

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 VI**Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1999****26 200 VII****Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 1999****Nr. 61****VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 29 juni 1999

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en voor Justitie² hebben op 15 juni 1999 overleg gevoerd met minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister Korthals van Justitie over **het jaarverslag 1998 van de Raad van State**. Van het overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Essers (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD),

De heer **Schutte** (GPV) sprak zijn waardering uit voor de jaarverslagen van de Raad van State en was er verheugd over dat voor het eerst een jaarverslag in de commissie werd besproken. Zo'n bespreking hoefde van hem echter geen jaarlijks automatisme te worden. Omdat de Raad van State adviseert vanuit een onafhankelijke positie en vooral vanuit de rechtsstatelijke invalshoek, achtte hij de adviezen van de raad van groot gewicht.

In zijn jaarverslag schrijft de Raad van State dat delegatie die machtigt tot afwijking van de formele wet, mogelijk strijdig is met het legaliteitsbeginsel en een disproportionele, niet altijd doeltreffende en onvoldoende afgewogen benadering is. De heer Schutte vroeg de bewindslieden of deze vorm van delegatie dan ook niet moet worden uitgesloten. Het hiervoor gebruikte argument van flexibiliteit en snelheid achtte hij niet sterk, want indien nodig kan een wet net zo snel worden gewijzigd als een algemene maatregel van bestuur.

De heer Schutte sloot zich aan bij de constatering van de Raad van State dat de kwaliteit van Europese regelgeving uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid en democratie soms lager is dan die van nationale wetgeving. De raad wil er met de regering over overleggen hoe hij betrokken kan

Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Brood (VVD).

Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Wagenaar (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi

(GroenLinks), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA), Kamp (VVD).

worden bij de voorbereiding van Europese regelgeving, zoals in Frankrijk en België gebeurt. Is de regering ertoe bereid hierover met de Raad van State te overleggen en heeft dit overleg al plaatsgehad?

De Raad van State heeft in 1998 aan 17% van de wetten en 8% van de algemene maatregelen van bestuur een negatief advies gegeven. Dit achtte de heer Schutte te veel. Hierbij komt dat het desbetreffende voorstel in de meeste gevallen toch wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Omdat de Raad van State altijd rechtsstatelijke en niet beleidsmatige argumenten gebruikt, moet de regering wel heel goede argumenten hebben om een wetsvoorstel ongewijzigd alsnog bij de Staten-Generaal in te dienen. Als de Raad van State meent dat een wetsvoorstel in strijd is met de Grondwet, zou het zeker niet moeten worden ingediend. Dit geldt temeer omdat er in Nederland geen (rechterlijke) toetsing van wetten aan de Grondwet bestaat.

De heer Schutte wees ten slotte op het gevaar dat de vele wetten voor grote projecten van de laatste jaren niet goed op elkaar aansluiten. Ook de Raad van State is niet onverdeeld positief over die wetgeving en meent dat de stroperigheid die algemeen wordt geconstateerd, niet zozeer een gevolg is van de mogelijkheden van inspraak en beroep, maar veel meer van de wijze van besluitvorming. De raad adviseert dan ook de besluitvorming te concentreren in een kleiner aantal beslissingen die in de plaats komen van de normale besluiten of daarin doorwerken. Is de regering ertoe bereid de besluitvorming over de grote projecten te evalueren en hierbij de mogelijkheid van één algemene wettelijke regeling te overwegen?

Ook de heer **Van Wijmen** (CDA) sprak zijn waardering uit voor het jaarverslag.

Hij sloot zich aan bij het standpunt van de Raad van State dat juridisering in zekere zin een gewenst verschijnsel is en bij de opvatting van de regering in de nota Juridisering van het openbaar bestuur, dat hierop niet moet worden gereageerd met vermindering van de rechtsbescherming van de burger of een drastische beperking van de toetsingsmogelijkheden van de rechter. Deze toetsingsmogelijkheden vormen een codificatie van jurisprudentie uit 1949 en zijn diep verankerd in de rechtspraak; het rechtsstelsel zou sterk worden aangetast als hieraan zou worden getornd. Verder leidt vermindering van de rechtsbescherming al snel tot strijdigheid met artikel 6 van het EVRM.

De Raad van State constateert dat de veelheid van regels ten koste gaat van de kwaliteit ervan en van de besluitvorming zelf. Dat een rechter de regering in het ongelijk moet stellen, zoals in het geval van de Wet herstructurering varkenshouderij, zou volgens de heer Van Wijmen niet mogen voorkomen. Van het project Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) zou het laatste onderdeel dan ook veel meer aandacht moeten krijgen. In verband met de delegatie van wetgeving stelt de Raad van State dat de wet als beleidsinstrument voor het bestuur haar functie van voorspelbaarheid, duidelijkheid en betrouwbaarheid dreigt te verliezen. De heer Van Wijmen vroeg de regering om een notitie over de wetgevingskwaliteit, in het licht van deze opmerkingen van de Raad van State.

Bij de advisering over wetgeving maakt de Raad van State onderscheid tussen beleidstoetsing, juridische toetsing en wettechnische toetsing. De problemen met de laatste zouden volgens de heer Van Wijmen al zijn opgelost als alle ministeries de aanwijzingen voor de regelgeving zouden opvolgen, met een eindtoets van het ministerie van Justitie. De wetgeving zou verder aan kwaliteit winnen als alle betrokkenen, ook de Tweede Kamer zelf zich zouden houden aan de criteria van de Raad van State bij de beleidstoetsing en de juridische toetsing.

De heer Van Wijmen sloot zich aan bij de suggesties die de Raad van State doet voor wetgeving voor grote projecten, waaronder het omdraaien van

de schorsingsregel, zodat beroep altijd schorsende werking heeft tenzij de rechter een voorlopige voorziening treft. Grote projecten zijn immers al snel onomkeerbaar, doordat er in een vroeg stadium grote bedragen worden uitgegeven aan onderzoek en grondverwerving.

De heer Van Wijmen had met instemming gelezen dat leidinggevend bij de Raad van State een cursus verzuimbegeleiding volgen, in verband met het hoge ziekteverzuim onder het personeel van de raad.

Ten slotte keerde de heer Van Wijmen zich tegen de bezuiniging op de Raad van State die in het regeerakkoord staat, oplopend van 0,9 mln. in 1999 tot 3,4 mln. in 2002, en wees hij erop dat de versnelling van de afdoening en de doorlooptijd van zaken bij de afdeling bestuursrecht-spraak stukt. Als er miljarden aan grote projecten worden uitgegeven, zouden zulke kleine bedragen toch te vinden moeten zijn voor een rechtsstaat als Nederland.

Ceterum censeo moet volgens de heer Van Wijmen constitutionele toetsing mogelijk zijn.

Mevrouw **Scheltema-de Nieuwe** (D66) was verheugd over het initiatief van de heer Schutte om het jaarverslag van de Raad van State te agenderen. Ook zij wilde er geen routine van maken, maar elk jaar bekijken of het nodig is.

Zij noemde de kwaliteit van de wetgeving een punt van aanhoudende zorg en betreurde het in dit verband dat de Raad van State voor zichzelf geen belangrijke rol claimt bij de wetstechnische toetsing. Verder wilde zij de raad niet het recht ontzeggen op de politieke standpunten die hij bij de beleidstoetsing soms inneemt, maar zij zag graag dat de raad deze beter onderscheidt van zijn eigenlijke taak, de advisering. Ook pleitte zij voor extra aandacht voor de wetgevingsafdelingen op de onderscheiden ministeries.

Mevrouw Scheltema-de Nieuwe sloot zich aan bij het standpunt van de Raad van State dat wetgeving duidelijk moet zijn en zelf de normen moet inhouden, en dat daarom terughoudendheid met delegatie van wetgeving gewenst is. Hoe denkt de regering de trend van steeds meer open delegaties te keren? Hoewel de commissie-Deetman heeft vastgesteld dat de voorhangprocedure een vreemde tussenvorm is, kan het parlement daarmee wel betrokken blijven. De Raad van State heeft grote bezwaren tegen anticipatie- en experimenteerbepalingen in algemene maatregelen van bestuur waarmee van wetgeving wordt afgeweken. In de praktijk is er echter behoefte aan experimenteren en een wetswijziging is niet altijd op korte termijn mogelijk. Wil de regering eens nagaan, eventueel in overleg met de Raad van State, hoe er op een verantwoorde wijze geëxperimenteerd kan worden?

Mevrouw Scheltema-de Nieuwe meende dat de regering te gemakkelijk voorbijgaat aan de bezwaren van de Raad van State tegen convenanten. Ook afwijking van wetgeving via convenanten is niet bevorderlijk voor de doorzichtigheid van regelgeving. Een genuanceerder standpunt van de regering achtte zij dan ook gewenst.

De Raad van State is geen groot voorstander van projectwetgeving omdat afwijkende regels vaak nieuwe problemen scheppen en omdat de toepasselijkheid van eerdere projectwetten op zichzelf al juridische en procedurele problemen schept. Mevrouw Scheltema-de Nieuwe sloot zich aan bij de vraag om een evaluatie van de projectwetgeving, waarbij een algemene wettelijke regeling voor de voorbereiding en de uitvoering van grote projecten moet worden overwogen, evenals de mogelijkheid van concentratie in een klein aantal besluiten.

Het voorstel van de Raad van State om vast te leggen dat beroep schorsende werking heeft tenzij de rechter anders beslist, vond mevrouw Scheltema-de Nieuwe realistisch. Hiermee zou de bestaande praktijk worden vastgelegd.

Hoe staat de regering tegenover de wens van de Raad van de State om bij voorbereiding van Europese regelgeving betrokken te worden?

Mevrouw Scheltema-de Nie zou over de onderwerpen die de commissie wetgeving van de Raad van State had besproken, graag eens met de raad van gedachten wisselen. Heeft de regering contact met de raad over die punten?

Verder vroeg mevrouw Scheltema-de Nie of haar vermoeden juist is dat voor de rol van de Raad van State als bestuursrechter de Europese regelgeving wordt afgewacht.

Zijn de veranderingsprocessen bij de Raad van State zover gevorderd, dat de werklastproblemen voor een belangrijk deel zijn opgelost?

Ten slotte vroeg mevrouw Scheltema-de Nie of Nederland inderdaad als het enige land in Europa en misschien zelfs in de wereld de Grondwet opzijzet voor internationale regelgeving.

De heer **Rehwinkel** (PvdA) achtte het algemeen overleg van belang om de mening van de regering te kunnen horen over een aantal onderwerpen die in het jaarverslag van de Raad van State aan de orde komen.

Ook de heer Rehwinkel meende dat de kwaliteit van wetgeving voortdurende aandacht behoeft, maar hij bestreed dat dit onderdeel van het MDW-project onderbelicht is gebleven. Als voorbeelden noemde hij de notities Voortvarend wetgeven en Zicht op wetgeving.

Wat is het standpunt van de regering over de mogelijkheid om de Raad van State nadrukkelijk te betrekken bij de evaluatie van wetgeving? De heer Rehwinkel wees erop dat in België onlangs een wetsvoorstel is ingediend dat aan de Raad van State en andere hoge rechtsprekende instanties zo'n uitdrukkelijke rol bij de evaluatie van wetgeving toekent. De heer Rehwinkel sprak zich uit voor inschakeling van de Raad van State bij de nationale voorbereiding van Europese regelgeving, zoals in België en Frankrijk gebeurt. Ziet de regering hierin een rol voor de Raad van State weggelegd?

De heer Rehwinkel maakte uit het jaarverslag op dat de Raad van State in eerste instantie vraagt om een evaluatie van de wetgeving voor grote projecten en op grond daarvan wil bezien of er behoefte is aan een algemene wettelijke regeling. Is de regering tot zo'n evaluatie bereid? Bij de afdeling bestuursrechtspraak lijkt de aandacht vooral uit te gaan naar geschillenbeslechting en minder naar de jurisprudentiële taak. De heer Rehwinkel sprak zich uit voor voortzetting van de discussie hierover tussen de commissie en de Raad van State, waarin ook oud-leden van de raad zich hebben gemengd. Wat is het standpunt van de regering in dezen?

Over het verbod op constitutionele toetsing in artikel 120 van de Grondwet zou de regering een notitie uitbrengen. De heer Rehwinkel informeerde naar de voortgang op dit punt. Hij meende dat het niet bijdraagt aan het gezag van de grondwetgever om een andere instantie uitspraak te laten doen over de grondwettigheid.

Omdat de Raad van State in het jaarverslag duidelijke opvattingen over zijn rechtsprekende taak geeft, sprak de Rehwinkel uit dat deze voor hem nog ter discussie staan, in het kader van de juridisering en in het kader van de discussie over de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie.

De heer **Brood** (VVD) had met het jaarverslag van de Raad van State niet alleen inzicht gekregen in het functioneren van de raad zelf, maar ook in het functioneren van de wet als democratische wilsverklaring. Wetgevende instanties worden rechtstreeks gekozen en de kwaliteit van de wetgeving bepaalt dan ook voor een belangrijk deel de kwaliteit van de democratie. Wanneer de kwaliteit van wetgeving onvoldoende is, krijgen anderen immers de ruimte om zelf betekenis te geven aan wettelijke bepalingen. In het jaarverslag van de Raad van State wordt gesproken van

de onmacht van de wetgever om duidelijke regels te stellen en van uitholling van de functie van de wet voor de burgers, namelijk voorspelbaarheid, duidelijkheid en betrouwbaarheid. Deze zorgelijke ontwikkeling tast het gezag van het openbaar bestuur aan en kan grote gevolgen hebben voor de economische activiteiten in de samenleving. In het verlengde hiervan constateert de Raad van State dat de toepassing in de praktijk vaak de inhoud van regelingen bepaalt. In feite ontstaat hierdoor wetgeving door niet-rechtstreeks gekozenen. Is de regering voornemens te reageren op deze uitlatingen van de Raad van State? Zo ja, met welke maatregelen en op welke termijn?

De heer Brood had geconstateerd dat er in de politiek vaak wordt verwezen naar de trias politica. Deze leer van De Montesquieu is gericht op het tegengaan van willekeur in het overheidshandelen. De wetgevende macht heeft het primaat voor de regelgeving, terwijl normstellende activiteiten niet zijn toegestaan aan de uitvoerende en aan de rechtsprekende macht. In Nederland wordt er echter gemakkelijk gedelegeerd of een open norm gesteld, waarbij de regelgeving dus aan anderen wordt overgelaten. Acht de regering het handhaven van voorspelbaarheid en dus het tegengaan van willekeur in het overheidshandelen wenselijk? Zo ja, welke maatregelen overweegt zij om dit element van rechtsstatelijkheid te handhaven?

De Raad van State meldt in zijn jaarverslag dat in België een wetsvoorstel is ingediend ten behoeve van een formele rol van de Raad van State aldaar bij evaluatie van wetgeving. Overweegt ook de Nederlandse regering een dergelijk wetsvoorstel?

In zijn advisering over wetgeving heeft de Raad van State in 71% van de gevallen aanmerkingen en geeft hij in 17% van de gevallen zelfs een negatief advies. Kan de regering inzicht geven in de ernst van die aanmerkingen?

Omdat ook amendementen ten koste kunnen gaan van de kwaliteit van wetgeving, achtte de heer Brood het aan te bevelen dat de Raad van State een rol gaat spelen bij amendering.

Het antwoord van de regering

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** las in het jaarverslag dat de Raad van State de betekenis van wetgeving sterk relativeert. Zo wijst de raad erop dat de ontwikkeling naar meer wet- en regelgeving zichzelf stimuleert. Als oplossing voor een probleem wordt immers meteen de mogelijkheid van wetgeving bekeken, terwijl dit middel vaak niet effectief blijkt te zijn.

De minister meldde dat hij op diens verzoek een gesprek met de vice-president van de Raad van State heeft gehad over de rol van de raad bij Europese regelgeving, en dat hij zich kon vinden in diens opvattingen. In verband met de negatieve adviezen van de Raad van State bracht de minister naar voren dat vaak een ander standpunt mogelijk is zonder dat dit ongrondwettelijk is. De regering stuurt het wetsvoorstel dan door naar het parlement, overigens met het advies van de Raad van State. Ook wijst de raad soms op inconsistentie in het beleid, maar dat is nu eenmaal inherent aan politieke besluitvorming.

Aan de discussie over juridisering zag de minister de vraag voorafgaan in welke mate er automatisch naar regelgeving wordt gegrepen bij maatschappelijke problemen. De Kamer zal voor 1 juli op de juridiseringsnota reageren en deze vervolgens in het najaar met de regering bespreken. Intussen worden er al pogingen gedaan om de juridisering enigszins te verminderen. Bij wet van 24 december 1998 is de mogelijkheid uitgesteld om beroep in te stellen bij de bestuursrechter tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. De commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht brengt in het najaar een advies uit over het bevorderen van de coördinatie bij complexe besluitvorming. De Raad van

State wordt om advies gevraagd over een wetsvoorstel tot samenvoeging van de openbare voorbereidingsprocedures in de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Binnen afzienbare termijn ontvangen alle bestuursorganen een handreiking om hun bezwaarschriftenprocedure te verbeteren.

Vervolgens meldde de minister dat de bezuinigingen op de Raad van State tot 2002 inmiddels zijn geschrapt. Na het oplossen van de financiële problemen zijn er voor de werkdruk bij de Raad van State alleen nog moeilijkheden te verwachten bij de mogelijke aanzienlijke uitbreiding in verband met de Vreemdelingenwet.

De minister had nog geen oordeel over de wenselijkheid van convenanten, maar constateerde wel dat deze een steeds grotere rol spelen. Of dit een goed middel is, hangt er vooral van af hoe de betrokkenen er vorm aan geven.

De vice-president van de Raad van State had de minister ervan verzekerd dat de rechtsprekende taak van de raad afgescheiden is van zijn andere taken en goed is geregeld.

Voorspelbaarheid achtte de minister van groot belang voor de toekomstgerichtheid van burgers en organisaties. Het gaat er niet alleen om dat men rechtszekerheid krijgt, maar ook dat men er positieve energie in kan steken. Dit vraagt om wetgeving van een bijzondere kwaliteit. Ook convenanten dragen bij aan die voorspelbaarheid. Bij sommige plannen, zoals het MIT, worden besluiten genomen op termijnen die nauwelijks te overzien zijn. Dit gebeurt omdat het voor de economische ontwikkeling belangrijk is dat besturen en particuliere instellingen weten waar zij aan toe zijn.

De minister meldde desgevraagd dat de toegezegde notitie over constitutionele toetsing niet op korte termijn zou verschijnen.

De **minister van Justitie** sloot zich aan bij de opvatting dat het nuttig is om het jaarverslag van de Raad van State te bespreken, zeker in zijn nieuwe vorm. Behalve een weergave van de activiteiten in 1998 geeft de raad in het jaarverslag een beeld van zijn beleid en aspiraties. Het nieuwe beleid heeft vooral betrekking op de advisering over wetgeving, waarbij de raad onderscheid maakt tussen beleidstoetsing, juridische toetsing en wetstechnische toetsing.

De minister sprak de bereidheid uit om verder te praten over de mogelijkheid, een regeling voor constitutionele toetsing in de Grondwet op te nemen. De toenmalige minister van Justitie Hirsch Ballin, die er voorstander van was, zou met een notitie komen. Deze is echter nooit verschenen.

In een algemeen overleg waarin het Procola-arrest is besproken, had de minister al verklaard de enge uitleg van het Europese Hof te zullen volgen. Wanneer de jurisprudentie daartoe noodzaakt, kunnen er eventueel direct maatregelen worden genomen. Naar aanleiding van een motie wordt de derde fase van de reorganisatie van de rechterlijke macht opnieuw bekeken, waarbij ook de rechtsprekende taak van de Raad van State aan de orde is. De minister had de Kamer al gemeld dat dit een zeer ingewikkelde materie is. Er bestaat in Nederland een scheiding van machten, die voor een zekere balans zorgt. Concentratie van macht leidt immers gemakkelijk tot machtsmisbruik.

De minister wees erop dat veel zaken niet gemakkelijk vooraf zijn te regelen door het hoge tempo waarin veranderingen zich in de samenleving voltrekken. Een democratisch vastgestelde gedetailleerde norm past soms al snel niet meer bij de praktijk. De wetgever neemt daarom soms zijn toevlucht tot vage normen en delegatiebepalingen, die echter de rechtszekerheid voor burger en bestuur kunnen aantasten en een zware wissel trekken op de rechterlijke macht. De omvang van de delegatiebevoegdheid zou dan ook nauwkeurig in de wet moeten worden beschreven. De Raad van State heeft al menigmaal scherpe kritiek geuit

op te ver gaande delegatiebevoegdheden in wetgeving. De regering probeert dan ook hierin zo terughoudend mogelijk te zijn. Het ministerie van Justitie let hierop bij de wetgevingstoets en ook in de ministerraad wordt wel eens gewezen op een te ver gaande delegatie. De minister toonde zich geen voorstander van meer voorhangprocedures bij algemene maatregelen van bestuur.

Op initiatief van Nederland is er in het kader van het Verdrag van Amsterdam een interinstitutioneel akkoord gesloten tussen het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Raad, waarmee zij zich aan normen van redactionele kwaliteit hebben gebonden. De minister achtte dit een begin van aandacht voor de kwaliteit van Europese regelgeving.

Aan de kwaliteit van de nationale wetgeving wordt al veel meer gedaan. Over het MDW-programma zal de Tweede Kamer op 24 juni verder spreken. Een visitatiecommissie heeft vrijwel alle ministeries bezocht en brengt hierover eind 1999 een eindrapport uit, waarbij een regeringsstandpunt zal worden gevoegd. De ICER is bedoeld om meer aandacht te geven aan het Europese recht. In dit verband noemde de minister nogmaals de toetsing van wetgeving. Ten slotte zijn er instrumenten zoals checklists en de aanwijzingen voor de regelgeving.

De minister zou het graag vernemen wanneer in een convenant wordt afgeweken van wetgeving. Naar zijn mening zou dit niet mogen gebeuren. De experimenteerbepalingen vormen onderdeel van overleg in een interdepartementale werkgroep, waarin ook de Raad van State ambtelijk is vertegenwoordigd. De minister achtte terughoudendheid met dit soort bepalingen geboden, omdat zij rechtsonzekerheid kunnen veroorzaken. Als er gebruik van wordt gemaakt, zou het onder stringente voorwaarden moeten gebeuren. De minister zegde toe over de bevindingen van de werkgroep te zijner tijd een brief aan de Kamer te sturen.

De minister meldde nog dat er overleg tussen zijn ministerie en de Raad van State gaande is over het ter beschikking stellen van de interne wetgevingsrichtlijnen van de raad. De Raad van State is mogelijk hiertoe bereid, maar het is aan de raad zelf om de richtlijnen openbaar te maken. De minister sloot zich aan bij opvatting dat het goed zou zijn, de Raad van State in een vroeg stadium bij Europese regelgeving te betrekken. Ook overleg hierover is gaande.

Wetgeving komt vaak tot stand via compromissen waaraan een politieke afweging ten grondslag ligt. Ondanks een negatief advies van de Raad van State kan een wetsvoorstel dan toch politiek wenselijk geacht worden. Verder zijn er vaak verschillende standpunten over de juridische kanten van een wetsvoorstel mogelijk. Het primaat voor de beoordeling van wetgeving ligt bij de wetgever en op dit punt zou in het bijzonder de Eerste Kamer een rol kunnen spelen.

Voor het eerst besteedt de Raad van State in zijn jaarverslag aandacht aan een algemener thema van wetgeving en rechtspraak, namelijk de grote projecten. De raad bepleit een evaluatie van de ervaring met projectwetten. De minister achtte een dergelijke evaluatie te omvangrijk en wees erop dat uit een evaluatie van enkele afzonderlijke wetten al is gebleken dat een algemene wettelijke regeling wenselijk is. Een definitief wetsvoorstel op basis van het voorontwerp inzake de zogenaamde rijksprojectenprocedure zal nog voor het zomerreces door de minister van VROM voor advies aan de Raad van State worden toegezonden.

De minister noemde het onderscheid dat de Raad van State maakt in beleidstoetsing, juridische toetsing en wetstechnische toetsing, verhelderend. Vanuit zijn constitutioneel onafhankelijke positie kan de raad natuurlijk wijzen op beleidsmatige implicaties van voorstellen, maar de regering heeft een eigen verantwoordelijkheid voor een beleidsmatige afweging. Desondanks houdt de regering serieus rekening met de beleidsmatige adviezen van de Raad van State. Het gaat immers, zoals de raad in het jaarverslag zegt, om «een zo hoog mogelijke kwaliteit van het

door de regering en de Staten-Generaal beoogde beleid vanuit een gezichtspunt van deugdelijkheid van wetgeving».

De minister ontkende dat de wetgeving als geheel rechtsstatelijk niet op orde zou zijn. Wel zijn er incidenten en de Raad van State noemt in zijn jaarverslag enkele knelpunten. Op dit punt voert het ministerie van Justitie het eerder genoemde wetgevingskwaliteitsbeleid. Of die activiteiten voldoende zijn, kan worden besproken in het algemeen overleg op 24 juni over de MDW-projecten.

Een terugkoppeling vanuit de Raad van State ten behoeve van de evaluatie van wetgeving achtte de minister belangrijk, maar hij zei niet overtuigd te zijn van de noodzaak van een wettelijke regeling, zoals in België. In MDW-verband wordt een instrument ontwikkeld om problematische wetgeving systematisch op te sporen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van jurisprudentie, waaronder de rechtspraak van de Raad van State, die met moderne middelen steeds gemakkelijker te volgen is, en van informatie van bijzondere opsporingsdiensten. Zo nodig kan naar aanleiding daarvan regelgeving worden aangepast. De minister wilde de resultaten hiervan afwachten, alvorens een algemene wettelijke regeling te overwegen. Wel zegde hij toe met de Raad van State te zullen overleggen over de mogelijkheden voor terugkoppeling vanuit de raad ten behoeve van de evaluatie van wetgeving en hierover aan de Tweede Kamer te zullen rapporteren.

De minister zei niet te beschikken over een analyse van de negatieve adviezen van de Raad van State. De raad vraagt in zijn adviezen vaak om een onderbouwing van de noodzaak of de doeltreffendheid van een voorstel; dit leidt vaak tot het opnieuw overwegen van dat voorstel. Bij de juridische toetsing blijkt strijd met de Grondwet of met internationaal recht zwaar te wegen voor de Raad van State. Ook reageert de raad vaak op delegatiebepalingen. De opmerkingen van de raad kunnen echter niet altijd rechtstreeks in verband worden gebracht met specifieke aanwijzingen voor de regelgeving.

Omdat ook amendementen de kwaliteit van wetgeving kunnen beïnvloeden, kan de regering deze laten toetsen door de Raad van State. De minister erkende dat dit vaker zou kunnen gebeuren, maar zag het gevaar dat de wetgevingsprocedure daardoor wordt verlengd. Als de Tweede Kamer de mogelijkheid krijgt om zelf de Raad van State om advies te vragen over amendementen, bestaat het risico dat er te gemakkelijk om advies wordt gevraagd, wat de werkdruk voor de Raad van State aanzienlijk kan vergroten. De minister zegde toe over deze mogelijkheid te zullen nadenken en in het najaar van 1999 met een brief hierover te komen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Cloe

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Coenen