

Vergaderjaar 1994–1995

23 462

Wetgevingsprocedure

23 710

Wetgeving: organisatie, proces en produkt

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 mei 1995

Op 29 maart jongstleden heeft een algemeen overleg plaatsgevonden met de vaste commissies voor Justitie en Binnenlandse Zaken over de nota Voortvarend wetgeven, het rapport van de Algemene Rekenkamer «Wetgeving: organisatie, proces en produkt» en het kabinetsstandpunt inzake de bestuurlijke boete (23 462/23 710, nr. 3). Daarbij ontbrak de tijd om op alle gestelde vragen in te gaan. De beantwoording van de resterende vragen doe ik U, zoals toegezegd, hierbij toekomen.

1. Vragen over het rapport van de Algemene Rekenkamer en de nota Voortvarend wetgeven

Alvorens ik op deze vragen inga, wil ik kort reageren op de opmerkingen die zijn gemaakt over terughoudendheid met regelgeving en deregulering. Het kabinet heeft deze aspecten zoals bekend ondergebracht in het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). Justitie richt in dit project de aandacht met name op de W, de wetgevingskwaliteit. In dat kader wordt aandacht besteed aan een goede overweging van de noodzaak van regelgeving, en waar tot regelgeving moet worden gekomen, een betere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van die regels.

Minister Wijers en ik hebben op 27 april jongstleden met de vaste commissies voor Justitie en Economische Zaken gesproken over het MDW-project. Korthedshalve wil ik verwijzen naar hetgeen in die gedachtenwisseling naar voren is gebracht over terughoudendheid met regelgeving, deregulering en ook de rol van het parlement daarin.

De heer Koekkoek meende dat een splitsing van wetsvoorstellen leidt tot onoverzichtelijkheid en hij adviseerde die suggestie niet verder uit te werken en haar vooral niet in praktijk te brengen.

Bij splitsing – of liever gezegd – beperking van de omvang van wetsvoorstellen moet in eerste instantie worden gedacht aan het verdelen van een omvangrijk wetgevingsproject in beter hanteerbare onderdelen.

Als voorbeeld hiervan wordt in de nota Voortvarend wetgeven de Wet milieubeheer genoemd. Tijdens de voorbereiding van deze wet werd duidelijk dat een gefaseerde totstandkoming sneller resultaat zou opleveren dan behandeling van de wet als geheel. Een ander voorbeeld is de Algemene wet bestuursrecht, waarbij vanwege de omvang en complexiteit van de materie, gekozen is voor een voorbereiding in tranches, hetgeen ook de invoering vergemakkelijkt.

Ook wanneer een omvangrijke wijziging of herziening van een bestaande wet nodig is, verdient het naar de mening van het kabinet de voorkeur om te kiezen voor een aantal overzichtelijke en goed op elkaar afgestemde kleinere wijzigingen. Wel ben ik het met de heer Koekkoek eens dat daarbij moet worden vermeden dat dezelfde bepalingen frequent en veelvuldig worden gewijzigd.

De heer Rehwinkel vroeg hoever het kabinet inmiddels is gevorderd met het voornemen te onderzoeken in hoeverre een synchronisatie tussen het moment van verschijnen van de Rijksbegroting en de daaruit voortvloeiende wetsvoorstellen mogelijk is. Hij vroeg of de resultaten daarvan bij de komende Prinsjesdag bekendgemaakt zullen worden.

De uitvoering van dit actiepunt (nr. 2) uit Voortvarend wetgeven is in de eerste plaats een kwestie van wetgevingsmanagement. Parallelschakeling van de begrotingsvoorstellen en daaruit voortvloeiende wetgeving blijkt overigens een lastige zaak, omdat pas duidelijkheid kan bestaan over de inhoud van de concrete wetsvoorstellen als de begrotingsvoorbereiding is afgerond. Bij wijze van proef zal de Minister van OC&W dit punt inbrengen bij de voorbereiding van de begroting voor 1996.

Voorts vroeg de heer Rehwinkel of ook aan privatisering van voorbereiding van wetgeving wordt gedacht. Misschien, zo suggereerde hij, kan een samenwerkingsverband van advocaten bepaalde wetsvoorstellen voorbereiden.

In incidentele gevallen wordt de voorbereiding van louter technische wetgeving wel eens uitbesteed aan derden. In het algemeen vergt evenwel het redigeren van wetteksten een zodanige vaardigheid, dat de vakinhoudelijke inbreng van wetgevingsjuristen onontbeerlijk is. Ook op het vlak van de meer beleidsinhoudelijke voorbereiding van wetgeving ligt privatisering minder voor de hand.

