

Vergaderjaar 1994–1995

**23 462**

**Wetgevingsprocedure**

**23 710**

**Wetgeving: organisatie, proces en produkt**

**Nr. 3**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 2 mei 1995

De vaste commissies voor Justitie<sup>1</sup> en voor Binnenlandse Zaken<sup>2</sup> hebben op 29 maart 1995 overleg gevoerd met minister Sorgdrager van Justitie over:

- **het rapport van de Algemene Rekenkamer «Wetgeving: organisatie, proces en produkt»** (kamerstuk 23 710);
- **het kabinetsstandpunt «Voortvarend wetgeven»** (kamerstuk 23 462);
- **bestuurlijke boeten** (kamerstuk 23 400-VI, nr. 48 en de brief d.d. 9 december 1994, nr. J 94-0559).

Van het gevoerde overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Koekkoek** (CDA) zag als verband tussen de drie onderwerpen: goede wetgeving moet voortvarend tot stand komen en gehandhaafd worden, waar mogelijk door bestuurlijke boeten. Voorop staat echter dat terughoudendheid met regelgeving geboden is. Handhaving is al moeilijk genoeg en onnodige wetgeving vergroot alleen maar het handhavingstekort. De bestuurlijke boete is niet bedoeld om de problemen tengevolge van overbodige wetgeving op te lossen.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer signaleert vier knelpunten:

- onvoldoende deskundig personeel voor goede wetgeving;
- gebrek aan interdepartementale samenwerking;
- gebrek aan binnendepartementale samenwerking;
- een te geringe betrokkenheid van de departementsleiding bij de kwaliteit van wetgeving.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Groenman (D66), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J.M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD) en O. P. G. Vos (VVD).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Vliet (D66), Dees (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Hirsch Ballin (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (AOV), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD) en Weisglas (VVD).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van Erp (VVD), V. A. M. van der Burg (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), De Cloe (PvdA), voorzitter, Janmaat (CD), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), ondervoorzitter, Apostolou (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Remkes (VVD), Gabor (CDA), Koekkoek (CDA), Nijpels-Hezemans

(AOV), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Essers (VVD), Dittrich (D66), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Rouvoet (RPF), Van Boxtel (D66) en Rehwinkel (PvdA). Plv. leden: Korthals (VVD), Dankers (CDA), Van Hoof (VVD), Bijleveld-Schouten (CDA), Liemburg (PvdA), Poppe (SP), Schutte (GPV), Van 't Riet (D66), Van Heemst (PvdA),

Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Verhagen (CDA), Van der Stoel (VVD), Mateman (CDA), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), H. G. J. Kamp (VVD), Assen (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Leerkes (Unie 55+), Hoekema (D66) en Van Oven (PvdA).

Het algemene beeld in de reactie van de regering is, dat de problemen de aandacht hebben. De vraag is echter of dat voldoende is. Door het kabinet is reeds eerder de wenselijkheid onderschreven van een landelijk korps wetgevingsjuristen. Hoe staat het met de voorbereiding daarvan? Hij zag dat korps als onderdeel van de algemene bestuursdienst.

De Algemene Rekenkamer bepleit toetsing van wetsvoorstellen door centrale wetgevingsafdelingen per ministerie. De Minister van Justitie is het daarmee eens, zoals blijkt uit haar verwijzing naar het rapport «Zicht op wetgeving». De Ministeries van Financiën en van Verkeer en Waterstaat werken echter nog steeds sterk decentraal. Moet dat niet veranderen?

Vervolgens wees de heer Koekkoek op constitutionele toetsing in ruime zin: toetsing aan constitutionele, Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke normen, waarvoor het Ministerie van Justitie in 1989 de primaire verantwoordelijkheid heeft gekregen. Zoals blijkt uit het rapport van de Algemene Rekenkamer, is deze toetsing onvoldoende uit de verf gekomen. De desbetreffende afdeling komt niet verder dan globale toetsing. Constitutionele toetsing in ruime zin is van groot belang vanuit het oogpunt van de rechtsstaat, maar ook vanwege de immense gevolgen van onverbindende wetgeving, zoals de gevolgen op het gebied van de sociale zekerheid van toetsing aan bijvoorbeeld artikel 26 van het IVBP. Hij vroeg de minister, te willen bevorderen dat ieder ministerie systematisch wetgeving toetst aan Grondwet, Europees recht en verdragen. Wellicht gebeurt dit al, maar dit blijkt niet altijd uit de memorie van toelichting op wetsvoorstellen.

Het was hem opgevallen dat de Algemene Rekenkamer geheel voorbij gaat aan de rol van adviesorganen in de fase van departementale voorbereiding. Met het oog op een spoedige voortgang van wetgeving zal ingevolge «Raad op Maat» selectief advies worden gevraagd. Uit het rapport blijkt, dat de voorbereiding van wetten gemiddeld vier jaar duurt en de verdere behandeling gemiddeld nog eens drie jaar. Dan is zes weken voor een adviesorgaan nauwelijks een vertragende factor. Bovendien loont het vragen van advies volop de moeite, omdat dit in de regel leidt tot betere wetgeving. «Selectief» moet derhalve niet worden opgevat als zeer beperkt, maar ter verbetering van wetgeving.

