⁸ P.P.T. Bovend'Eert en J.L.W. Broeksteeg, 'Vertrouwen in het parlement? Kanttekeningen bij een parlementaire zelfreflectie', *Tijdschrift voor Constitutioneel recht*, nr. 1 (januari 2010), pp. 24-50.

3. De vergelijking

Algemene opmerkingen

Voordat we de resultaten van de casestudies van de drie bij het diepteonderzoek betrokken landen met elkaar kunnen vergelijken, moet worden opgemerkt dat het gebruikelijke voorbehoud van toepassing is: hoe vergelijkbaar met Nederland zijn de drie betrokken landen überhaupt? Finland, bijvoorbeeld, heeft een eenkamersysteem, terwijl het Finse parlement ontegenzeggelijk meer de trekken heeft van een 'working parliament' dan, zoals het Nederlandse, van een 'debating parliament'. De Grondwet van Slovenië als onafhankelijke staat kwam pas in 1991 tot stand en wanneer een wetsontwerp is voorgelegd aan het parlement heeft de regering er niet langer zeggenschap over. In het Verenigd Koninkrijk geldt dat, hoewel de meeste wetsvoorstellen worden ingediend bij het *House of Commons*, de regering tevens de keuze heeft deze eerst bij het *House of Lords* in te dienen.

Politieke culturen verschillen eveneens aanzienlijk. Zo kent Finland een van de meest op consensus gerichte politieke systemen, hetgeen resulteert in een inclusief wetgevingsproces, terwijl het Verenigd Koninkrijk het prototype is van een meerderheidsdemocratie. Nederland is van oudsher een consensusdemocratie, maar lijkt geleidelijk de trekken van een meerderheidscultuur aan te nemen.⁹

Verder vormen zorgen over de relatie tussen efficiëntie en kwaliteit van het wetgevingsproces een rode draad door dit rapport. Finland is geselecteerd voor dit onderzoek omdat de quick-scan van het wetgevingsproces van alle EU-lidstaten aantoonde dat Finland in vele aspecten voorop loopt. Tegelijkertijd is de voornaamste zorg van het OECD-rapport *Better Regulation in Finland* – dat, toegegeven, het land vanuit een iets andere invalshoek onderzoekt – nu juist de kwaliteit van Finse wetgeving. Verschillende respondenten meenden dat het gebrek aan tijd om een wetsvoorstel grondig te overwegen een risico vormt in termen van de algemene kwaliteit van het wetgevingsproces.

In Slovenië kennen het gebruik van de spoedprocedure (dat nog is toegenomen tijdens de financiële crisis) en de relatief hoge snelheid van het reguliere wetgevingsproces zoals besproken in hoofdstuk 4 een duidelijke schaduwzijde, aangezien zij de kwaliteit van de wetgeving kunnen doen afnemen. Dit komt tot uiting in het relatief hoge aantal 'reparatiewetten' dat wordt aangenomen om reeds bestaande wetgeving te wijzigen. Verschillende respondenten geven aan dat het voorkomt dat wetsvoorstellen meerdere rondes moeten doorlopen voordat de kwaliteit van de aangepaste wet hen tot tevredenheid stemt.

In het Verenigd Koninkrijk zijn evenzeer bijwerkingen waarneembaar van de planning van het wetgevingsproces. Als gevolg van de sterke competitie om parlementaire behandeltijd is het gangbaar dat initiatiefwetsvoorstellen het Staatsblad niet halen

⁹ Vgl. R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen, *Van Afspiegelen naar Afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press, 2011.

wegens tijdsgebrek. De tijdsdruk en de competitie om 'slots' maken het bovendien erg moeilijk voor de technische wetsvoorstellen om onderdeel te worden van het wetgevingsprogramma. De wetgevingskalender als geheel is overbelast, waardoor fenomenen als lange wetsvoorstellen met veel bepalingen, omnibuswetsvoorstellen en bovenmatige druk op alle actoren de kop opsteken.

Het laatste punt onderstreept dat, voor zover er al een specifiek instrument zou moeten worden overwogen voor gebruik in Nederland, zorgvuldig gekeken dient te worden naar de mogelijke implicaties daarvan. Verbetering van het wetgevingsproces kan moeilijk worden bereikt door concessies te doen met betrekking tot de kwaliteit daarvan. De mogelijke spanning tussen snelheid van het wetgevingsproces en de kwaliteit ervan zal ook duidelijk worden in delen van het volgende.

Tot slot heeft de Harvard Society in 2010 een rapport getiteld *Parliament 2020: Visioning the Future parliament* uitgebracht. Dit rapport bevat de volgende aanbevelingen:

- 'modernise an institution that is steeped in tradition but sometimes constrained by its own history and culture;
- provide information in more understandable and usable formats;
- harness the potential of new technologies; and
- better engage the public, particularly about how they can influence the legislative process.'¹⁰

Naar onze mening hebben de voorgaande hoofdstukken geïllustreerd dat, hoewel bovenstaande aanbevelingen primair zijn geformuleerd in de Britse context, alle drie de bestudeerde landen het laatste decennium ontwikkelingen in deze algemene richting hebben doorgemaakt. Een aantal van de meest in het oog springende tendensen zal hier worden gerecapituleerd, maar nu op een vergelijkende wijze.

Lengte van het wetgevingsproces

Schattingen van de gemiddelde duur van het wetgevingsproces in Finland lopen uiteen van twee tot drie jaar, geteld van het moment van opstellen van de beleidsnotitie op het departement tot en met het stemmen over het wetsvoorstel en de aanneming ervan in de plenaire vergadering van het parlement. In uitzonderlijke gevallen kan de duur van het wetgevingsproces veel korter zijn, dat wil zeggen een jaar, of in uitzonderlijke omstandigheden zelfs minder dan twee maanden.

In Slovenië duurt de reguliere procedure twee tot drie maanden. Deze relatief korte duur is het gevolg van het toepassen van strikte deadlines tijdens het parlementaire debat. Door gebruik te maken van bijzondere wetgevingsprocedures kan een

¹⁰ Beccy Allen and Andy Williamson, *Parliament 2020: Visioning the Future Parliament. Report on the UK Parliament Focus Groups*, Hansard Society, 2010, p. 27.

wetsvoorstel in een paar dagen tot een week worden behandeld. Deze procedures worden veelvuldig gebruikt: de versnelde procedure is bij 37% van de door het parlement behandelde wetten toegepast, terwijl de spoedprocedure bij nog eens 22% van de behandelde wetten werd toegepast.

Voor het Verenigd Koninkrijk lopen de schattingen van de tijd die gemoeid is met het wetgevingsproces uiteen van anderhalf tot twee jaar (twee tot drie jaar voor omvangrijke wetgeving). Het kan tot een jaar duren om een wetsvoorstel door de beide *Houses* van het parlement te krijgen. Er bestaan echter procedures die het mogelijk maken het wetgevingsproces te versnellen, waardoor wetsvoorstellen alle stadia in slechts enkele dagen kunnen doorlopen zonder veel parlementair debat en toezicht.

4. Inspiratie te putten uit wetgevingsprocessen en 'practices' in het buitenland

Tempo en duur: met inbegrip van politieke prioritering, planning, regelgevingsbudgetten en typen regelgeving

- Tijdsbeperkingen

Artikel 49, eerste lid, van de Finse Grondwet bevat een valbijprocedure. Het artikel wordt aldus geïnterpreteerd, dat de regering een wetsvoorstel na het verlopen van de parlementaire sessie opnieuw bij het parlement kan indienen met dezelfde inhoud als het 'oude' wetsvoorstel. In de praktijk gebeurt dit slechts in uitzonderlijke gevallen.

Een vergelijkbare valbijprocedure is opgetekend in artikel 154 van de *Rules of Procedure of the Slovenian National Assembly*: wanneer de zittingstermijn van de National Assembly afloopt, worden alle wetgevingstrajecten beëindigd, met uitzondering van de procedures die door de National Council zijn geëntameerd of door 5.000 stemgerechtigden.

In het Verenigd Koninkrijk worden wetsvoorstellen afgehandeld binnen een parlementaire sessie die ongeveer een jaar duurt. Als een wetsvoorstel niet op tijd wordt aangenomen vervalt het automatisch, hoewel het tegenwoordig mogelijk is het voorstel onderwerp te maken van een 'carry-over motion'. De *Fixed Term Parliament Act*, aangenomen in 2011, vergroot de tijdsdruk nog meer. Tijdsdruk en de hardheid van deadlines aan het einde van de parlementaire sessie resulteren ook in fenomenen als de 'wash-up' respectievelijk de reeds genoemde 'carry-over motion'.

- Politieke prioritering

In Finland vormt het regeringsprogramma de drijvende kracht achter het wetgevingsproces. Het programma, dat kort na de formatie van de regering wordt gepresenteerd aan het parlement, geeft aan welke (concept)wetsvoorstellen door de regering zullen worden voorbereid en welke (concept)wetsvoorstellen de hoogste prioriteit krijgen (of gemiddelde of lagere prioriteit). Daarnaast wordt in het strategisch programma van de regering, dat in het eerste regeringsjaar wordt opgesteld, het regeerakkoord verder uitgewerkt en worden (eventueel gebundelde) hoog geprioriteerde wetsvoorstellen van een tijdschema voorzien. Tot slot levert de staf van de minister-president twee keer per jaar een lijst aan bij het parlement, waarop de conceptwetsvoorstellen staan vermeld die in de komende periode zullen worden ingediend. De prioriteit (hoog, middelmatig, laag) die een (concept)wetsvoorstel is toegekend, is bepalend voor de beschikbare capaciteit van wetgevingsjuristen voor het opstellen van het wetsvoorstel en voor welk 'spoor' wordt gevolgd in het proces van interdepartementale coördinatie: een snel spoor of een langzamer spoor.