In bijzondere gevallen komt het wel voor dat een speciale commissie is belast met het opstellen van een voorontwerp van wet met memorie van toelichting. Een voorbeeld is de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, die de verschillende tranches van de Algemene wet bestuursrecht voorbereidt. In deze commissie hebben onder andere personen zitting uit de rechterlijke macht, bestuurspraktijk en de wetenschap. Daarnaast zijn aan de commissie wetgevingsjuristen van de betrokken ministeries verbonden.

Tot slot merkte de heer Rehwinkel op dat de afschaffing van het slotformulier enigszins een prestigestrijd lijkt te worden. Argumenten als traditie en herkenbaarheid achtte hij wat mager om nog niet tot afschaffing over te gaan.

De keuze om thans niet over te gaan tot afschaffing of aanpassing van het slotformulier spruit geenszins voort uit de wens om hierover een «prestigestrijd» aan te gaan. Aan deze keuze liggen louter praktische redenen ten grondslag. Schaarse wetgevingscapaciteit moet zo efficiënt mogelijk worden ingezet, hetgeen betekent dat voorrang moet worden gegeven aan wetgeving die beantwoordt aan actuele maatschappelijke behoeften. Dat is ook de lijn die in Voortvarend wetgeven is uitgezet. Het entameren van wetgeving met betrekking tot het slotformulier acht ik in dit opzicht thans minder opportuun, om de redenen die in paragraaf 5.9 van Voortvarend wetgeven zijn uiteengezet. Daarin zijn overigens niet

alleen de argumenten traditie en herkenbaarheid genoemd, maar is ook gewezen op het feit dat slechts zeer geringe efficiencywinst is te verwachten en op de samenhang met een wettelijke regeling van het afkondigingsformulier.

Mevrouw Van der Stoel vroeg welke aanbevelingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer het kabinet overneemt. Tevens vroeg zij of het kabinet voor zichzelf een aansturende rol ziet bij herhaling van het Rekenkameronderzoek.

De Algemene Rekenkamer wijst met name op de voordelen van een meer projectmatige aanpak van wetgeving voor de bekorting van het wetgevingsproces en het verder centraliseren van de wetgevingsfunctie op de ministeries. Deze aanbevelingen worden door het kabinet onderschreven. Zoals ook in het overleg werd aangegeven wordt, mede ter uitvoering van de nota Voortvarend wetgeven, actie ondernomen om deze aanbevelingen te operationaliseren.

Het kabinet ziet zeker een aansturende rol voor zichzelf bij een eventuele herhaling van het Rekenkameronderzoek. Deze aansturende rol wordt nu al gestalte gegeven door de uitvoering van de actiepunten uit de nota Voortvarend wetgeven. Daarbij wil ik overigens benadrukken dat voor het bereiken van de voorgestane resultaten, de medewerking van de partners in het wetgevingsproces onontbeerlijk is.

Voorts vroeg mevrouw Van der Stoel of het kabinet aanleiding ziet tot evaluatie van de toetsende taak op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit die in 1989 aan het Ministerie van Justitie is toebedeeld.

Een zekere heroverweging van deze toetsende taak heeft plaatsgevonden. Het algemeen wetgevingsbeleid, waarvan de toetsing een onderdeel uitmaakt, is een dynamisch en sterk groeiend beleidsterrein gebleken. Het omvat veel meer dan alleen de toetsing van ontwerp-regelgeving.

Het Ministerie van Justitie heeft de prioriteiten op dit beleidsterrein dan ook enigszins verlegd. Het accent is verschoven van de toetsing van alle ontwerp-regelgeving naar advisering over en toetsing van prioritaire wetgevingsprojecten en -thema's. Voor een deel vindt dat plaats in het kader van het eerdergenoemde MDW-project, maar ook daarbuiten is het Ministerie van Justitie op verschillende beleidsterreinen, via werkgroepen of meer informeel, intensief betrokken bij wetgevingsprojecten, teneinde een bijdrage te leveren aan de kwaliteit daarvan. Verder worden – bijvoorbeeld in het kader van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving – verschillende algemene wetgevingsonderwerpen uitgediept, zoals zelfregulering, de in de nota Voortvarend wetgeven genoemde schemageving en de problematiek bij uitvoering van EG-verordeningen. In dit licht mogen ook de aanvulling en wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving niet ongenoemd blijven.

Mevrouw Van der Stoel vroeg tevens of reeds ingevoerde instrumenten zoals het houden van debatten op hoofdlijnen en de instelling van het wetgevingsoverleg baat bieden bij het komen tot een goede wetgevingsplanning.

Er is nog niet veel ervaring opgedaan met de toepassing van deze instrumenten. Het kabinet is wel van mening dat deze instrumenten positieve invloed kunnen hebben op de omvang en duur van de schriftelijke voorbereiding en de plenaire behandeling van wetsvoorstellen, zonder dat concessies worden gedaan aan de kwaliteit van de wetsprocedure als geheel.