In paragraaf 2.4.1. van het kabinetsstandpunt «Voortvarend wetgeven» wordt gesproken over een afdeling wetgeving bij de Raad van State. De argumenten tegen zo'n afdeling zijn niet sterk. Het belangrijkste argument is, dat dan de inbreng van de volle Raad wordt gemist. Een mogelijke tussenweg zou een afdeling wetgeving zijn die de adviezen van de volle Raad voorbereidt, zoals het geval is bij de afdeling geschillen die thans de adviezen van de volle Raad over vernietiging van KB's voorbereidt. Zo'n afdeling wetgeving zou standaard moeten toetsen op de verenigbaarheid van wetsvoorstellen met Grondwet, internationaal recht en Europees recht (paragraaf 2.4.2.). In dit verband herinnerde de heer Koekkoek eraan dat de Raad van State heeft gezwegen over de grondwettigheid van de ontwerp-Kaderwet bestuur in verandering en dat er zeven hoogleraren aan te pas moesten komen om de ongrondwettigheid van het wetsvoorstel aan te voeren. Dat was een beschamende gang van zaken. Hoe het wel moet blijkt bij de advisering van de Raad over de wetsvoorstellen met betrekking tot Rotterdam. Hij vroeg de Minister van Justitie met de vice-president van de Raad van State te bespreken, dat expliciet in alle adviezen de constitutionele toetsing in ruime zin aan de orde komt.

Hij vond dat uit het standpunt tegen de onmiddellijke openbaarmaking van adviezen van de Raad van State (paragraaf 2.4.4.) koudwatervrees spreekt. Onmiddellijke openbaarmaking vergroot de participatie van burgers en doet verder niets af aan de eigen verantwoordelijkheid van de regering. Er kan inderdaad discussie ontstaan, maar dat komt de betrokkenheid van burgers ten goede en het kabinet kan daarmee rekening houden.

Een stilzwijgende aanneming van wetsvoorstellen (paragraaf 3.2.5.) wees hij af. Als wetsvoorstellen niet belangrijk genoeg of technisch van aard zijn, is er de mogelijkheid van delegatie via algemene maatregelen van bestuur, desnoods voorzien van een voorhangprocedure. Ook bij de implementatie van EG-wetgeving (paragraaf 4.1.) mag de wetsprocedure niet overgeslagen worden en mogen de wetsvoorstellen niet stilzwijgend worden aangenomen. Uiteraard is het wel mogelijk de wetsprocedure te versnellen.

Paragraaf 3.2.6. betreft de toepassing van de valbijlprocedure. Die houdt in dat wetsvoorstellen op een bepaald moment vervallen, bijvoorbeeld na afloop van een parlementaire periode. Tot 1917 was dat het geval, maar de Tweede Kamer heeft toen reeds de bepaling uit het Reglement van Orde geschrapt, dat na ontbinding alle wetsvoorstellen vervielen, omdat dit leidde tot veel dubbel werk. Niet doen dus! Ook uit het stuk zelf blijkt dat er meteen al veel uitzonderingen zouden moeten worden gemaakt in die valbijlprocedure.

De Tweede Kamer heeft de gedachte van een terugzendersrecht voor de Eerste Kamer (paragraaf 3.3.) al eerder terecht afgewezen. Een extra bevoegdheid voor de Eerste Kamer versterkt haar positie onnodig.

In paragraaf 5.6. wordt de vraag opgeworpen, of uitvoerige wetsvoorstellen niet gesplitst moeten worden in een groot aantal deelonderwerpen waardoor sneller wetgeving tot stand zou komen. De heer Koekkoek wees in dit verband op de studiefinanciering. Daarover bereikt de Kamer ongeveer elke maand een wetsvoorstel en daaraan kon hij geen touw meer vastknopen. Splitsing van wetsvoorstellen leidt tot onoverzichtelijkheid en hij adviseerde die suggestie niet verder uit te werken en haar vooral niet in praktijk te brengen.

Het instrument bestuurlijke boeten kan een bijdrage leveren aan de verbetering van de rechtshandhaving: meer handhaving door het bestuur, minder via het strafrecht. De inmiddels verdwenen Toetsingscommissie vond dat de bestuurlijke boete kan worden gehanteerd als de wettelijke norm een geringe normatieve lading heeft. Uit het oogpunt van terughoudendheid met regelgeving zou moeten worden nagegaan, of wettelijke normen met een geringe normatieve lading niet beter geschrapt kunnen worden. Dan komt de bestuurlijke boete helemaal niet aan de orde.

In model A bepaalt de wet wanneer een bestuurlijke boete mag worden opgelegd, model B kiest voor strafrechtelijke of bestuurlijke handhaving. Uit een oogpunt van rechtszekerheid had de heer Koekkoek een voorkeur voor model A. Die voorkeur is ook te bespeuren in de kabinetsreactie. In model A staat dat de hoogte van de boete gefixeerd is. Met nadruk wees hij op de daarbij behorende afwijkingsmogelijkheid. Een gefixeerde boete zou wel eens tot grote onbillijkheden kunnen leiden. Ook bij het stelsel van bestuurlijke boeten blijft het beginsel van proportionaliteit gelden, hetgeen ook voortvloeit uit het EVRM. Er moet echter volstreekte duidelijkheid zijn, dat via de hardheidsclausule de proportionaliteit gegarandeerd is. Men moet bijvoorbeeld niet door een administratieve nalatigheid een halve ton boete verspelen.

Op zichzelf is het juist dat het zwijgrecht niet geldt in de controlefase van toezicht. Een scherp onderscheid tussen toezicht aan de ene kant en opsporing aan de andere kant – opsporing die kan leiden tot een bestuurlijke boete – is echter niet altijd eenvoudig te maken. Duidelijk moet zijn wanneer de fase intreedt die kan leiden tot een bestuurlijke boete, zodat inderdaad het zwijgrecht verzekerd is.