Op vergelijkbare wijze begint de voorbereiding van wetsvoorstellen van de Sloveense regering doorgaans met het opnemen van een initiatief in het jaarlijkse werkprogramma van de regering. In de parlementaire fase wordt het wetgevingsproces volgens een strak jaarschema vormgegeven. Dat jaarschema bepaalt welke sessies op welk moment

plaatsvinden. Hierdoor is de jaarlijkse planning van de regering nauw verbonden met die van de *National Assembly*.

De tijdsbeperkingen in het Verenigd Koninkrijk vereisen strategische planning aan de zijde van de regering, om de wetgeving te leveren die nodig is om politieke en beleidsmatige doelen op tijd en doelmatig te bereiken. Hiervoor gebruikt de regering een uitgebreid systeem van wetgevingsprogramma's. Ten grondslag aan dit systeem ligt het wetgevingsprogramma voor een bepaalde parlementaire sessie, waarin staat welke (concept)wetsvoorstellen aan het parlement zullen worden voorgelegd in die betreffende sessie. Het wetgevingsprogramma is het resultaat van onderhandelingen tussen de verschillende departementen en de Wetgevingscommissie van het *House of Commons* via het zogeheten 'system of bids'.

- *Fast-track wetgeving*

Finland heeft geen rigide wetgevingsproces dat slechts op één formele wijze kan verlopen. Afhankelijk van de aard van het project doorloopt een wetsvoorstel een bepaalde procedure. Als een bepaald wetgevingsproject in sneller tempo moet worden doorlopen, kunnen bepaalde fases worden overgeslagen of ingekort.

In Slovenië is het in voorkomend geval ook mogelijk af te wijken van de gebruikelijke drie lezingen. Slovenië kent een spoedprocedure die in uitzonderlijke omstandigheden, waarin de overheid snel moet optreden, gevolgd kan worden. Tevens bestaat een versnelde procedure die gevolgd mag worden als een wetgevingsamendement slechts kleine aanpassingen bevat, aanpassingen bevat die ten gevolge van Europeesrechtelijke verplichtingen moeten worden gepleegd, een wet intrekt of artikelen verwijdert, of als amendementen noodzakelijk zijn ten gevolge van een uitspraak van het Constitutioneel Hof.

Ook het Verenigd Koninkrijk kent procedures die het wetgevingsproces kunnen versnellen. De noodprocedure maakt het bijvoorbeeld mogelijk een wetsvoorstel snel door beide *Houses* te loodsen. Onder deze procedure hebben noodwetten in het verleden alle stadia in slechts enkele dagen doorlopen, met weinig parlementair debat en toezicht. De procedure voor *money bills*, gebruikt om het budget vast te stellen, wijkt ook af van de reguliere procedure en versnelt de passage van het wetsvoorstel door beide *Houses*. Fast-track wetgeving is het afgelopen decennium enkele keren ingezet en is aan enig kritiek onderhevig. In 2009 onderzocht het *House of Lords' Select Committee on the Constitution* kritisch de praktijk van fast-track wetgeving. De regering erkende de noodzaak voor terughoudendheid, maar nam de aanbevelingen van het *Committee* ten aanzien van een meer principiële inkadering niet over.

- *Standaard werkprocessen en training*

Gevraagd naar de factoren die bijdragen aan snelheid van het wetgevingsproces in Finland, benadrukte een meerderheid van de respondenten het belang van standaard werkprocessen. De Finse "Aanwijzingen voor de regelgeving" werden in deze context door verschillende respondenten genoemd. Daarnaast investeert de Finse overheid, in

het bijzonder de Minister van Justitie, in training van wetgevingsjuristen op zowel junior- als seniorniveau.

Teneinde meer coherentie tussen de verschillende departementen te bewerkstelligen, faciliteert ook de Sloveense regering training voor haar ambtenaren om hen bij te brengen hoe een wet wordt opgesteld, geïmplementeerd en welke richtlijnen zijn neergelegd in de *Resolution on legislative regulation*.

- Een stabiel politiek systeem

Finland heeft een stabiel politiek systeem, mogelijk vanwege de op consensus gerichte politieke cultuur. In de regel zit een regering zijn hele termijn uit. Alle geïnterviewden wezen op het belang hiervan voor het plannen van het wetgevingsproces.

Nu de nieuwe *Fixed-term parliament bill* in werking is getreden, geldt min of meer hetzelfde voor het Verenigd Koninkrijk.¹¹

- Alternatieven voor wetgeving

Een aantal Finse geïnterviewden beargumenteerde tot slot dat een trend is waar te nemen van “te veel wetgeven” en een trend om wetgeving te beschouwen als een “oplossing voor alle problemen”. In hun visie zou het Finse wetgevingsproces aan efficiëntie kunnen winnen door vaker alternatieven voor wetgeving te overwegen. Het zou leiden tot “meer capaciteit” voor de bij wetgeving betrokken actoren, zowel op de ministeries als in het parlement, om op een kleiner aantal (concept)wetsvoorstellen in te gaan.

Fasen en actoren: interdepartementale samenwerking, parlement, uitvoerende diensten en derden, coherentie

- Het identificeren van bijzondere belangrijke actoren

In Finland, met zijn ‘working parliament’, springt de rol van parlementaire commissies in het oog. Zo is bijvoorbeeld een van de eerste dingen die een commissie doet bij het beoordelen van een wetsvoorstel, het horen van de opstellers zelf. Deze praktijk wordt algemeen als een erg belangrijk kenmerk van het Finse wetgevingsproces beschouwd. Daarnaast horen de commissies ook andere experts en belanghebbenden. Commissievergaderingen zijn gesloten voor het publiek. Daardoor is discussie ontstaan over de mate van transparantie van de parlementaire commissies, meer specifiek over het ervaren “gebrek aan transparantie” of de “beperkte transparantie” van de hoorzittingen van de commissies. Anderzijds lijkt nu juist dit gebrek aan transparantie

¹¹ Zoals bekend lijkt het Nederlandse politieke systeem aan stabiliteit in te boeten, met inmiddels de vijfde algemene verkiezingen in tien jaar tijd op komst.

een belangrijke functie te vervullen: waar – in de bewoordingen van de respondenten – in de open plenaire sessies “de parlementsleden vaak handelen in antwoord op de waan van de dag” en “zich zeer bewust zijn van de aanwezigheid van de media en het publiek”, zijn de vergaderingen en hoorzittingen vaak meer “gericht op *consensus building* en *problem solving*”. Dit geldt bovendien ook meer in het algemeen: de voorzitter van de commissie heeft een leidende rol in het proces van het overwegen van het wetsvoorstel en het is zijn taak een meerderheid daarvoor te vinden. In de praktijk wordt echter dikwijls consensus bereikt, of een besluit gezocht dat door een zo groot mogelijke meerderheid gesteund wordt.

In Slovenië is het het Secretariaat-Generaal (‘Office of the Secretariat-General’) dat als het ondersteunende secretariaat van de ministerraad toeziet op naleving van het Procedurereglement door zowel regering als *National Assembly*. Het is tevens verantwoordelijk voor de planning en het monitoren van de implementatie van het werkprogramma. In het parlement bestaat een werkverdeling tussen de vaste commissie en de plenaire sessie.

In het Verenigd Koninkrijk is het *Legislation Committee* van de regering (en het kabinet dat de commissie beheert) de kern van het systeem. In het parlement is de *Legislative Business and Legislation Committee* een machtig orgaan dat veel invloed heeft op de departementen en in het *House of Commons*. Het is echter minder machtig waar het de werkzaamheden van het *House of Lords* betreft. De commissie heeft de leiding over het wetgevingsprogramma van de regering. In 2006 is het commissiestelsel in het *House of Commons* herzien op aanraden van het *House of Commons Select Committee on Modernisation of the House of Commons* (SCMHC). De voornaamste kwestie ten aanzien van het Britse wetgevingsproces is momenteel de aanstaande hervorming van het *House of Lords*.

- Consultatie

Er heerst een breed gedragen overtuiging onder Finse ambtenaren dat vergaande consultatie van allerhande *stakeholders* kan bijdragen aan de efficiëntie en effectiviteit van het wetgevingsproces. Zij zien dit vertrouwen in consultatie als onderdeel van een bredere consensuscultuur in Finland. In dit verband wezen zij in het bijzonder op twee “codes of consultation”, die recent in Finland zijn aangenomen (de eerste versie werd in 2005 aangenomen en vervolgens in 2010 bijgewerkt). Ook *ante-impact assessments*, gecombineerd met consultatie van een ruime kring belanghebbenden, nemen tijd in beslag en lijken het wetgevingsproces al in een vroeg stadium te vertragen. Vaak wordt hier echter wel voordeel mee behaald en worden op langere termijn betere resultaten bereikt, omdat potentiële problemen en onbedoelde en ongewenste effecten van het wetsvoorstel al in een vroeg stadium aan het licht komen en kunnen worden verholpen. Desondanks waren niet alle respondenten positief over de *praktijk* van consultatie in het Finse wetgevingsstelsel.

De Sloveense regering erkent inmiddels dat waar in het verleden de snelheid waarmee regelgeving werd aangenomen de maatstaf was voor efficiëntie, de uitdaging voor de toekomst is om deze cultuur gericht op snelheid bij te stellen. Een en ander dient te

verzekeren dat de regering zich open opstelt en dat het ontwerp van regelgeving de belangen van betrokken partijen in overweging neemt. Om het wetgevingsproces te verbeteren, heeft Slovenië in 2009 de *Resolution on legislative regulation* aangenomen, waarin verschillende standaarden met betrekking tot de voorbereiding van regelgeving (consultatie, transparantie en coherentie) zijn neergelegd.

