

PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ GEDELEGEERDE REGELGEVING

Onderzoek naar het voorkomen van voor- en nahangprocedures in wetgeving en de parlementaire praktijk

SAMENVATTING

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Prof. mr. L.C. Groen (VU)

Prof. mr. S.A.J. Munneke (RuG)

© Rijksuniversiteit Groningen/ Vrije Universiteit 2026. Auteursrechten voorbehouden.



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Datacentrum



rijksuniversiteit
 groningen



VRIJE
UNIVERSITEIT
AMSTERDAM

SAMENVATTING

De rijksoverheid baseert haar optreden op wetten die door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk worden vastgesteld. Volgens het primaat van de wetgever moeten de reikwijdte en structurele elementen van regelgeving altijd in een formele wet worden opgenomen. De formele wetgever kan ervoor kiezen om bepaalde onderwerpen vervolgens te delegeren aan de regering of ministers, zodat deze via een algemene maatregel van bestuur (amvb) of ministeriële regeling kunnen worden uitgewerkt. Delegatie wordt vaak gebruikt om sneller te kunnen handelen, flexibel in te spelen op ontwikkelingen of de formele wetgevingsprocedure te ontlasten.

Hoewel de Kamers niet betrokken zijn bij het vaststellen van gedelegeerde regelgeving, willen zij in sommige gevallen wél invloed uitoefenen. Daarom worden in formele wetten soms voorhang- of nahangprocedures opgenomen, waarin is voorgeschreven dat een (ontwerp van een) lagere regeling aan het parlement wordt voorgelegd. De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven hierbij terughoudendheid voor: parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving moet uitzondering blijven en moet passen binnen vier vastgestelde modellen.

Op basis van eerder onderzoek zijn er sterke aanwijzingen dat parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving niettemin met enige regelmaat voorkomt en dat bovendien de modellen uit de Aanwijzingen niet steeds worden gevolgd.¹ De volle omvang hiervan is echter niet bekend. Dit vormt de aanleiding voor dit onderzoek. Ook de wens van beide Kamers om het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State vóór aanvang van een voorhangprocedure ter beschikking te hebben, was er een reden voor. In het onderzoek wordt voorwerk verricht ten behoeve van een eventuele aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat gebeurt aan de hand van drie vragen:

1. Hoe vaak en met welke redenen worden vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in formele wetten geïntroduceerd?
2. Hoeveel (regelgevende) (ontwerp-)besluiten en -regelingen zijn in de periode 2020-2024 voor- of nagehangen, en wat werd daarmee door de Staten-Generaal (in het bijzonder de Tweede Kamer) ‘gedaan’?
3. Kunnen in het kader van introductie en het gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, praktijken worden gesignaleerd die relevant zijn om de Aanwijzingen op dit punt verder te doordenken?

Voor het onderzoek is een systematische inventarisatie gemaakt van alle geldende wettelijke bepalingen die parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving mogelijk maken.² In totaal zijn 569 wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving gevonden. In de meeste gevallen betrof het ‘gecontroleerde delegatie’, waarbij gedurende een wettelijk bepaalde termijn een lagere regeling aan het parlement ter inzage wordt voorgelegd vóórdat zij wordt vastgesteld of in werking treedt. Van de 569 grondslagen werden 296 door de regering voorgesteld, en 273 ingevoerd op initiatief van de Tweede Kamer. In 266 gevallen werd specifiek toegelicht waarom een vorm van parlementaire betrokkenheid was gewenst,

¹ H.M.A. Borman, *Voor- en nahangprocedures in de praktijk* (masterscriptie Amsterdam VU), 2017; L.C. Groen, S.A.J. Munneke, ‘Lagere regels onder parlementaire controle. Een andere kijk op het primaat van de wetgever’, *RegelMaat* 2023, nr. 3.

² Het onderzoek is verricht naar wetgeving geldend in de periode tussen 1 juli 2025 en 31 december 2025.

bijvoorbeeld om zo een extra waarborg te bieden in de situatie waarin het bij wijze van experiment mogelijk was gemaakt om bij amvb af te wijken van de wet.³ In de overige gevallen was die toelichting algemeen of helemaal afwezig. Geconstateerd is verder dat de modellen in de Aanwijzingen vaak niet worden gevolgd, in het bijzonder voor wat betreft de daarin gestelde termijnen en de soorten (ontwerp-)besluiten en -regelingen die aan de Kamer(s) worden voorgelegd.