Afrondend merkte de heer Koekkoek op dat de bestuurlijke boete veel mogelijkheden heeft. Het kabinet stelt voor, een en ander uit te werken in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Ondertussen gaan andere wetgevingsprojecten gewoon door. Dat heeft bepaalde risico's, bijvoorbeeld dat met die andere wetsvoorstellen de verkeerde kant wordt opgegaan en later van alles rechtgetrokken moet worden. Een stevige betrokkenheid van de Minister van Justitie bij de andere wetgevings-

projecten is daarom nodig. Als voorbeeld noemde hij het eind vorig jaar ingediende wetsvoorstel 23 909, dat voor model B kiest, namelijk strafrechtelijke handhaving en bestuurlijke handhaving als alternatieve mogelijkheden, terwijl in de kabinetsreactie een voorkeur voor model A te bespeuren valt.

Ook de heer **Rehwinkel** (PvdA) was voorstander van een versnelling van de wetgevingsprocedures. «Voortvarend wetgeven» is in een aantal opzichten echter wat al te voortvarend. «Voortvarend wetgeven» benadrukt dat terughoudendheid moet worden betracht met het tot stand brengen van nieuwe wetgeving en met verandering en verfijning van bestaande wetgeving. Terughoudendheid om de terughoudendheid moet echter worden voorkomen. Per 1 januari 1993 zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving in werking getreden, waarin ruim aandacht wordt besteed aan de vraag, wanneer overheidsinterventie c.q. regelgeving noodzakelijk is. Is de regering inmiddels van oordeel dat tot nadere criteria zou moeten worden gekomen? Hoe verhoudt die terughoudendheid zich tot het veel bepleite primaat van de politiek?

Het kabinet is van plan te onderzoeken, in hoeverre een synchronisatie tussen het moment van verschijnen van de Rijksbegroting en de daaruit voortvloeiende wetsvoorstellen mogelijk is. Hoever is het kabinet inmiddels gevorderd met dat voornemen en zullen de resultaten daarvan bij de komende Prinsjesdag bekend gemaakt worden?

Is reeds ervaring opgedaan met task forces voor complexe wetgevingsprojecten met een prioritair karakter? Wordt aan privatisering van voorbereiding van wetgeving gedacht? Misschien kan een samenwerkingsverband van advocaten bepaalde wetsvoorstellen voorbereiden?

De ministeriële commissie voor wetgevingsbeleid en rechtshandhaving is inmiddels opgegaan in de ministeriële commissie voor marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. De eerstgenoemde commissie leek een karakter ad hoc te gaan dragen. Alleen de minister-president en de Minister van Justitie waren vast lid en telkens zou worden bekeken, hoe de verdere samenstelling zou moeten zijn. Van de nieuwe ministeriële commissie maken meer vaste leden deel uit. Welke ervaringen zijn hier inmiddels mee opgedaan?

Uit «Voortvarend wetgeven» blijkt, dat de regering voornemens is een ruimer gebruik te maken van de mogelijkheid de Raad van State reeds in een zeer vroeg stadium advies te vragen over bestuurlijk-juridische aspecten van een beleidsprobleem, zonder dat een concreet wetsvoorstel wordt voorgelegd. Komt het juridische aspect dan niet te veel op de voorgrond en is de regering niet bang voor een politisering van de Raad van State, zo vroeg de heer Rehwinkel zich af. Reeds nu komen er bij het maken van een wetsvoorstel op de verschillende departementen wetgevingsjuristen aan te pas. Oud-Kamerlid Jurgens pleitte reeds voor het gelijktijdig sturen van een wetsvoorstel naar zowel de Raad van State als naar de Kamer. Ook de heer Rehwinkel gaf daar de voorkeur aan, mede met het oog op het primaat van de politiek. De Kamer kan dan een eerste oog werpen op het wetsvoorstel en later moet het advies van de Raad van State in de beschouwingen van de Kamer worden betrokken. Wellicht kan hierdoor een verkorting van de wetsprocedure bereikt worden en kunnen de verschillende fasen goed op elkaar worden afgestemd. Hij vreesde dat anders de inhoudelijke discussie overvleugeld wordt door een discussie over het juridische aspect.

Ook hij was niet enthousiast over het voornemen van het kabinet de bruikbaarheid van de valbijlprocedure te onderzoeken. Het kabinet kan immers direct na zijn aantreden bekijken, welke wetsvoorstellen het wil verdedigen en het kan ook tot intrekking besluiten. Het overgrote deel van de wetgeving wordt over het algemeen wel voor rekening van het nieuwe kabinet genomen en toepassing van de valbijlprocedure betekent dan verspilling van wetgeving. Die procedure wordt trouwens vooral

aangetroffen in politieke meerderheidstelsels en ligt daar misschien iets meer voor de hand dan in het Nederlandse politieke stelsel.

Oud-collega Jurgens heeft zich eerder afgevraagd, of het slotformulier wel zo noodzakelijk was. Bij zijn initiatief-wetsvoorstel over het journalistieke verschoningsrecht heeft hij een alternatief geformuleerd voor het slotformulier. Het lijkt enigszins een prestigestrijd te worden. Het kabinet stelt in «Voortvarend wetgeven» dat op de inhoudelijke argumentatie vóór afschaffing van het slotformulier niet zoveel valt af te dingen, maar toch wil het daartoe niet overgaan. Traditie en herkenbaarheid zijn in dezen vooral motieven voor het kabinet. De heer Rehwinkel vond dit enigszins mager.

De bestuurlijke boeten zijn een goed antwoord op het strafrechtelijk handhavingstekort. Het dwingt het bestuur, zich rekenschap te geven van de handhaafbaarheid van regelgeving. De normatieve lading van delicten kan verschuiven; bijvoorbeeld over milieudelicten is men in de loop der jaren heel anders gaan denken. Welke problemen roept een stelsel van gefixeerde boetes op wanneer een normatieve lading gaat verschuiven? Daaruit kunnen mogelijke onbillijkheden voortvloeien, zoals bijvoorbeeld het te weinig rekening houden met de draagkracht van de overtreder. Moet er niet gekozen worden voor een systeem van dagboeten op een overtreding? Bij de uiteindelijke bepaling van de boete kan dan rekening gehouden worden met de draagkracht van de overtreder en de eenvoud van de regeling verdwijnt hierdoor niet.

Er is haast geboden met de invoering van bestuurlijke boeten. Hij kon zich goed voorstellen dat in gemeentelijke verordeningen dergelijke boeten worden opgenomen. Dat moet echter allemaal nog worden onderzocht.

Het kabinet stelt terecht dat een verjaringstermijn van twintig jaar voor de invordering erg lang is. Een termijn van vijf jaar ligt méér in de rede.

Volgens hem gaf het rapport van de Algemene Rekenkamer een goed beeld van de problemen met de inzet en soms ook de kwaliteit van wetgevingsjuristen. Het kabinet wil in dezen de vinger aan de pols houden en ook de Kamer dient dat goed in de gaten te houden.

Mevrouw **Van der Stoel** (VVD) vroeg het kabinet aan te geven, welke aanbevelingen het overneemt uit het rapport van de Algemene Rekenkamer en uit «Voortvarend wetgeven» en welke reeds in praktijk worden gebracht. De Algemene Rekenkamer wil haar onderzoek op enig moment herhalen. Ziet het kabinet daarin een aansturende rol voor zichzelf? De wetgevingsprocedure valt immers nog sterk te verbeteren.

Aan de hand van een paar a-selecte voorbeelden illustreerde mevrouw Van der Stoel haar twijfels over het functioneren van de wetgevingsprocedure. Zo kondigde kort voor de behandeling van het wetsvoorstel inzake TBS het Genootschap van directeuren van TBS-klinieken aan geen enkele behoefte te hebben aan dat wetsvoorstel waaraan ongeveer twintig jaar was gewerkt. Verder noemde zij het aanhangige wetsvoorstel over de arbeidsovereenkomst. Om onverklaarbare redenen is gekozen voor een zoveel mogelijk a-politieke behandeling van dit wetsvoorstel, terwijl in het arbeidsrecht vele onderwerpen om oplossingen vragen. Daarnaast is de kern van het arbeidsrecht – het ontslagrecht – in een ander tracé aan de orde. Biedt deze benadering dan wel optimale voorwaarden om uiteindelijk een adequaat maar vooral ook eigentijds recht in te voeren? Hoe zijn inmiddels de ervaringen op dit punt?

Een scherpere toetsing naar de noodzaak van nieuwe wetgeving is noodzakelijk. Als wetsvoorstellen twintig jaar op de plank liggen, rijst de vraag of het nodig is daarmee door te gaan. Ook zou bekeken moeten worden, of een en ander voldoende controlebaar en uitvoerbaar is. In de praktijk blijkt de hand te worden gelicht met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Het voornemen van het vorige kabinet om in onderling overleg tussen de partners in het wetgevingsproces tot een betrouwbare en geïntegreerde wetgevingsplanning en prioriteitsstelling te komen, klinkt als een klok. Een belangrijk punt van discussie blijft echter, met welk instrumentarium dit wordt gerealiseerd. De commissie-Kortmann heeft geadviseerd over het hanteren van een algemeen overzicht van wetgevingsvoornemen, het gebruiken van task forces en een ministeriële commissie voor wetgevingsbeleid en rechtshandhaving. Zijn dit papieren tijgers of valt er daadwerkelijk iets van te verwachten? Bieden reeds ingevoerde instrumenten zoals het houden van debatten op hoofdlijnen en de instelling van het wetgevingsoverleg baat?

Tijdige implementatie van de implementatie van EG-regelgeving verdient aandacht. De wijze waarop de Kamer in dezen wordt geïnformeerd vond mevrouw Van der Stoel positief. Bij een recent bezoek van de vaste commissie aan Brussel had zij vastgesteld, dat het Nederlandse parlement als één van de beste wordt geïnformeerd, hoewel er soms wel eens weinig tijd is om een discussie te kunnen voeren.

Over de door de commissie-Kortmann voorgestelde alternatieve procedures om de achterstanden weg te werken was mevrouw Van der Stoel niet zo enthousiast. Het was haar zelfs een gruwel indien het kabinet voorstellen zou indienen voor stilzwijgende goedkeuring van de EG-regelgeving door beide Kamers. EG-regelgeving moet kritisch bekeken blijven worden.

Zij was verder buitengewoon geïnteresseerd in het voorbereidings-traject van EG-regelgeving. De invloed van zowel het nationale als het Europese Parlement valt in dat stadium te verwaarlozen, maar het parlement dient niet voor voldongen feiten te worden geplaatst.

Welke actiepunten uit deel 3 van het rapport van de Algemene Rekenkamer worden onderschreven door het kabinet en welke zijn reeds met succes ingevoerd? Ziet het kabinet aanleiding tot evaluatie van de toetsende taak op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit die in 1989 aan het Ministerie van Justitie is toebedeeld? Er valt niet te ontkomen aan de constatering dat structurele voorzieningen voor evaluatie van regelgeving, gericht op aanpassing en zeker op opruiming, ontbreken. Ziet het kabinet hier een taak? Welke ervaringen zijn opgedaan met een zorgvuldige begeleiding van nieuwe wetgeving, vooral bij degenen die het moeten uitvoeren? In dit verband noemde mevrouw Van der Stoel de Wet melding ongebruikelijke transacties.

Inderdaad behoeft de aanpak van de rechtshandhaving snel verbetering. Per wetsvoorstel moet bekeken worden, welk model het meest doeltreffend is. Waarom zou een nieuwe gespecialiseerde opsporingsdienst de handhaving adequaat gestalte kunnen geven, terwijl er reeds veel bijzondere opsporingsdiensten bestaan?

Het gemaakte onderscheid tussen «decentrale» ambtenaren en «nationale» ambtenaren was mevrouw Van der Stoel niet duidelijk. Ook de VNG wijst op dit punt.

Waarom is wel sprake van discussie en nader onderzoek zolang in wet- en regelgeving geen onderscheid wordt gemaakt tussen omvang van de gemeenten en hun taken? Wat betekenen de verdere ontwikkelingen op het terrein van binnenlands bestuur voor het invoeren van bestuurlijke boeten? Als vergunningen niet door de rijksoverheid worden afgegeven, kan toch niet met uniforme boeten worden gewerkt? Men zou bijvoorbeeld een maximum bedrag kunnen opnemen en per situatie bekijken, of de maximale boete moet worden opgelegd. Aan gefixeerde boetes zitten twijfelachtige kanten. Zij wees in dit verband op parkeerboetes die door kroegbazen betaald worden om hun klanten te behouden.

Moet bij het bepalen van de verjaringstermijn niet gekeken worden naar de inhoud van het wetsvoorstel? Sommige wetten kunnen inderdaad een korte verjaringstermijn hebben. De opsporing van milieudelicten vergt echter soms meer tijd. Als daarbij een korte termijn gehandhaafd wordt,

zou het effect verloren kunnen gaan. Anderzijds mag het ook niet eindelijk duren.

Zij vond aanpassing van sancties aan persoonlijke omstandigheden zeer discutabel. Het beginsel draagkracht sprak haar in dezen niet zo aan; Justitie meet dan met verschillende maten. Eventueel kan gespreide betaling worden toegestaan.

De heer **De Graaf** (D66) vond het tekenend voor de geringe aandacht die wetgeving en handhaving van wetgeving krijgen in het politieke geweld van alle dag, dat het rapport «Voortvarend wetgeven» reeds anderhalf jaar geleden tot stand gekomen is en nu pas wordt besproken. Gelukkig is er nog een andere Kamer die haar aandacht bijna volledig kan besteden aan wetgeving en kwaliteit van wetgeving. Verder merkte hij op mede namens GroenLinks te spreken.

Het vorige kabinet heeft in «Voortvarend wetgeven» aangegeven, terughoudendheid bij nieuwe wetgeving essentieel te achten. Zijn dit niet slechts mooie woorden? De regeringscommissaris voor de toetsing van wetgevingsprojecten heeft afgelopen zomer aangegeven, dat naar zijn oordeel de deregulering grotendeels was mislukt. Moet dat niet te denken geven?

Zowel de regering als de Algemene Rekenkamer geeft aan, dat er bij planning en bewaking van het wetgevingstraject sprake is van een structureel probleem. Dit zou moeten leiden tot een veel sterkere structuur van overleg en tot het maken van wetgevingsprogramma's. Het overleg moet in verschillende vormen gestalte krijgen. Beide Kamers kunnen betrokken worden bij de planning en de prioriteitsstelling. Het vierhoeks-overleg over implementatie van EG-richtlijnen zou kunnen worden uitgebreid tot grote wetgevingsprojecten.

De heer De Graaf kon zich voorstellen, dat in het reguliere overleg met de Raad van State wordt getracht bepaalde termijnen af te spreken. Kunnen er geen alternatieve adviesprocedures bij de Raad van State worden ontwikkeld, bijvoorbeeld een splitsing van de advisering in een advisering op hoofdlijnen en een technisch-juridische advisering? Nog voordat daadwerkelijk sprake is van een wetsvoorstel dat door de ministerraad wordt vastgesteld, zou er reeds een adviesaanvraag kunnen komen op de hoofdlijnen van de voorgenomen wetgeving. Na een dergelijke advisering op hoofdlijnen vooraf, zou de Raad van State zich later meer kunnen beperken tot de technisch-juridische advisering, dit zou tijdwinst kunnen geven. Hij was niet bang voor politisering van de Raad van State. De advisering van de Raad van State betreft ook niet alleen een technisch-juridische advisering; er komen zeer principiële punten aan de orde die ook een politieke lading hebben. De Raad van State is trouwens het belangrijkste adviescollege van de regering op het gebied van wetgeving en natuurlijk spelen de opvattingen van de Raad van State een rol in de politieke discussie.

De heer De Graaf toonde zich verder voorstander van het openbaar maken van wetsvoorstellen op het moment dat zij naar de Raad van State gaan en van het openbaar maken van de adviezen van de Raad van State zodra deze verschijnen. Het is inderdaad koudwatervrees van de Raad van State dat men dit niet wil. Openbaarmaking draagt juist bij aan een goede discussie over de kwaliteit en de inhoud van wetgeving.

Een afzonderlijke afdeling voor de wetgeving bij de Raad van State biedt echter de mogelijkheid dat een aantal leden van de Raad van State geconcentreerd alle aandacht kan besteden aan de kwaliteit van wetgeving. Wanneer er een probleem geconstateerd wordt, zowel in de doorloop van procedures als in adviestermijn, zou dan een lichte uitbreiding van de Raad van State niet mogelijk zijn, bijvoorbeeld part-time staatsraden in het bijzonder ten behoeve van de wetgeving?

Stilzwijgende behandeling van wetsvoorstellen vond hij niet echt nodig. Beide Kamers kunnen immers reeds een blanco verslag leveren en het wetsvoorstel als hamerstuk behandelen.

Informeel overleg met beide Kamers in de sfeer van briefings leek hem verstandig, evenals meer formeel overleg over voornemens van wetgeving voordat er een wetsvoorstel ligt. Na indiening van wetsvoorstellen kunnen hoofdlijndebatten plaatsvinden en de Kamer hanteert reeds nu regelmatig een korte inbrengtermijn. De lange duur van een wetgevingsprocedure ligt niet geheel aan de Kamer, hoewel iedereen de hand in eigen boezem moet steken. Wanneer de Kamer met spoed een verslag heeft afgescheiden, duurt het soms maanden voordat er een reactie komt van de ministeries. De vraag hoe het politiek verder moet met het desbetreffende wetsvoorstel, speelt daarbij een grote rol. Er volgt interdepartementaal beraad, beraad in eigen kring, etc. Het is echter niet nodig, elkaar daarbij de maat te nemen.

Er is nog veel te verbeteren in de programmering. De regering wil meer projectmanagement in de wetgevingsvoorbereiding. Wordt dit reeds ingevuld bij de verschillende ministeries? Wat is daarbij de toezichhoudende rol van de Minister van Justitie? Ook wordt gestreefd naar een betere interdepartementale en intradepartementale samenwerking, een buitengewoon moeizaam proces.

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer benadrukte de heer De Graaf de noodzaak van evaluatie van regelgeving en wetgevingsprojecten. Juist de evaluatie van wetgevingsprojecten kan kennis en ervaring verwerven, die vervolgens kunnen worden ingezet bij toekomstige wetgevingsprojecten.

Het instellen van het corps van wetgevingsjuristen moet worden gezien in het kader van de algemene bestuursdienst. Het kan echter niet zomaar daarin opgaan. Als de wetgevingsjuristen uitdrukkelijk als een eigen groep beschouwd gaan worden, met een eigen cultuur en eigen kwaliteitsnormen, zal daarvoor een apart mobiliteitsprogramma ontworpen moeten worden. Dit moet een aparte plaats krijgen in de algemene bestuursdienst. Hoe stelt de minister zich een en ander voor? De heer De Graaf zou het zeer op prijs stellen, als er structureel meer mogelijkheden zouden komen voor uitwisselingsprogramma's tussen wetgevingsjuristen van departementen en andere centers of excellence.

Bestuurlijke boeten zijn buitengewoon belangrijk voor de handhaving van het bestuursrecht. Als belangrijkste argument voor de invoering van bestuurlijke boeten zag hij het primaat dat het bestuur moet hebben bij de handhaving van het administratief recht. Een tweede buitengewoon belangrijke reden is, dat de bestuurlijke boete het handhavingssysteem van het bestuur daadwerkelijk completeert. De bestuurlijke boete kan andere bestuurlijke sancties vervangen. Bestuurlijke boete is in de praktijk vaak effectiever en kan ook een alternatief zijn voor moeizamere handhavingvormen zoals het strafrecht. De bestuurlijke boete kan doelmatig zijn. Bij de bestuursorganen zelf en de gemandateerde ambtenaren bestaat een grote mate van specialistische kennis die bij het OM niet kan bestaan, bijvoorbeeld bij het ruimtelijke-orderingsrecht en het milieurecht.

Het argument dat de werklast van het OM kan worden teruggebracht, vond hij minder overtuigend. Voor de totale werklast van de overheid levert de bestuurlijke boete geen bijdrage; de werklast verschuift alleen binnen de overheid. Het simpel invoeren van een nieuwe sanctie betekent niet dat daarmee plotseling het handhavingstekort wordt opgelost. Het kan wèl een bijdrage leveren aan een doelmatiger en wellicht doeltreffender handhavingbeleid.

Met de bestuurlijke boeten kan de suggestie worden gewekt dat het bestuur rechter in eigen zaak speelt. Er moet dan ook voorzien worden in een fatsoenlijke rechterlijke controle. Het bestuur legt primair een boete op omdat een overtreding wordt begaan van de eigen norm.

Het instrument bestuurlijke boeten moet daadwerkelijk ingevoerd worden. Het leek de heer De Graaf verstandig dit eerst op beperkte schaal te doen om de feitelijke werking te kunnen onderzoeken en dit te richten op specifieke overtredingen die vooral massaal worden gepleegd, duidelijk constateerbaar zijn, eenmalig en onomkeerbaar in de gevolgen zijn en waarvoor het strafrecht niet per se nodig of wenselijk is. Bestuurlijke boeten voldoen aan de eisen van het EVRM. Dat levert wellicht op onderdelen problemen op, bijvoorbeeld bij rechtspraak in twee instanties bij hogere boeten c.q. zwaardere overtredingen. Hij verwees in dit verband naar een artikel van wijlen de heer Mulder, oud-Secretaris-generaal op het Ministerie van Justitie, over de «lex vis» over een tariefstelsel met een hardheidsclausule. Dat is ook onderdeel van model A, zoals geschetst door de commissie-Kortmann. De stelling was dat een dergelijk betrekkelijk rigide stelsel, waarbij alleen voor bijzondere omstandigheden een uitzondering wordt gemaakt op de gefixeerde boeten, in strijd kan komen met de jurisprudentie rondom het EVRM. De wetgever beperkt hierdoor namelijk een volle afweging door de rechter over de rechtvaardigheid van de boete, gelet op de omstandigheden van het individu c.q. het bedrijf. Die stelling behoeft enig weerwoord van de regering. Het kan immers een relevant bezwaar zijn tegen model A als het gaat om de vraag hoe de *una via* te bewerkstelligen.

Over de samenloop van het administratief handhavingstelsel en het strafrecht stelde de commissie-Kortmann, dat het niet moet gaan om overtredingen waarmee schade aan personen of goederen gemoeid is. Is dat een reëel criterium, zo vroeg de heer De Graaf zich af. Er zijn namelijk gevallen denkbaar waarin overtredingen plaatsvinden die geen rechtstreekse schade betekenen aan personen of goederen, maar wel schade op de lange duur, bijvoorbeeld ecologische schade. Is dat een scheidbaar criterium? Anti-cumulatie is noodzakelijk.