In het Verenigd Koninkrijk bestaan verschillende vormen van consultatie: informele consultatie waarbij de zienswijze van belanghebbenden of de belangrijkste spelers worden verzameld, of de formelere vormen zoals de *Green Paper* en *White Paper*-procedures. Een recente ontwikkeling is het zogenaamde pre-legislatieve toezicht. Volgens het SCMHC, dat in 2006 aanbeval dat het uitgebreider zou moeten worden gebruikt, vormt prelegislatief toezicht een van de meest succesvolle parlementaire innovaties van de laatste vijftien jaar.

Transparantie: in verschillende fases, de rol van ICT hierin, burgerinitiatieven

Finland is een van Europa's koplopers in het gebruik van *e-government* en e-democratie om de transparantie van het wetgevingsproces te vergroten, consultatie effectiever te maken en burgers meer te betrekken. Het *Government Project Register* (HARE) stelt de Finse bevolking in staat om wetgevingsprojecten in alle fasen van het proces te volgen. Reeds in 1999 introduceerde Finland *otakantaa.fi*, een online discussieforum waar belanghebbenden (of: iedereen) kunnen reageren op voorgestelde overheidsplannen en conceptwetsvoorstellen. *Kansanvalta.fi* is door de regering en departementen gebruikt om over verschillende onderwerpen te communiceren, variërend van specifieke wetgevingsprojecten tot algemene informatie over het functioneren van de publieke sector. Als *follow-up* van *otakantaa.fi* en *kansanvalta.fi* heeft Finland een project gestart om een interactieve e-participatieomgeving te creëren. Het nieuwe systeem zal ook de mogelijkheid bieden een burgerinitiatief te starten, welke mogelijkheid dit jaar in Finland is geïntroduceerd.

In Slovenië bestaat de mogelijkheid een referendum te houden nadat het parlement een wetsvoorstel heeft aangenomen. Een verzoek om een referendum vertraagt het wetgevingsproces al snel met enkele maanden, aangenomen reeds dat uiteindelijk voldoende steun bestaat voor het wetsvoorstel. Mogelijk doordat een minderheid van een derde van de parlementsleden een referendum kan eisen, is het gebruik van dit instrument het afgelopen jaar relatief hoog geweest (in totaal hebben vier referenda plaatsgevonden).

De rol van ICT: rol in het wetgevingsproces in het algemeen

Finland wordt gekarakteriseerd door een progressieve houding ten aanzien van het gebruik van ICT in het wetgevingsproces, in het bijzonder in de parlementaire fase. De meest belangwekkende projecten die het parlement in dit verband heeft ondernomen zijn de zogenaamde RASKE-projecten, de standaardisatie van documentstructuren door het gebruik van SGML (Standard Generalized Markup Language) en XML (Extensible Markup Language). Hoewel de laatste twee systemen de laatste tien jaar erg goed

hebben gewerkt voor het parlement, worden deze nog niet veel gebruikt door de ministeries.

In Slovenië worden de voorbereidingen van wetsvoorstellen van de regering uitgevoerd in een digitaal informatiesysteem, bekend als het IPP-systeem (*IT Supported drafting of legislation project*), waarin alle documenten die verband houden met een wetsvoorstel worden opgeslagen. Papier documenten worden niet langer gebruikt. Het IPP-systeem is in gebruik sinds april 2010. Het systeem dat gebruikt wordt binnen ministeries voorziet de ambtenaren van een goed middel om de coördinatie en termijnen van het wetgevingsproces te monitoren.

Het gebruik van ICT in het Britse wetgevingsproces is niet wijdverbreid. In het *House of Lords* worden fysieke ontmoetingen en traditionele stemprocedures gewaardeerd omdat deze persoonlijk contact stimuleren en daarmee bijdragen aan de onderlinge verhoudingen (niet alleen tussen *Lords* maar ook tussen *Lords* en leden van de regering).

5. Conclusie

Probleemstelling

De probleemstelling van deze studie is of de efficiency van het Nederlandse formele wetgevingsproces een probleem vormt, met name als we haar vergelijken met de prestaties van parlementaire wetgevingsprocessen in andere West-Europese landen en, als dat zo is, of lessen te putten zijn uit buitenlandse wetgevingsprocessen en praktijken waar het betreft het tempo en de duur van het wetgevingsproces, fasen en actoren, transparantie en de rol van ICT.

Om te zien hoe het Nederlandse wetgevingsproces zich verhoudt tot en presteert in vergelijking met andere landen besloten we vier indicatoren van wetgevingsprocessen te onderzoeken, die interessant zijn vanuit – voornamelijk – Nederlands oogpunt. Deze methode is, natuurlijk, tot op zekere hoogte gekleurd. We namen de lens van Nederlandse discussies en actualiteiten en gebruikten deze als maatstaf voor vergelijking met andere landen. Hoewel het perspectief op zichzelf wat gekleurd is, betekent dit niet dat de gebruikte methode of de uitkomst zelf niet interessant zou kunnen zijn.

De vier relevante (sub)thema's die we hebben onderzocht zijn:

- a. tempo en duur: inclusief politieke prioritering, planning, regelgevingsbudgetten en soorten wetgeving;
- b. fasen en betrokkenen: interdepartementale samenwerking, parlement, zelfstandige bestuursorganen en derden, coherentie;
- c. transparantie: in verschillende fasen, de rol van ICT hierin, burgerinitiatieven;
- d. ICT: de rol hiervan in het wetgevingsproces in het algemeen.

Aan de hand van deze vier elementen voerden we een quick scan uit voor twaalf landen, op zoek naar interessante landen om te vergelijken. De quick scan studie gaf inzicht in verschillende kenmerken en discussies die raakten aan de efficiency van wetgevingsprocessen in verschillende EU-lidstaten. De quick scan resulteerde in een selectie van drie landen die zich leenden voor gedetailleerder onderzoek. De gekozen landen zijn Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk, omdat zij op bovenstaande vier (sub)thema's het interessantst waren.

De voor gedetailleerdere studie geselecteerde landen werden vervolgens bestudeerd aan de hand van schriftelijke bronnen en interviews met hoofdrolspelers in de wetgevingsprocessen van de verschillende landen. In hoofdstuk 6 van deze studie zijn de resultaten van de verdiepende studies vergeleken. De centrale vraag van deze studie moet echter nog beantwoord worden, en die luidt: wat kunnen we van de resultaten leren? Met andere woorden: hoe luidt de conclusie?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, moeten we eerst meer weten over het Nederlandse wetgevingsproces zelf. We zullen het wetgevingsproces kort behandelen, om een algemeen beeld te scheppen.

Het Nederlandse wetgevingsproces in een notendop

In de artikelen 81 tot en met 88 Grondwet is het constitutionele regime neergelegd dat leidt tot een wet in formele zin. Volgens artikel 81 Grondwet worden wetten vastgesteld door regering (Koning en ministers) en Staten-Generaal gezamenlijk. Deze bevoegdheid is toegekend in een bi-institutionele samenwerking die leidt tot een formele wet. Wetten in formele zin staan bijna bovenaan in de hiërarchie van Nederlandse regelgeving, in rang direct onder de Grondwet.

Het wetgevingsproces: voorbereiding van een wetsvoorstel

De meeste wetsvoorstellen worden voorbereid door de regering, doorgaans op een departement. De voorbereiding vergt veel werk. Doordat de Nederlandse overheid niet erg hiërarchisch is ingericht (de minister-president is min of meer een *primus inter pares* – zijn ministers) en door een diep gewortelde consensuscultuur zijn uitvoerige onderhandelingen en coördinatie tussen verschillende departementen noodzakelijk. Dit is natuurlijk tijdrovend. Belanghebbenden worden hoofdzakelijk in deze voorbereidende fase geconsulteerd. Typisch voor het Nederlandse systeem is dat onderhandelingen en consultatierondes niet alleen plaatsvinden met belanghebbenden en het algemeen publiek, maar ook met semi-openbare instellingen die zijn opgericht om de consultatie van en het onderhandelen met *stakeholders* te faciliteren. Een duidelijk voorbeeld is de zogenaamde Sociaal-Economische Raad, een invloedrijke raad met vertegenwoordigers van de overheid, werkgeversorganisaties en vakbonden. De SER wordt geconsulteerd als het economische en sociale onderwerpen betreft. Informeel lobbyen komt de laatste decennia steeds vaker voor. De voorbereiding van een wetsvoorstel start met interne plannen op een ministerie. Soms wordt wetgeving aangekondigd in een wetgevingsmemorandum, dat aan de Kamers wordt aangeboden en waarover gediscussieerd kan worden. *Green papers* bestaan niet als zodanig.

Als een conceptwetsvoorstel is afgerond op een ministerie, dan wordt het besproken in de ministerraad alvorens het voor advies wordt gestuurd aan de Raad van State en daarna (als wetsvoorstel) aan het parlement wordt voorgelegd. Voordat een wetsontwerp op de agenda van de ministerraad mag worden gezet, dient het verschillende kwaliteitscontroles te hebben ondergaan. Zo zijn daar een veelomvattende WKB-toets (uitgevoerd door de Afdeling Wetgevingskwaliteitsbeleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie) waaronder ook de IAK-toets valt en diverse toetsen van een conceptwetsvoorstel zoals die op verschillende departementen worden uitgevoerd (controles ten aanzien van budgettaire gevolgen, gevolgen voor het bedrijfsleven, administratieve lasten, maatschappelijke en ongerelateerde effecten et cetera). Als de administratieve lasten van een conceptwetsvoorstel een vaste drempel

overschrijden, dan wordt het conceptwetsvoorstel nauwkeurig onderzocht door een speciale semi-onafhankelijke waakhond, de Actal (Adviescollege toetsing regeldruk).

Het komt voor dat departementen een voorontwerp van wetgeving tijdens de consultatiefase publiceren om zodoende zienswijzen van het publiek en belanghebbenden te verzamelen. Soms wordt een voorontwerp ook op internet gepubliceerd (*e-consulting*). Dit is echter een uitzondering op de algemene praktijk waarin conceptwetsvoorstellen zorgvuldig worden voorbereid met het oog op behandeling in de ministerraad en vervolgens, na goedkeuring, ter presentatie als wetsvoorstel aan de Kamer.

De bij de ministerraad ingediende wetsvoorstellen worden min of meer op volgorde van indiening behandeld. Een geformaliseerd systeem waarin de behandeling van wetsvoorstellen wordt gepland ontbreekt, evenals een systeem waarbij aan bepaalde wetsvoorstellen politieke prioriteit wordt toegekend. Wel worden de wetsvoorstellen die het komende jaar zullen worden ingediend aangekondigd in de Miljoenennota opgenomen, die aan het begin van een parlementaire sessie wordt gepresenteerd.

Leden van de Tweede Kamer hebben het recht initiatiefwetgeving in te dienen, maar maken hier niet uitgebreid gebruik van.

Factoren die aanzetten tot wetgeving

Voorstellen voor nieuwe wetgeving kunnen het gevolg zijn van verschillende factoren. Ze kunnen worden ingegeven door ad hoc problemen, verzoeken en een ervaren behoefte nieuwe wetgeving in het leven te roepen of bestaande wetgeving te wijzigen. Een tweede factor die aanzet tot nieuwe wetgeving is de noodzaak internationale regelgeving te implementeren, in het bijzonder regelgeving vanuit de Europese Unie. EU-regelgeving vormgegeven in richtlijnen verplicht EU-lidstaten hun nationale wetgeving aan te passen om het resultaat te bereiken dat is neergelegd in de richtlijn. Het grootste deel van wetsvoorstellen vloeit echter voort uit het regeerakkoord. De normale zittingstermijn van de Nederlandse regering duurt vier jaar, maar in de afgelopen tien jaar hebben regeringen gemiddeld slechts twee a drie jaar gezeten. Nederland kent geen valbijprocedure. De stapel wetsvoorstellen die overblijft na een parlementaire sessie kan door een nieuw parlement worden afgehandeld, maar een nieuwgekozen parlement kan bij gebrek aan interesse een in behandeling zijnd wetsvoorstel jaren op de plank laten liggen.

Coalitiedemocratie en het wetgevingsprogramma

Het Nederlandse parlement heeft een min of meer vaste (maximale) zittingsduur van vier jaar. Aan het einde van die termijn ontbindt de regering de Tweede Kamer, welke beslissing geëffectueerd wordt op het moment dat een nieuwe Tweede Kamer is gevormd. Nadat de Tweede Kamer is ontbonden, worden verkiezingen gehouden. Nederland kent een meerpartijenstelsel en het systeem van evenredige vertegenwoordiging zorgt ervoor dat verschillende politieke partijen een enigszins

gefragmenteerd beeld in het parlement vormen. Kenmerkend voor het Nederlandse politieke stelsel is dat het een coalitiedemocratie is. Tot zeer recent was het de Koningin die de fractievoorzitters consulteerde, evenals de voorzitters van beide Kamers en de vice-president van de Raad van State. Op basis van deze consultaties wees de Koningin een 'informatie' aan om te onderzoeken welke coalitie het meest waarschijnlijk in staat zou zijn een meerderheid voor een regeerakkoord in de Tweede Kamer te behalen. Als deze informatiefase succesvol was afgerond, wees de Koningin een 'formateur' aan, in de meeste gevallen de beoogde minister-president die na zijn aanwijzing een ploeg van ministers en staatssecretarissen vormde. Sinds 2012 ligt het initiatief in deze procedure niet langer bij de Koningin, maar bij de Tweede Kamer zelf. Het eindresultaat van de onderhandelingen tussen coalitiepartijen wordt doorgaans opgetekend in het coalitieakkoord. In dit akkoord tussen de deelnemende partijen worden de lijnen van het beleid voor de komende vier jaar uitgezet.

Het voorleggen van een wetsvoorstel aan het parlement en de parlementaire behandeling

Als een wetsontwerp de verschillende (ex ante) toetsen heeft doorlopen (zie hierboven), dan wordt het door verschillende voorportalen (bestaande uit hoge ambtenaren) en onderraden van de ministerraad geloodst. Hierna wordt het wetsontwerp besproken in de ministerraad en, in geval van een positieve uitkomst, voor advies gezonden aan bij de Raad van State. De Raad moet worden gehoord over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, zo zegt artikel 73 Grondwet. De Raad van State maakt zijn opmerkingen over het wetsontwerp en adviseert de regering daarover. Dit advies kent verschillende dicta variërend van "geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen (...) geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal" tot "bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal". Naar aanleiding van het advies van de Raad van State stelt het verantwoordelijke departement een reactie op die tezamen met het advies van de Raad van State in de ministerraad wordt besproken. De ministerraad kan vervolgens beslissen het wetsvoorstel (de nieuwe status van het wetsontwerp) in te dienen bij het parlement. Het wetsvoorstel wordt toegewezen aan een relevante Kamercommissie door de voorzitter van de Tweede Kamer en aldaar besproken. Leden van de Tweede kamer kunnen amendementen indienen. Nadat de Kamercommissie haar onderzoek heeft afgerond, wordt het behandeld in de plenaire vergadering. Wanneer de Kamer het wetsvoorstel aanneemt, wordt het doorgezonden aan de Eerste Kamer. De Eerste Kamer behandelt het wetsvoorstel in haar commissies en daarna in de plenaire vergadering. Leden van de Eerste Kamer kunnen geen amendement indienen; de Eerste Kamer kan het wetsvoorstel slechts aannemen of verwerpen.

Als een wetsvoorstel in de Eerste Kamer is aangenomen, dan moet het worden bekrachtigd door de regering (artikel 87 Grondwet). Na de plaatsing van het contraseign wordt het bekendgemaakt door de Minister van Veiligheid en Justitie. Bekendmaking is een vereiste voordat een wet in werking treedt.

Gedelegeerde regelgeving

Veel regelgeving in Nederland is niet vastgesteld in de vorm van wetten in formele zin maar als gedelegeerde regelgeving of (internationaal zo genoemd) *statutory instruments*. De parlementaire wetgever kan de bevoegdheid om de details van een wettelijke regeling uit te werken overlaten aan de regering of zelfs een individuele minister. Bij de vaststelling van welke onderwerpen het best bij algemene maatregel van bestuur (waarbij de Raad van State moet worden gehoord) dan wel ministeriële regeling (waarbij de Raad van State *niet* hoeft te worden gehoord) kan plaatsvinden, wordt gebruik gemaakt van het leerstuk van het 'primaat van de wetgever'. Dat houdt in dat een wet in formele zin de essentiële en bepalende delen van de regeling moet bevatten en dat in principe alleen administratieve details en kleinere onderdelen aan de ministers mogen worden overgelaten. Deze gedelegeerde regelgeving maakt ongeveer 75% uit van alle Nederlandse regelgeving. In tegenstelling tot wetten in formele zin kan zulke gedelegeerde regelgeving door de rechter aan de Grondwet worden getoetst.

Kenmerken van het Nederlandse wetgevingsproces

Het Nederlandse wetgevingsproces wordt soms getypeerd als traag en omslachtig. Gemiddeld duurt het ongeveer een jaar om een wetsvoorstel door beide Kamers te loodsen.¹² Dit is echter een gemiddelde. Als het nodig is, dan kan een wetsvoorstel in enkele maanden behandeld worden. Er zijn voorbeelden van een nog snellere behandeling. Dit gemiddelde ziet echter alleen op de parlementaire fase van het proces. In zijn geheel duurt het gemiddeld twee jaar of meer om een wetsvoorstel in werking te laten treden. Als hiervan de tijd die de Raad van State nodig heeft voor zijn beoordeling (1 tot 2 maanden) wordt afgetrokken, betekent dit dat vooral ook de departementale voorbereiding en consultatie tijdrovend zijn. Het snel elkaar opvolgen van verschillende regeringen in de afgelopen tien jaar draagt ook niet bij aan de snelheid van het wetgevingsproces. Gedelegeerde regelgeving kan sneller worden uitgewerkt en vastgesteld: ministeriële regelingen kunnen in slechts enkele dagen worden uitgewerkt (maar kunnen, gezien het primaat van de wetgever, slechts worden gebruikt om politiek niet-controversiële details vast te stellen). Het vaststellen van algemene maatregelen van bestuur duurt langer, omdat de Raad van State moet worden gehoord en omdat deze daarnaast in de ministerraad besproken dienen te worden.

Het gebruik van ICT in het Nederlandse wetgevingsproces is niet overvloedig. Hoewel de departementen gebruik maken van ICT, wordt de Nederlandse politiek gekenmerkt door het gebruik van verschillende systemen die niet altijd compatibel zijn met systemen van andere departementen, die van de Raad van State of die van de regering. Een recent project genaamd *Legis* zet significante stappen richting een meer geïntegreerde ICT-aanpak in het Nederlandse wetgevingsproces.

¹² Een recente masterscriptie noemt een gemiddelde van 380 dagen voor de parlementaire fase in de periode van 1994 tot 2010. Zie Caroline van Zon, *Wetmatigheden. Een onderzoek naar de doorlooptijd van wetsvoorstellen in de parlementaire fase gedurende de periode Kok I-Balkenende IV* (Utrecht, 2011).

Inspiratie?

Kunnen wij lessen leren uit deze studie die wij kunnen toepassen op Nederlandse wetgeving? Welbeschouwd is dit op zichzelf een min of meer politieke kwestie die wij, als onderzoekers, niet goed kunnen beantwoorden. Als we echter het Nederlandse wetgevingsproces spiegelen aan dat van andere wetgevingsprocessen in verschillende Europese landen, dan springt een aantal elementen eruit die wellicht als bron van inspiratie kunnen dienen voor Nederland.

De eerste observatie is dat als we de algemene efficiency van de Nederlandse wetgevingsprocedure in termen van tempo en duur van het proces waarmee formele wetten tot stand komen vergelijken met dat van andere Europese landen, de sombere perceptie van een traag en omslachtig wetgevingsproces niet echt wordt bevestigd. In Finland duurt het proces twee tot drie jaar, in het Verenigd Koninkrijk gemiddeld twee. Alleen Slovenië onderscheidt zich, maar de duur van het wetgevingsproces is daar zo kort (en kan door middel van speciale procedures in veel gevallen zelfs extreem kort zijn) dat het de vraag oproept of in Nederland de prijs die hiervoor betaald zou worden in termen van democratische verantwoording niet te hoog zou zijn.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat hoewel Nederland de afgelopen decennia veel moeite heeft gedaan om het wetgevingsproces te versnellen – overigens met merkbaar resultaat: de gemiddelde duur van de parlementaire fase is met twee tot drie maanden verkort – de coördinatie en onderhandelingen in aanloop naar de parlementaire fase nog steeds relatief veel tijd kosten. Als de behandeltijd van wetsvoorstellen omlaag moet, lijkt het daarom mogelijk vooral in de aanloopfase tijd te winnen. In tegenstelling tot andere rechtsstelsels in deze studie maakt Nederland geen gebruik van formele systemen van politieke prioritering, planning en geformaliseerde en strikte systemen van regelgevingbudgetten. De prioritering en planningssystematiek lijken in landen als het Verenigd Koninkrijk de drijvende kracht achter het versnellen van het wetgevingsproces. Dit maakt hen (in theorie) interessant voor de Nederlandse wetgeving. Aan de andere kant moeten we niet vergeten dat het plannen en prioriteren geen op zichzelf staande middelen zijn: zij zijn doorgaans het resultaat van de kenmerken van een heel wetgevingsproces. Veelal zijn ze het bijproduct van zoiets als een valbijlprocedure. Dat betekent niet dat die plannings- en prioriteringsinstrumenten nooit als losstaande mechanismen kunnen functioneren, maar wel dat ze niet primair in het leven zijn geroepen als zelfstandige efficiencymethoden. Dat neemt niet weg dat het plannen en prioriteren van wetsvoorstellen in andere rechtssystemen naar ons idee in ieder geval stof tot nadenken geeft.

In Nederland werd enige tijd geleden nagedacht over het invoeren van een valbijlprocedure. De heersende opvatting was echter dat de valbijlprocedure niet direct

zou hoeven leiden tot een minder lang wetgevingsproces.¹³ Volgens een handboek willen voorstellen daartoe nog wel eens aan de politieke aard van het wetgevingsproces voorbij gaan, terwijl het politieke proces altijd gekarakteriseerd zal zijn door een zekere mate van onvoorspelbaarheid.¹⁴ De vraag is of hierin nog wel kan worden volhard, nu politieke prioritering en planning duidelijk een rol spelen in alle drie de landen die in deze studie zijn onderzocht. Het zal echter niet makkelijk zijn de heersende opvatting in Nederland op dit punt te veranderen.

Ten derde kan worden opgemerkt dat Nederland, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk, Slovenië en tot op zekere hoogte Finland, een formele versnelde wetgevingsprocedure mist. Nu kan worden gesteld dat hieraan geen dringende behoefte bestaat. Wetsvoorstellen kunnen snel worden behandeld als dat nodig is. Soms worden kleine mazen in de wet gebruikt om het proces te versnellen. In 2002 stelde de Minister van Justitie een zelfstandige algemene maatregel van bestuur vast en legde de Tweede Kamer tegelijkertijd een identiek wetsvoorstel voor. De algemene maatregel van bestuur was een tussenoplossing totdat het wetsvoorstel kracht van wet zou verkrijgen. Aan de andere kant kan worden betoogd dat het Nederlandse wetgevingsproces een 'one-size-fits-all' aanpak kent die niet altijd bevorderlijk en efficiënt uitpakt. Wij denken dan ook dat versnelde en bijzondere procedures (zoals voor financiële wetgeving of de implementatie/omzetting van Europese wetgeving) een bron van inspiratie vormen voor de Nederlandse wetgever.

Het ontlenen van inspiratie van andere rechtsstelsels op het vlak van transparantie vraagt om inzicht in de huidige Nederlandse situatie. Volgens de *E-government Survey Rankings 2012* van de Verenigde Naties voert de Republiek Korea de wereldranglijst aan (0,9283) gevolgd door Nederland (0,9125), het Verenigd Koninkrijk (0,8960) en Denemarken (0,8889), op de voet gevolgd door de Verenigde Staten, Canada, Frankrijk, Noorwegen, Singapore en Zweden. Binnen Europa heeft Nederland substantiële vooruitgang geboekt, resulterend in de topospositie.¹⁵ Aan de andere kant wijst deze studie uit dat het in Nederland, ondanks het kennelijk relatief transparante systeem, in vergelijking met andere landen moeilijk is voor niet direct betrokkenen een wetsvoorstel te volgen en dat met name de departementale voorbereiding helemaal niet zo transparant is. De betrokkenheid van belanghebbenden en het publiek is meer op basis van uitnodiging dan op eigen initiatief. Aan de andere kant werd in mei 2006 een vorm van burgerinitiatief geïntroduceerd, in die zin dat (met inachtneming van bepaalde restricties) 40.000 burgers kunnen pogen een bepaald onderwerp in het parlement geagendeerd te krijgen.

¹³ Vgl. Jan van Schagen, 'The principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process', *The Journal of Legislative Studies* 3 (1997), pp. 115-125.

¹⁴ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Kluwer, Deventer, 2010, p. 208.

¹⁵ Verenigde Naties, *E-Government Survey 2012. E-Government for the People*, United Nations, New York, 2012, pp. 4, 29.

Een vierde inspirerende observatie kan daarom zijn dat de transparantie van het wetgevingsproces, zo nodig met gebruik van ICT, verbeterd kan worden. In Slovenië en Finland lijkt het gebruik van ICT in het wetgevingsproces heel gewoon te zijn, terwijl ICT in het Verenigd Koninkrijk en Nederland weliswaar als hulpmiddel wordt gebruikt, maar niet als middel om het wetgevingsproces te innoveren.

Andere rechtsstelsels hebben, ten vijfde, ICT ook meer in het algemeen gebruikt als aangrijpingspunt voor verandering en innovatie van het wetgevingsproces. Zo wordt in Slovenië en Finland ICT niet alleen gebruikt als ondersteunende techniek, maar als *time-management tool*. Doordat alle betrokkenen zijn verbonden met een systeem dat het mogelijk maakt de voortgang van een wetsontwerp of wetsvoorstel te monitoren, is het gemakkelijker om de bottlenecks te vinden, deadlines te hanteren en verantwoordelijkheden vast te stellen. ICT heeft ook de verwachtingen ten aanzien van transparantie van het wetgevingsproces beïnvloed. De mogelijkheden van ICT hebben tot discussies geleid over het openen van het wetgevingsproces op manieren die voorheen niet voor te stellen waren. Het deed ook vragen oprijzen als het *format* van amendementen en de toegankelijkheid en leesbaarheid van wetsteksten en de noodzaak om burgers te voorzien van samenvattingen van gecompliceerde tekstgedeelten. De moeite waard om te overwegen voor de Nederlandse wetgever, menen wij.

Tenslotte lijkt een rode draad (en tevens inspiratiebron) in deze studie een ontwikkeling te zijn die de 'groeïende assertiviteit' van parlementen wordt genoemd. In veel moderne Europese parlementen lijkt een trend waarneembaar waarin een parlement niet langer genoegen neemt met indirecte consultatie (via de regering) maar meer en meer geneigd is zich rechtstreeks te informeren door middel van bewijs- of hoorzittingen. Dit wordt nog versterkt door de neiging om meer gewicht toe te kennen aan de wetgevende taak en bijvoorbeeld een 'working parliament' te worden. Wat wel interessant is om te zien is dat er aan de ene kant sprake is van zelfbewustere parlementen die meer en meer rechtstreeks achter de eigen informatie aangaan, maar dat dat aan de andere kant niet leidt tot een langere behandelduur van wetsvoorstellen. Integendeel. In de onderzochte landen is de parlementaire behandelingsduur van wetsvoorstellen de afgelopen decennia is teruggelopen. Ingeval men de behandelingsduur van wetsvoorstellen zou willen bekorten, dan lijkt de winst eerder te liggen in de fase van de departementale voorbereiding van wetgeving dan tijdens de parlementaire behandelingsfase. Parlementen zijn er in geslaagd de behandelingsduur terug te dringen en zijn zich zelf meer met consultatie gaan bezig houden. Die ontwikkeling doet ook vermoeden dat er sprake is van mogelijke gedeeltelijk nodeloze verdubbeling van consultatieactiviteit. Het onderzoek laat ook zien dat er op het terrein van de coördinatie tussen departementen en andere betrokken actoren vermoedelijk efficiencywinst te boeken is bij het voorbereiden van wetgeving in de landen betrokken in het onderzoek.

Deze trend van een assertiever worden parlement lijkt vooralsnog geen vaste voet aan de grond te hebben gekregen in het Nederlandse parlement, maar is volgens ons wel van belang voor Nederland.

Het Nederlandse parlement heeft onlangs een proces van zelfreflectie doorgemaakt, dat duidelijk niet heeft geleid tot fundamentele wijzigingen in de richting van een dergelijk 'working parliament' met een grotere rol voor parlementaire commissies. Verschillende staatsrechtbeoefenaren betogen dat het parlement zo beter af zou zijn.¹⁶ Zelfs als een of twee landenstudies in dit onderzoek bevestigen dat dit inderdaad waar zou kunnen zijn met betrekking tot de wetgevende taak, blijft dit principieel een aangelegenheid van het parlement zelf om te beslissen. Het parlement introduceerde echter wel een aantal nieuwe elementen, zoals het opstellen van een eigen jaarlijkse onderzoeksagenda. Wellicht zouden deze kunnen worden uitgebouwd teneinde de positie van het parlement in het wetgevingsproces te verstevigen.

In de inleiding van dit onderzoek werd gerefereerd aan een rapport uit 2010 van de Raad voor het openbaar bestuur over vertrouwen in democratie. Het rapport benadrukte de noodzaak voor verticaal georganiseerde politieke instituties om op nieuwe manieren met de burger in contact te treden. Dit onderzoek laat zien dat op het gebied van wetgeving in alle drie de onderzochte landen reeds forse stappen zijn gezet in deze richting, die met recht kunnen fungeren als bron van inspiratie om de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces verder te versterken.

¹⁶ P.P.T. Bovend'Eert en J.L.W. Broeksteeg, 'Vertrouwen in het parlement? Kanttekeningen bij een parlementaire zelfreflectie', *Tijdschrift voor Constitutioneel recht*, nr. 1 (januari 2010), pp. 24-50.

Appendix 1

Questionnaire

Information about the respondent:

Name:

Function:

Address/telephone/email (attach business card):

Structure and organisation of the legislative process

Do you feel the legislative process leading up to the adoption of Parliamentary Acts is organized and structured effectively in your country?

What is your (your organisation's) role in the legislative process?

Pace and duration

I – Discussion

How long does the legislative process take on average? (from initiative to act)
If you do not know precisely, what would you estimate? Do you know of (scientific) reports?

Are there any initiatives to speed up the process?

Would you welcome such initiatives?

Do you perceive the duration of the legislative process to be a problem?

Do others?

Is the duration of the legislative process a topic of discussion?

What is the expected outcome of the discussion?

Are there any reports available? Could you give references?

Is acceleration by means of increasing the efficiency of and support during the legislative process a topic of discussion?

In what fields? (in politics, within the administration or among scholars)

What is your position in this debate?

What is the expected outcome of the discussion?

Are there any reports available? Could you give references?

What elements determine the pace of the legislative process? (procedures, organization, number of actors, etc.)

Which element do you conceive to be the most important? Is there a leading element in the process?

Which element(s) do you conceive to be problematic?

Are one or more elements a topic of discussion?

Are there any reports available? Could you give references?

II – Results

Have concrete efforts been made to accelerate the legislative process in the last (two) decade(s)?

What kind of efforts?

Which elements or at which phases of the legislative process?

Were these efforts successful?

Were there also unsuccessful efforts that you know of?

Why did they fail?

Are there any reports available? Could you give references?

Political prioritization

What is the role of a political prioritization policy in the legislative process?

How does this prioritization policy work?

What are your experiences with these policies?

Does political prioritization have any influence on the duration of the legislative process?

What is the influence of the existence of certain form(s) of the discontinuity principle, i.e.

the automatic expiration of parliamentary documents (e.g. by a 'guillotine motion')?

How does this discontinuity principle work?

What are your experiences with the discontinuity principle?

Does this principle accelerate the legislative process?

Does it influence the quality of the legislative outcome?

Planning

Are there time limits set for different phases of the process?

For which phases?

What are your experiences with setting time limits?

What role do time limits play? Do they speed up the process?

How are the different phases of the legislative process planned?

By which institution or institutions?

What role do pace and duration play while planning the legislative process?

Regulatory budgets

Are regulatory budgets used?

Are there limitations in time or capacity for legislative projects?

How are they organized?

What are your experiences with regulatory budgets?

Phases and actors

I – Interdepartmental cooperation

Please describe the organisation of (interdepartmental) management and cooperation in the departmental preparation of legislation.

Would you say these elements of organisation are started in due time during the process?

How many and what kind of actors are involved in the departmental preparation of legislation?

Are there significant differences here between departments?

How are these differences dealt with?

Are they regarded as a problem in the legislative process?

What is the role of (the number of) actors in reaching agreement on legislation?

Do you think there are too many actors? Or too few?

Would it save time to have fewer departments?

Would fewer departments mean less need for coordination?

II – Parliament, executive agencies and third parties

Please describe the relationship with parliament, executive agencies and other third parties during the departmental preparation phase.

How is parliament involved? When is it involved? What role does it play?

How are executive agencies involved? When? What role do they have?

How are third parties involved? Which third parties? When are they involved? What role do they have?

How are these relationships organized? How do the different groups communicate with each other?

How would you characterise these relationships and the way they are organized? (for instance as 'cooperative model' or as 'conflict model')

Are they efficiently and effectively organized? Do they represent different groups in society effectively? What does this mean for the legitimacy of the legislation process?

How are citizens involved in the legislative process? Do they have sufficient influence? Is the influence of citizens hindered by the traditional consultation process?

Do you know of any discussion on these topics in your country?

Please describe the relation with executive agencies, interest groups and/or other third parties during the parliamentary phase of legislative proposals.

How are executive agencies involved in this phase?

How are interest groups and/or third parties involved?

How are these relationships organized? How do the different groups communicate?

How would you characterise these relationships? Are they efficiently and effectively organized?

Do problems arise here and how are they addressed?

Are there recent discussions about cooperation between parliament, executive agencies and third parties? What are they mainly about?

What was the outcome of these discussions? Were measures taken?

III – Coherence

How is the coordination and coherence between phases and actors within the (internal and external) legislative process set up?

How is this coherence reached?

Who coordinates the communication between different actors in the legislation process?

Do you consider (a lack of) coherence a problem in the legislation process of your country?

Is this coordination problematized, i.e. how is it functioning?

Which (potential or planned) improvements are implemented or anticipated?

What is your opinion of these improvements? Were they successful?

Types of legislation

What is the role of differentiation in types of legislation, or type of legislative project in the legislative process? (of parliamentary acts)

Is there just one procedure for all types, or do special – for instance, fast track – procedures for specific types of legislation exist?

On the basis of what features are distinctions made when choosing a procedure?

Do these different processes have different speeds?

Transparency

What is the role of transparency and openness in the legislative process?

What are the possibilities to actually have input in the legislative process?

How is it avoided that the same experts are consulted at several stages of the process?

What role does ICT have in these transparency issues?

How is ICT used to promote external communication?

How is ICT used to support expert consultation?

How is ICT used to support public/citizens' consultation?

Is there any other consultation of, or communication with, other stakeholders supported by ICT?

In which way is transparency upheld and promoted during the preparation of legislation (including consultation)?

And during the parliamentary debate?

Are there opportunities for citizens' initiatives?

a. How often are citizens' initiatives received?

b. What is their influence on policies/legislation making?

ICT

What is the role of ICT in the legislative process and how is its potential used?

In which phases of the process?

How does ICT contribute to the speed of the legislative process?

What are your experiences with ICT in the legislative process?

In the Netherlands, an IT legislation editor and a progress programme are being developed to support the legislative process. To what extent is there such a development in your country?

What types of ICT support is in place?

What kind of software is used?

Are there recent innovations? What kind of innovations?

To what extent are opportunities in this area exploited?

Are there any current ICT projects to improve the legislative process?

Do you think all ICT opportunities are sufficiently exploited?

Solutions in the law making process

What other solutions – that have not been covered in the themes above – could you mention regarding the efficiency of the legislative process?

Do you know of any unsuccessful projects which were intended to improve the legislative process?

Are there any other issues which have not been discussed but deserve special attention?

Can you provide any other reports or references which might be relevant for this research?

Appendix II: Tables

Finland

Volume of regulations introduced 2001-08

Year	Laws	Subordinate regulations	Pages
2001	590	978	4376
2002	546	825	5634
2003	589	805	4622
2004	619	818	4139
2005	521	766	5523
2006	528	932	4467
2007	656	854	5789
2008	428	727	3604

Source: Finnish Ministry of Justice.

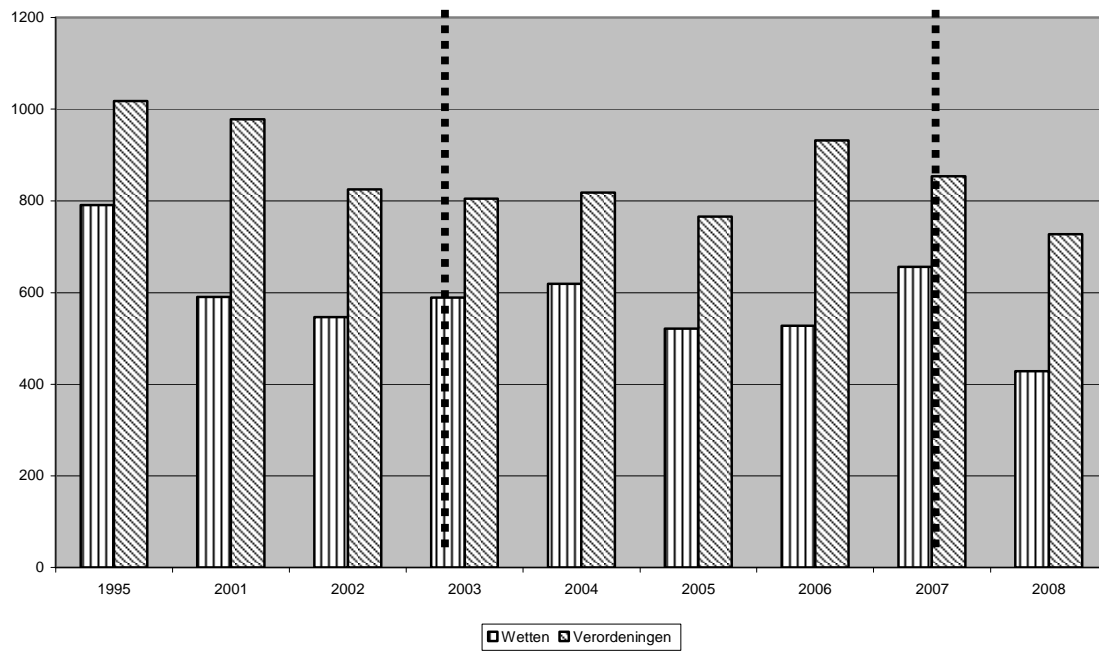


Table 1 The production of Acts and regulations in Finland 1995-2008¹⁷

¹⁷ De Jong & Zijlstra 2009, p. 138.

Slovenia

Type of procedure	2009	2010	2011	Total 2009-11	
- Regular procedure	33	60	48	141	40%
- Urgent procedure	32	28	18	78	22%
- Shortened procedure	47	33	51	131	37%
Total	112	121	117	350	100%

Table 2 Number of Acts passed using the various procedures in de period 2009-11.

United Kingdom

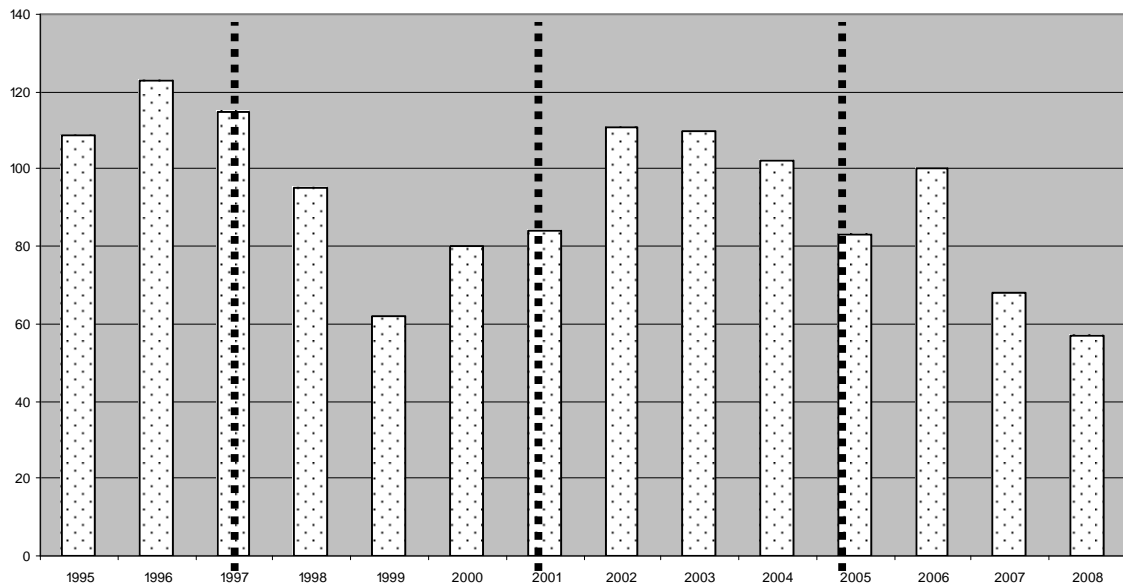


Table 3 Legislative production 1995-2008 (Acts and Primary Orders in Council)¹⁸

¹⁸ De Jong & Zijlstra 2009, p. 82. The data themselves were collected from www.statutelaw.gov.uk.

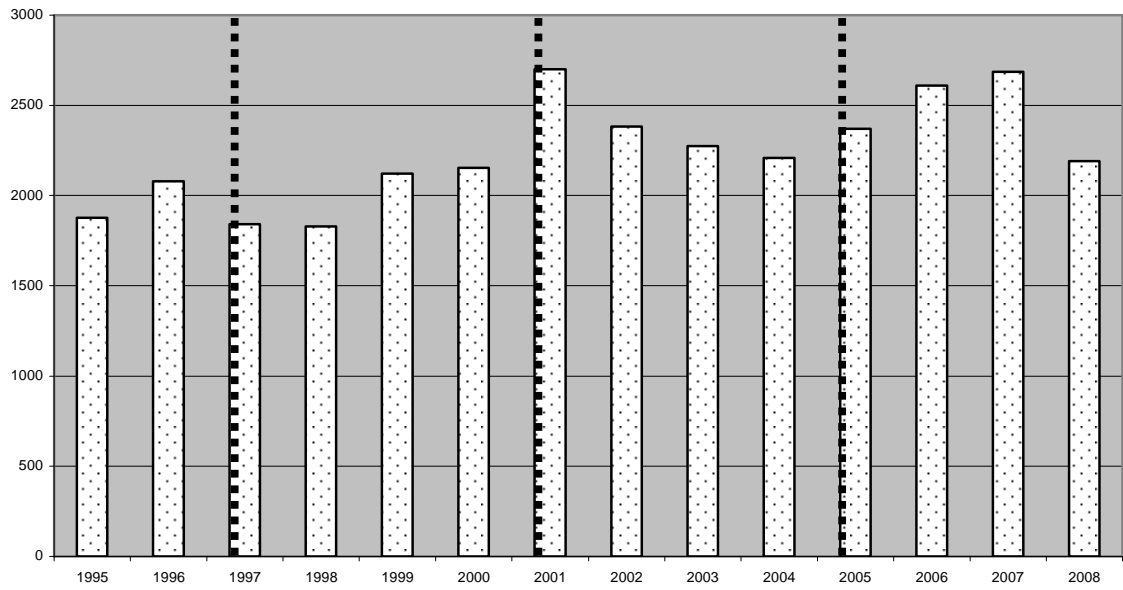


Table 4 Legislative production UK 1995-2008 Secondary legislation – Statutory instruments¹⁹

¹⁹ De Jong & Zijlstra 2009, p. 82.

Appendix III: English summary

1. Introduction

Under the influence of various factors the legislative process in many EU jurisdictions has come under increasing pressure in recent years. In our complex societies a significant degree of state intervention takes place in the form of legislation. In combination with the perceived need to quickly adapt to changing circumstances, while guaranteeing the necessary high quality of the process (which runs certain risks when the pace of the legislative process increases), this has formed an incentive to look critically at our legislative procedure. Additional factors, including the shorter life-cycle of legislation, improved technical possibilities and the crucial role of the media in the political and societal debate, brought the following questions even more urgently to the fore: can the legislative process be accelerated, and perhaps even more importantly: can it be improved?

One other impetus for these questions to arise relates to what a report by the Dutch Council for Public Administration on trust in democracy (2010) has called the horizontalized society.²⁰ In a recent speech that was inspired by this report, chairman Jacques Wallage of the Council put it this way: 'In a society where citizens do not lean anymore on representative democracy alone, but in essence want to represent themselves, it is not easy to bridge the gap between that horizontal world of internet, media and public opinion on one side and the vertical world of the state, the city, the judiciary on the other.'²¹ The legislature could well be added to this list of vertical worlds. One of the major changes the Council for Public Administration advocated in order to bridge the gap between citizens and the constitutional and political system was to create more room for the citizen in the process of policy making: 'In essence that means that the process of policymaking is as important as the product.'²² In the framework of this study the process of policy making might well be substituted by legislative process.

- In the Netherlands, since January 2011 a taskforce for faster legislation has been active within the framework of the Interdepartmental Commission for Constitutional Affairs with respect to Legislative Policy (ICCW), as a result of the policy aims and objectives of the current caretaker government Rutte. This taskforce looks at the question which measures have been taken and are currently being taken to accelerate the legislative process (and how consistent these measures are), and develops proposals for further measures concerning both the internal and external phases of the procedure with respect to process and support. The present study was commissioned by the WODC (the research

²⁰ Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie* (februari 2010), p. 36.

²¹ http://www.rfv.nl/default.aspx?skin=Rob&inc=detail&nieuws_id=1158&type=actueel, p. 1.

²² *Ibid.*, p. 4.

centre of the Dutch Ministry of Security and Justice) at the request of the Section of Legislative Quality of the Ministry of Security & Justice as an input for the Interdepartmental Commission on Legislation (ICCW).

The main research question of the current study is then whether the efficiency of the Dutch legislative procedure for parliamentary acts indeed constitutes a problem, in particular if we compare it to the achievements of legislative processes in several other European countries and, if that turns out to be the case, whether lessons can be learned from those legislative processes and practices abroad with respect to pace and duration of the legislative process, phases and actors, transparency and the role of ICT.

Efficiency is obviously a feature which is difficult to study if left unoperationalised.²³ One thing that can be noted though, is that efficiency has to do with 'optimisation'. That is also the angle through which the efficiency of the legislative procedure for parliamentary acts will be looked at in this study; 'can it be improved?'

This question is still difficult to answer, however, in so far as a criterion is missing by which we can assess the achievements of the legislative procedure for parliamentary acts, even if we compare the Dutch legislative procedure and processes to experiences abroad. What constitutes the optimal mix of speed and quality (i.e. the highest possible degree of efficiency) is in fact impossible to determine.

However, what we are able to determine is:

- a. how the achievements of the legislative processes in the Netherlands and other Member States of the European Union compares²⁴ with respect to pace and duration, phases and actors, transparency and the use of ICT, and
- b. how the achievements of the process, according to those involved in the process, are being influenced by the procedure itself, and the organization of the process which derives from that.

Against this background we looked at the legislative procedure for parliamentary acts in the Netherlands and in other countries – in particular the phase of the preparation and adoption of parliamentary acts – and focused on the following relevant (sub)themes:

²³ See for a (partial) attempt at operationalization: Koen J. Muylle, 'Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures', *Statute Law Review* 24 (2003), pp. 169-186, at pp. 170-173.

²⁴ In this study we make use of the so-called 'functional method' of comparative legal research, which means that we will not stop at the question which procedures (and practices and processes which flow from that) are followed in the countries to be compared, but that we also look at the goals and functions of those procedures, in order to arrive at a form of objective comparability and to be able to draw conclusions on that ground. See Zie Konrad Zweigert and Hein Kötz, *Introduction to comparative law*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

- a. pace and duration: including political prioritization, planning, regulatory budgets and types of legislation;
- b. phases and actors: interdepartmental cooperation, Parliament, executive agencies and third parties, coherence;
- c. transparency: in the different phases, the role of ICT in this, citizens' initiatives;
- d. ICT: its role in the legislative process in general.

2. Outcome and conclusions

Taking these four elements as a lens to search for interesting countries for comparison, we started with a quick scan study of 12 jurisdictions. The quick scan study offered an insight in different features and discussions related to the efficiency of legislative processes in a range of EU member states and provided a stepping stone for the selection of three countries for more detailed case studies. The countries chosen were Finland, Slovenia and the UK because they rated best on the four elements we thought interesting and tell-tale from an efficiency point of view. These countries were researched on the basis of a detailed survey (see appendix II) that served as a basis for interviews with key persons in these countries.

Are there any lessons to be learned from Finland, Slovenia and the UK for the Dutch legislature? Arguably this is in itself a more or less political question that we – as researchers – cannot answer. If however we mirror the Dutch legislative process into that of other legislatures in various European countries, some elements – that may serve as a source of inspiration - stand out.

The first observation then, is, that if we look at the overall efficiency of the Dutch legislative procedure in terms of the pace and duration of the process for parliamentary acts, and compare that to the achievements of legislative processes in other European countries, the somewhat gloomy perception of a lengthy and cumbersome legislative process cannot really be substantiated. In Finland the process takes between two and three years, in the UK on average two. Only Slovenia, therefore, stands out. Yet, the length of the legislative process there is so short, and with the help of special procedures in many cases even extremely short, that this raises the question whether in the Netherlands the price paid for it in terms of democratic accountability would not be too high.

Secondly, although the Netherlands have put a lot of effort into streamlining and speeding up the legislative process over the last decades, with tangible results (e.g. the mean average of the parliamentary process was cut down to two to three months) still a lot of time is consumed by coordination and negotiation in the run up to the parliamentary part of the procedure. If the Netherlands want to cut down on handling time, this part of the process may be fruit bearing. Unlike other jurisdictions in this study the Netherlands do not use formalized systems of political prioritization, planning, and

formalized and strict systems of regulatory budgets. The prioritization and planning systems in countries like the UK seem to be driving forces speeding up the process. This makes them, in theory, interesting for the Dutch legislature. On the other hand we must not forget that the planning and prioritization systems we found in the research are not stand-alone features of a system. For the most part they are a result of the typical way the whole legislative process functions. Mostly they are the by-product of the discontinuity principle. This does not mean that they cannot be used as stand-alone mechanisms, but simply that they were not primarily conceived of as autonomous efficiency methods. The planning and prioritization methods in other jurisdictions certainly provide food for thought for the Dutch legislature, we feel.

The Netherlands did give the introduction of the discontinuity principle some thought a while ago. It was felt however that discontinuity would not necessarily reduce the length of the legislative process.²⁵ According to one handbook, such proposals tend to ignore the fact that legislation is an inherently political process, which will always be characterized by a certain unpredictability.²⁶ The question is whether this can fully be maintained, as political prioritization and planning clearly play a role in all of the three countries looked at in this study. Still, it may not prove easy to change the prevailing culture in the Netherlands in this respect.

Thirdly, in contrast to the UK and Slovenia (and more or less Finland) the Dutch legislative process lacks a formalized fast track procedure. One could argue there is no urgent need for that either. Bills can be dealt with very quickly if need be. Sometimes small loopholes in the system are used to speed up the process. In 2002 the Minister of Justice enacted an Order in Council as a sort of a Law Decree and tabled an identical Bill at the same time. The Order in Council was a sort of interim remedy until the moment the Bill became a statute. On the other hand, one can argue, the Dutch legislative process does use a one-size-fits-all approach that is not always helpful and efficient. We think therefore that fast track procedures and dedicated procedures (like dedicated procedures for finance Bills, or a dedicated procedure for the implementation and/or transposition of EU law) can be inspirational for the Dutch legislature.

Drawing inspiration from other jurisdictions on the plane of transparency might be perceived as more or less begging the question from a Dutch point of view. According to the 2012 United Nations E-government Survey rankings, the Republic of Korea is the world leader (0.9283) followed by the Netherlands (0.9125), the United Kingdom (0.8960) and Denmark (0.8889), with the United States, Canada, France, Norway, Singapore and Sweden close behind. Within Europe, the Netherlands made substantial gains, advancing to the top position.²⁷ On the other hand the current study shows that,

²⁵ Cf. Jan van Schagen, 'The Principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process', *The Journal of Legislative Studies* 3 (1997), pp. 115-125.

²⁶ P.P.T. Bovend'Eert and H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Kluwer, Deventer, 2010, p. 208.

²⁷ United Nations, *E-Government Survey 2012. E-Government for the People*, United Nations, New York, 2012, pp. 4, 29.

although the Netherlands do have a transparent system, compared to other countries, during the legislative process it is hard for those not directly involved as actors to keep track of a Bill and secondly that the phase of the departmental preparation is not all that transparent in itself. The engagement of stakeholders, interested parties and the general public is 'on invitation' rather than open to their own initiatives. On the other hand, in May 2006 a form of citizens' initiative was introduced, in the sense that – under certain restrictions – 40,000 people can make an attempt to have a particular subject-matter tabled in Parliament.

A fourth inspirational observation can therefore be that the transparency of the legislative process, with or without the help of ICT, can be improved. In Slovenia and Finland ICT appears to be more or less engrained in the legislative process, whereas in the UK and in the Netherlands it is more or less used as a tool, but not as a means to innovate the legislative process.

Other jurisdictions have – as a fifth observation – used ICT as drivers for change and innovation of the legislative process. The use of ICT in Slovenia and Finland is not only used as a facilitating technique but it is used as a time-management tool, indeed as a disciplining mechanism, as well. Because all the actors are connected to a system that allows to monitor the progress of a proposal/Bill it is easier to pinpoint and address bottlenecks, to impose and uphold deadlines and define responsibilities. ICT has also affected expectations as regards the transparency of the legislative process. The possibilities of ICT have prompted discussions on opening up the legislative process in ways that were unfathomable before. It has raised questions as to the format of amendments and accessibility and readability of legislative texts and the need to provide citizens' summaries of complicated legal texts. Worthwhile to consider maybe for the Dutch legislature, we feel.

Finally, a common thread in the study (and a possible source of inspiration as such) appears to be a development which has been labeled the 'growing assertiveness' of parliaments. In a lot of modern European parliaments a trend seems to have emerged whereby parliament is no longer satisfied with second-hand consultation (via the government) but seems to be more and more inclined to consult themselves by way of organizing evidence sessions or a hearing. This is complemented with a tendency to take a more hands-on approach to legislation and become a 'working' parliament. What is interesting to see is that this growing assertiveness does not seem to compromise the overall efficiency of the legislative process in the countries involved in this study. The time devoted to parliamentary debate and scrutiny on legislation rathermore seems to have decreased over the last decades. If one wants to save time in the legislative process as a whole, one could better look for improvements in the departmental preparation of Bills. Parliaments did cut back on handling time over the last decades and increased their grip on consultation. This suggests some level of redundancy of consultation if both Parliament and government consult on the same issue. On the other hand the study shows that the coordination between departments and institutions

during the departmental preparation stage does show some promise of increased efficiency in the countries under study.

This trend of growing parliamentary assertiveness does not seem to have taken a firm foothold within the Dutch Parliament as yet (if we compare it to other countries) but it is relevant for the Netherlands we believe.

Parliament here has itself just finished a process of self-reflection, which has clearly not led to fundamental changes leading towards a 'working parliament' in the sense of an increased role for parliamentary committees. Several constitutional lawyers insist that Parliament would be better off that way.²⁸ Even if one or two country studies in this report confirm that this might indeed be true purely from the angle of the legislative task (and not for parliamentary business as a whole) this does not mean that the Dutch Parliament for that very reason has to follow suit. It remains as a matter of principle up to Parliament itself to decide. However, parliament did introduce certain new elements such as the formulation of a research agenda of its own each year, which could perhaps be elaborated a bit further in order to strengthen its position in the legislative process.

A 2010 report by the Dutch Council for Public Administration reports on trust in democracy. The report stresses the need for the still vertically organized political institutions to connect in new ways to the citizens. The present study reveals that in the field of legislation in all three countries studied significant steps have already been taken in this direction, which could indeed well act as a source of inspiration for enhancing the efficiency of the Dutch legislative process.

²⁸ P.P.T. Bovend'Eert and J.L.W. Broeksteeg, 'Vertrouwen in het parlement? Kanttekeningen bij een parlementaire zelfreflectie', *Tijdschrift voor Constitutioneel recht*, nr. 1 (January 2010), pp. 24-50.