Het kabinet zal graag meewerken aan een zodanig gebruik van deze instrumenten door de Tweede Kamer dat deze verwachtingen waar kunnen worden gemaakt.

Mevrouw Van der Stoel meende dat structurele voorzieningen voor evaluatie van regelgeving, gericht op aanpassing en zeker op opruiming, ontbreken. Zij vroeg of het kabinet zich in deze een taak gesteld ziet.

Op dit moment bestaan reeds diverse adequate voorzieningen voor het evalueren van regelgeving. Genoemd kan worden de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets milieubeleid en milieuregelgeving, die voorziet in een instrumentarium voor zowel ex ante als ex post evaluatie van beleid en regelgeving. De toepasbaarheid van dit instrumentarium beperkt zich overigens allerminst tot het milieuterrein. Er wordt dan ook bezien in hoeverre de toepassing van de toets daadwerkelijk kan worden verbreed.

Voorts kunnen de activiteiten op het Ministerie van V&W in het kader van het project Naleving worden genoemd. Deze zijn gericht op het invoeren van de ketengedachte in de voorbereiding van beleid en regelgeving. Daarnaast bestaan in verschillende wetten evaluatiebepalingen, op grond waarvan op het desbetreffende beleidsterrein toegespitste evaluaties worden verricht.

Het kabinet ziet uiteraard een taak in het verder uitbouwen van bestaande en het bevorderen van nieuwe initiatieven op het terrein van wets- en beleidsevaluatie. Tegen deze achtergrond kunnen de recente studies «Wetgeving en systeemontwikkeling» (Snellen) en «Simulatie bij wetgeving» (In 't Veld) worden genoemd, die in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie zijn verricht.

Tot slot vroeg mevrouw Van der Stoel welke ervaringen zijn opgedaan met een zorgvuldige begeleiding van nieuwe wetgeving, vooral bij degenen die deze moeten uitvoeren.

Vanuit Justitie wordt, ter bevordering van de uitvoerbaarheid van wetgeving, het betrekken van uitvoerders bij de voorbereiding van wetgeving bevorderd. Zo vindt bij de voorbereiding van de milieuwetgeving steeds vaker in een vroeg stadium overleg plaats met gemeenten, toezichthouders en opsporingsambtenaren en het Openbaar Ministerie over uitvoerings- en handhavingsaspecten. Recent is bij verschillende wetgevingsprojecten gewerkt met invoeringsondersteuning voor degenen die met de uitvoering zijn belast, maar ook voor degenen tot wie de regelgeving zich richt. Als voorbeelden kunnen de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer worden genoemd, voor welke wetten informatiepunten zijn ingericht bij respectievelijk de Ministeries van Justitie en VROM. Voorafgaand aan de invoering van de Algemene wet bestuursrecht zijn tevens zogenoemde proeftuinprojecten ingericht, waarbij ervaring werd opgedaan met de werking van de wet in de praktijk, welke ervaringen weer van dienst konden zijn bij de invoeringsondersteuning.

Ook voor de onlangs tot stand gekomen Wet verevening pensioenen na scheiding is bij het Ministerie van Justitie een informatiepunt ingericht.

De aard en omvang van de invoeringsbegeleiding hangen uiteraard sterk af van de mate waarin de betrokken regeling uitvoeringsaspecten in zich draagt.

2. Vragen over de bestuurlijke boete

De heer Rehwinkel heeft erop gewezen, dat de normatieve lading van delicten kan verschuiven. Hij vroeg welke problemen daarmee zouden kunnen ontstaan in een stelsel van gefixeerde (bestuurlijke) boeten.

Naar mijn oordeel ontstaan in geval waarop de vraag ziet, geen bijzondere moeilijkheden. Wanneer de waardering in de samenleving van

bepaalde vormen van verboden gedrag belangrijke veranderingen ondergaat, zal moeten worden overwogen of het niveau van de bij de overtredingen bepaalde bestuurlijke boeten behoort te worden verhoogd of verlaagd. In bijzondere gevallen kan niet worden uitgesloten, dat de beoordeling zozeer verandert, dat strafrechtelijke in plaats van bestuurlijke afdoening is aangewezen.

Mevrouw Van der Stoel heeft zich, als ik haar betoog goed heb verstaan, afgevraagd of het in de bedoeling ligt bij de invoering van bestuurlijke boeten nieuwe gespecialiseerde opsporingsdiensten in het leven te roepen terwijl er al vele bijzondere opsporingsdiensten bestaan.

Die vraag kan ontkennend worden beantwoord. Bij de invoering van een gewijzigd stelsel van handhaving zal uiteraard zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van reeds aanwezige deskundigheid, bijvoorbeeld doordat een op het desbetreffende gebied werkzame opsporingsdienst wordt belast met het onderzoek van overtredingen die met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan.