Op basis van de wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving werden in de periode 2020-2024 in totaal 618 (ontwerp-)besluiten en -regelingen aan het parlement gezonden. In de meeste gevallen ging het om amvb's in het kader van 'gecontroleerde delegatie'. Vaak werden de (ontwerp-)besluiten en -regelingen door de Tweede Kamer voor kennisgeving aangenomen (369 keer); in andere gevallen werden er schriftelijke vragen over gesteld of werden zij betrokken bij een debat.

Voor nadere doordenking van de Aanwijzingen kunnen de volgende bevindingen relevant zijn:

Hoewel de Aanwijzingen voorschrijven dat met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving terughoudend moet worden omgegaan, blijkt uit het onderzoek dat deze terughoudendheid in de praktijk moeilijk te beoordelen is. Er bestaan weliswaar veel wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid, maar onbekend is hoeveel delegatiebepalingen in totaal in de Nederlandse wetgeving voorkomen, en dus is ook onbekend om welk percentage daarvan het gaat. En hoewel het aantal amvb's dat jaarlijks wordt voor- of nagehangen betrekkelijk hoog is ten opzichte van het aantal amvb's dat jaarlijks tot stand komt (zo tussen de 40 en 50%; bij andere (ontwerp-)besluiten en -regelingen ligt dat percentage lager) zijn deze aantallen niet rechtstreeks aan elkaar te relateren, onder andere omdat de voorhangprocedure niet steeds in hetzelfde jaar wordt doorlopen als het jaar waarin de amvb's tot stand komen. Bovendien zijn niet alleen kwantitatieve, maar ook kwalitatieve gegevens bepalend voor de vraag of sprake is van terughoudendheid. Uiteindelijk bepaalt immers de inhoud van de lagere regeling primair of er terecht redenen voor parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming ervan bestonden. Ook uit de gegevens daarover blijkt echter niet zonder meer in hoeverre initiatiefnemers voor het opnemen van wettelijke grondslagen handelen op grond van de uitgangspunten van de Aanwijzingen. Kamerleden hanteren daarnaast een eigen, minder technische terminologie en passen – net als de regering – procedures soms creatief toe, wat leidt tot grote variëteit. In de praktijk lijken voor- en nahangprocedures vooral te worden gebruikt wanneer de politieke relevantie van een onderwerp groot is. Het door Kamerleden gemaakte onderscheid tussen lichte en zware voor- en nahangprocedures blijkt niet bepalend voor de vraag of deze actiever wordt benut. Kamerleden gebruiken de procedures vooral als extra controlemiddel, al bemoeilijkt de variëteit hun overzicht.

De beide Kamers willen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State eerder ontvangen bij voorgehangen amvb's, en de Afdeling is bereid aan deze wens te voldoen. Niet voor alle amvb's is voorafgaand aan de voorhangprocedure advies nodig, maar duidelijke criteria om te bepalen wanneer wel of niet, zullen moeilijk zijn vast te stellen. Tegelijk waarschuwt de Afdeling advisering terecht dat een verschuiving van het adviesmoment het onderscheid tussen formele wetten en amvb's onder druk zet. Daarom lijkt nadere regulering toch aangewezen, bijvoorbeeld door in de Aanwijzingen of wetsbepalingen vast te leggen in hoeverre voorhang

³ Bijvoorbeeld art. 4.16a lid 3 Wet basisregistratie personen.

verplicht is bij nieuwe of gewijzigde amvb's. Op die manier blijft het onderscheid tussen wet en amvb behouden, terwijl toch ruimte ontstaat om het adviesmoment in bepaalde gevallen structureel te vervroegen.

In het onderzoek worden ten slotte enkele zaken die opvallen aan de modellen in de Aanwijzingen genoemd. Zo komt voorwaardelijke delegatie in de praktijk vaak voor als voorhangprocedure terwijl de Aanwijzingen hier van een nahangprocedure uitgaan, en blijken er verschillende varianten van gecontroleerde delegatie in de omloop te zijn. Gesuggereerd wordt dat vereenvoudiging of herziening van de voor- en nahangprocedures wenselijk kan zijn om parlementaire controle effectiever te maken.