Model B laat een samenloop toe, daarbinnen zijn verschillende varianten denkbaar. De regering heeft aangegeven dat de *una-via*-gedachte in de Algemene wet bestuursrecht moet worden geregeld. Zowel de Toetsingscommissie als de regering stelt een voorkeur te hebben voor model A, doch dat in verschillende situaties beter model B gehanteerd kan worden. Dat moet dan per bijzondere wet beoordeeld worden. Het is echter van tweeën één: of het wordt geregeld per bijzondere wet, waarbij de afweging steeds gemaakt wordt, of het wordt geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Dan moet er één model gekozen worden. De heer De Graaf wilde dit ene onderdeel in een bijzondere wet regelen. Er moet met de invoering van het onderdeel bestuurlijke boeten in een beperkt aantal bijzondere wetten en in de Algemene wet bestuursrecht niet gewacht worden tot de vierde tranche. Zolang er geen algemene regeling is voor de bestuurlijke boeten, moet het een harde eis zijn dat de desbetreffende wetsvoorstellen van de verschillende ministeries getoetst worden door de Minister van Justitie. Er zou zelfs een medeondertekening moeten zijn van de Minister van Justitie bij elk wetsvoorstel dat bestuurlijke boeten regelt.

Hij vroeg naar een reactie van de minister op een idee van professor Michiels. Deze wees in zijn oratie «De boete in opmars» op het gevaar dat de bestuurlijke boeten een soort melkkoe wordt voor de afzonderlijke bestuursorganen. Dat gevaar zou beperkt kunnen worden door de stichting van een soort handhavingsfonds. De baten gaan naar de Staat in een handhavingsfonds en op basis van de revenuen van dat fonds worden handhavende instanties toebedeeld. Op die manier wordt de handhaving wel versterkt, doch inkomsten en handhaving worden niet in één hand gehouden. Dat leek hem wel een aardig idee.

## Antwoord van de minister

De **minister** constateerde dat zowel het rapport van de Algemene Rekenkamer als de nota «Voortvarend Wetgeven» voor een groot deel over hetzelfde onderwerp gaan: goede wetgeving, kwantitatief en kwalitatief. Vaak spreekt men over terughoudendheid in regelgeving en over de mogelijkheid tot deregulering, maar in de praktijk komen er voortdurend meer regels, niet alleen op initiatief van de regering, want ook de Kamer vraagt nogal eens om regelgeving. Ook bij EG-regelgeving kan men zich afvragen, of die wel tot stand moet komen.

Kwantiteit van regelgeving is een taai probleem. Door middel van de ministeriële commissie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit wordt gepoogd daaraan iets te doen. De ervaringen zijn wel positief, doch het is een moeilijk proces waar iedereen aan moet wennen. Veel is afhankelijk van personen die te maken hebben met de regelgeving. De Kamer heeft het plan van aanpak van de commissie ontvangen met de voornemens waarover men het eens is. Het gaat niet alleen om procedures maar vooral om een omslag in een cultuur van departementen, waarin men gewend is alles in regels vast te leggen.

Ondanks kritiek van de Algemene Rekenkamer meende de minister te kunnen stellen, dat de overheid beschikt over een corps zeer goede wetgevingsjuristen. De plaats van de afdelingen in de departementen verschilt. Steeds meer departementen stellen een centrale afdeling wetgeving in, dicht bij de beleidsbepaling. Dat is een goede ontwikkeling. Departementen waar een dergelijke afdeling ontbreekt, worden gestimuleerd zo'n afdeling op te richten. De minister meende dat alleen geleidelijk toegewerkt zou kunnen worden naar een corps van wetgevingsjuristen. Een uitwisseling van personen en kennis stond zij zeker voor en dit gebeurt inmiddels ook. Het is belangrijk dat de verschillende deskundigheden op de verschillende departementen worden ingebracht.

Met de task forces is reeds enige ervaring opgedaan. Daarbij wordt wetgeving opgesteld door een groep mensen afkomstig van de verschillende departementen, waarmee wordt aangesloten op de gewenste wetgevingsprogramma's. Programma's met een prioriteitsstelling zouden ideaal zijn. Prioriteiten en tijdschema's zouden met de Kamer kunnen worden afgesproken. Na de vaststelling van zo'n programma zouden dan de groepen mensen kunnen worden gevormd die zich met die wetgeving bezighouden.

De breedsprakigheid en onduidelijkheid van de formuleringen van wetsteksten zijn dikwijls het gevolg van politieke compromissen, zowel in de regering als in de Tweede Kamer. Vaak komen er door amenderingen van de Kamer wetten tot stand die vanuit wetstechnisch oogpunt gezien niet fraai in elkaar zitten. Natuurlijk moeten de wetgevingsjuristen voortdurend worden opgeleid en bijgeschoold, maar er kan niet worden gesteld, dat de slechte kwaliteit van wetgeving te wijten zou zijn aan het ontbreken van kwaliteit bij wetgevingsjuristen.

Bij de toetsing van wetsvoorstellen speelt het Ministerie van Justitie een prominente rol. Dat leidt echter niet altijd tot het gewenste resultaat, want de politieke prioriteit kan op een gegeven moment de doorslag geven. Toetsing per departement is voorgeschreven. Dit moet echter geen loze procedure worden met allerlei nietszeggende formuleringen in memories van toelichting. Indien noodzakelijk vindt constitutionele toetsing plaats. Daarover is het een en ander opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Er zijn echter veel regelingen waarbij de Grondwet niet aan de orde is en dan is het overbodig daaraan in de toelichting toch steeds aandacht te besteden. Een bepaalde procedure moet ook niet als zaligmakend gezien worden voor het met voortvarendheid tot stand brengen van goede wetgeving. De procedure blijft altijd een hulpmiddel. Goede wetgeving is voor een groot deel afhankelijk van de wil van

degenen die zich daarmee bemoeien en van de prioriteiten die men stelt. Dat geldt zowel voor de regering als voor de Tweede Kamer.

De bewindsvrouw merkte op dat de ministeriële commissie staatkundige vernieuwing zich uiteraard ook bezig houdt met de Raad van State. Deze commissie bestrijkt ongeveer het hele staatsrecht. In sommige gevallen kan het nuttig zijn dat de Raad van State op hoofdlijnen adviseert voordat een wetsvoorstel er is, maar daarmee moet terughoudend worden omgegaan. De Raad van State moet geen politiek orgaan worden. Het is een bestuurlijk-juridische advisering en dat moet het wel blijven. Anders zou afbreuk worden gedaan aan de positie en de taak van de Raad van State zoals die in de Grondwet is vastgelegd.

Er wordt een beperkt onderzoek gedaan naar de valbijconstructie, hetgeen ongeveer een jaar zal duren. De meeste wetsvoorstellen worden gewoon gehandhaafd na een kabinetswisseling, al dan niet voorzien van een nota van wijziging.

Er is inderdaad vele jaren gewerkt aan het wetsvoorstel inzake TBS. Pas onlangs zijn de directeuren van instellingen tot de conclusie gekomen dat wat zij tot voor kort aanhingen nu niet meer door hen wordt aangehangen. Dat maakt het wel lastig; zo kan men aan het adviseren blijven. Wanneer er jarenlang aan een wetsvoorstel gewerkt wordt, veranderen inmiddels de opvattingen en moeten aanpassingen plaatsvinden.

Bij de bestuurlijke boeten gaat het om delicten met een geringe normatieve waarde, om feiten die behoren tot ordeningswetgeving. Dat zijn in beginsel feiten waarvoor vaste bedragen als sanctie vastgesteld kunnen worden. De minister wees in dit verband op het verkeer (de lex-Mulder). Daarbij gaat het om vaste bedragen en wordt met draagkracht van de overtreder in het concrete geval geen rekening gehouden. Dat neemt echter niet weg, dat het draagkrachtbeginsel wel meegenomen wordt bij het vaststellen van het bedrag van de op de verschillende overtredingen gestelde boeten. De bedragen in de sfeer van de sociale zekerheid worden uiteraard afgestemd op de groep waarop die wet zich richt, namelijk mensen met een sociale uitkering. Er zijn omstandigheden waarbij het instrument bestuurlijke boeten misschien niet zo handig is. Als draagkracht werkelijk een overwegende rol speelt, ligt een stelsel met vaste boetetarieven niet voor de hand en moet er misschien gekozen worden voor een stelsel zonder vaste tarieven of voor handhaving van het strafrecht. Die discussie zal zich bij elke wet afspelen.

Bij de strafrechtelijke handhaving van de overtredingen van de visserijwetgeving zijn richtlijnen vastgesteld door het OM. Daarbij kunnen de boetes grote hoogten bereiken en die worden in de regel zonder meer door de rechter opgelegd. De afweging van de draagkracht is daarbij natuurlijk wel relevant, doch de praktijk wijst uit dat de rechter op die gronden zelden afwijkt van de hoogte van de richtlijnen. Dat kan een argument zijn om het over te gaan naar het bestuursrecht. In dit verband zou het idee van dagboeken en de mogelijkheid tot gespreide betaling nog bekeken kunnen worden.

De minister stelde dat de regering in beginsel een voorkeur heeft voor model A, maar van oordeel is dat beide modellen mogelijk moeten zijn. Dat moet per wet bekeken worden. Wanneer het om geringe feiten gaat kan gekozen worden voor een vaste boete. Wanneer het om ernstiger feiten gaat, moet vanwege de draagkracht en vanwege het feit dat omstandigheden een grotere rol gaan spelen, de mogelijkheid blijven bestaan om over te gaan naar het strafrecht. Anders gezegd kan een kleine overtreding gerekend worden tot het ordeningsrecht, terwijl een overtreding van een zwaarder kaliber beter in het strafrecht kan worden gehandhaafd. Op veel terreinen kan een onderscheid gemaakt worden tussen de Ordnungswidrigkeiten en de Straftaten, zoals men dat in Duitsland noemt.

Het is in beginsel mogelijk het onderdeel administratieve boetes uit de Algemene wet bestuursrecht (vierde tranche) te lichten en naar voren te

halen. Bekeken wordt of dat opportuun is. Het Ministerie van Justitie is intussen zeer prominent betrokken bij de totstandkoming van wetten op het gebied van administratieve boetes. De bewindsvrouwe vroeg zich echter af, of de Minister van Justitie dan ook altijd medeondertekenaar moet zijn.

Zij wilde nog eens nadenken over een handhavingsfonds. Er is nu gekozen voor het opleggen van de boetes door de bestuursorganen. Er is ook gespeeld met de gedachte een sector bestuursrecht binnen het OM in te stellen die belast is met het opleggen van administratieve boeten, analoog aan de sector bestuursrecht van de aan een rechtbank.

In de sociale-zekerheidswetgeving zullen gemeenten en bedrijfsverenigingen aangewezen worden als boete-opleggers. Dat zal nog wel enige voorbereiding vergen. De vraag is ook of alle gemeenten voldoende capaciteit hebben. Wellicht moeten er samenwerkingsverbanden worden aangegaan. De VNG is daarover in beginsel positief. Met de VNG wordt bezien, hoe een en ander zo goed mogelijk geregeld kan worden.

Ten slotte zegde de minister schriftelijke antwoorden toe op nog openstaande vragen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
V. A. M. van der Burg

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

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
De Gier