De heer De Graaf heeft gevraagd naar het criterium voor letsel of schade aan de hand waarvan kan worden bepaald of overtredingen voor bestuurlijke dan wel strafrechtelijke afdoening in aanmerking komen.

In reactie daarop kan erop worden gewezen, dat in het kabinetsstandpunt bij het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (Kamerstukken II 1993-1994, 23 400 VI, nr. 48, p. 8, p. 9) is aangegeven dat aan het criterium geen absolute betekenis toekomt. Het is dus mogelijk ten aanzien van overtredingen die niet onmiddellijk tot schade of letsel leiden te (blijven) kiezen voor strafrechtelijke handhaving. Daarbij kan inderdaad worden gedacht aan overtredingen die de verstoring van ecologische systemen tot gevolg hebben.

Mevrouw Van der Stoel vroeg naar het onderscheid tussen centrale en decentrale handhaving.

Met de VNG ben ik van mening dat het decentrale karakter van de handhaving niet in de weg hoeft te staan aan de invoering van een boetestelsel. Voor zover bij de uitwerking in concrete wetsvoorstellen zich problemen voordoen zal in overleg met betrokkenen een oplossing moeten worden gezocht. Zoals ook de VNG stelt, is het denkbaar dat kleinere gemeenten die in verband met geringe capaciteit een boeteregeling niet op optimale wijze kunnen uitvoeren, een samenwerkingsverband kunnen aangaan met omliggende gemeenten. In dit licht acht ik het niet langer noodzakelijk afzonderlijk onderzoek te doen naar mogelijke problemen bij decentrale boete-oplegging.

Mevrouw Van der Stoel heeft voorts gevraagd of bij het bepalen van de verjaringstermijn niet gekeken moet worden naar de inhoud van het wetsvoorstel. Dat is inderdaad het geval. Per afzonderlijk wetsvoorstel zal nader moeten worden bezien welke verjaringstermijn de voorkeur verdient. Niettemin acht ik een zekere harmonisatie op dit punt gewenst. Om die reden wordt in het kabinetsstandpunt voorgesteld om in beginsel een vaste termijn aan te houden, bijvoorbeeld van twee jaar. Dit laat onverlet dat er in bijzondere gevallen redenen kunnen zijn om van de vaste termijn af te wijken.

De heer De Graaf stelde de vraag of model A, zoals geschetst door de commissie Kortmann, niet in strijd komt met artikel 6 EVRM, omdat hierin te weinig ruimte wordt gelaten voor rechterlijke toetsing.

Naar mijn mening is van strijd met artikel 6 EVRM geen sprake. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kan niet worden afgeleid dat de wetgever niet bevoegd zou zijn de hoogte van de boete in de wet vast te leggen. Ook de rechter is daaraan gebonden.

Wel vloeit uit artikel 6 EVRM voort dat de rechter – binnen de grenzen van de wet – zowel over het recht als over de feiten moet kunnen oordelen. Model A voldoet aan deze eis. De rechter is immers bevoegd te toetsen of de feiten of de juiste wijze zijn vastgesteld en of de vastgestelde feiten de conclusie rechtvaardigen dat het betreffende wettelijke voorschrift is geschonden. Daarnaast kan hij nagaan of het bestuursorgaan op basis van de hardheidsclausule de boete lager dan de wettelijke boete had moeten vaststellen, omdat deze op grond van de bijzondere omstandigheden van het concrete geval onevenredig hoog moet worden geacht. Met deze toetsingsmogelijkheden acht ik de rechterlijke controle voldoende verzekerd.

De heer De Graaf stelde tot slot het verband aan de orde tussen de modellen A en B enerzijds en de una-via-gedachte anderzijds.

Het is van belang deze aspecten goed van elkaar te blijven onderscheiden. Zoals uit het kabinetsstandpunt blijkt gaat de voorkeur uit naar model A, maar kan in bepaalde gevallen ook model B worden gehanteerd. Welk model het meest geschikt is dient per afzonderlijk geval te worden beoordeeld. Het voorschrijven van een van beide modellen in de Awb acht ik daarom niet mogelijk. Dat laat echter onverlet dat voor zover voor model B wordt gekozen – in model A is cumulatie zonder meer uitgesloten – de Awb kan voorzien in een regeling die de samenloop van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke boeten beoogt te voorkomen. Bij model B zal immers in beginsel moeten gelden dat in een concreet geval niet zowel een strafrechtelijke als een bestuursrechtelijke sanctie kan worden opgelegd. Het voordeel van een dergelijke anti-cumulatieregeling in de Awb is dat niet steeds in elke bijzondere wet die model B voorschrijft, een afzonderlijke regeling hoeft te worden getroffen.

Ik vertrouw erop U met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager