

Vergaderjaar 2000–2001

**27 400 VII**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2001**

**Nr. 17**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2000

#### **Aanleiding**

Tijdens de algemene financiële beschouwingen in de Tweede Kamer eind 1998 is voor de eerste maal door het lid mevrouw Giskes aan de orde gesteld het tijdstip van openbaarmaking van (fiscale) wetsvoorstellen. Belangrijkste vraag daarbij was of fiscale wetgeving op een eerder tijdstip openbaar kan worden gemaakt dan thans gebeurt op grond van de Wet op de Raad van State.

In de periode hierna is deze kwestie meermaals in beide Kamers aan de orde geweest.

Het verzoek tot eerdere openbaarmaking is gericht op de fiscale wetgeving en komt met name voort uit de korte tijdspanne die de Tweede Kamer heeft om de jaarlijkse belastingplannen te behandelen. Extra tijd voor anticipatie door de beroepsgroepen zou gewonnen kunnen worden, aldus luidt de redenering, wanneer de fiscale wetsvoorstellen openbaar worden op het moment waarop zij voor advies aanhangig worden gemaakt bij de Raad van State.

De (vorige) Staatssecretaris van Financiën heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd zich, als eerstverantwoordelijke voor dit onderwerp, hierover te bezinnen.

#### **Geldende regeling openbaarheid adviezen en adviesaanvragen Raad van State**

Tot 1980 waren adviezen van de Raad van State over wetsvoorstellen en concept-algemene maatregelen van bestuur (amvb's) alsmede nadere rapporten aan de Koningin, de reacties van de betrokken minister(s) op een advies, geheim. Sinds genoemd jaar (inwerkingtreding Wet openbaarheid van bestuur) is de openbaarmaking van de adviezen van de Raad van State geregeld in artikel 25a van de Wet op de Raad van State (WRvS). Artikel 25a WRvS impliceert dat gedurende de adviseringsfase door de Raad de stukken niet openbaar zijn. Dit betekent in concreto dat vanaf het

moment waarop de ministerraad instemt met voorlegging voor advies aan de Raad wetsvoorstellen en concept-amvb's geheim zijn. Deze tijdelijke geheime periode houdt op bij de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer of de publicatie van de amvb in het Staatsblad. Op die momenten worden in beginsel ook de oorspronkelijke tekst van het voorstel, het advies van de Raad en het nader rapport openbaar.

### **De situatie sinds 1980**

Hoewel in 1980 weloverwogen de keuze voor het hier beschreven systeem is gedaan, is er de afgelopen jaren veelvuldig kritiek geweest op de zgn. geheime periode in het wetgevingsproces. Bijvoorbeeld de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten heeft in 1992 nog geadviseerd tot openbaarheid van adviezen en adviesaanvragen over wetsvoorstellen. De Commissie merkte daarover op dat de gewoonte zich heeft ontwikkeld dat de feitelijke inhoud van een voorgelegd wetsvoorstel openbaar wordt gemaakt. Derhalve zou geheimhouding van de tekst van het voorstel tot het tijdstip van indiening van het wetsvoorstel niet goed verdedigbaar meer zijn («Advies over de wetsprocedure», blz.19, 30 september 1992). Het kabinet heeft daarop toen in hoofdzaak afwijzend gereageerd in het kabinetsstandpunt «Voortvarend wetgeven» (Kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1). In paragraaf 2.4.4. van het kabinetsstandpunt worden de argumenten van de Raad van State tegen openbaarheid van adviezen en ontwerpen ondersteund. Politisering van wetgevingsadvisering, (vooral) het voortijdig worden van onderwerp van politiek en maatschappelijk debat van adviezen en ontwerpen en het in het gedrang komen van een weloverwogen reactie zijdens de regering over adviezen werden in het kabinetsstandpunt als belangrijkste bezwaren gezien.

De in het kabinetsstandpunt aangekondigde nadere uitwerking van eerdere openbaarmaking indien daarmee een bijzonder belang gemoeid zou zijn is nooit aangepakt. Daarentegen heeft het vorige kabinet, in het kader van de Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, in 1997 aangegeven geen aanleiding te zien om wijzigingen te brengen in de bestaande openbaarheidsregeling (Kamerstukken II 1996/97, 21 427, nr.164).

### **Motivering handhaving bestaande openbaarheidsregime**

De discussie over dit onderwerp keert regelmatig terug, nu specifiek in geval van fiscale wetsvoorstellen.

De argumenten voor het huidige openbaarheidsregime en de voordelen daarvan zijn dusdanig dat na afweging steeds is besloten om niet tot wijziging van het stelsel over te gaan. Die argumenten en voordelen gelden ook nu.

Het traject van interne besluitvorming van het kabinet loopt vanaf de bespreking in de ministerraad tot aan de indiening van een voorstel bij de Tweede Kamer. In deze periode vindt de oordeelsvorming van een kabinet plaats. Die oordeelsvorming komt pas tot een afronding indien na ommekeer van het advies van de Raad van State een wetsvoorstel wordt ingediend of een amvb wordt gepubliceerd. Immers een advies van de Raad kan van invloed zijn op de uiteindelijke besluitvorming. Het proces van interne besluitvorming van het kabinet leent zich niet voor openbaarmaking tijdens het proces.

De beslotenheid van de fase van advisering door de Raad van State geeft een betrekkelijke rust rond de besluitvorming in die zin dat het ruimte biedt aan een kabinet om naar aanleiding van het advies van de Raad tot een vrije heroverweging te komen. Dit laatste is zeker van belang in zaken waarin de oordeelsvorming van een kabinet nog niet geheel tot bezinking is gekomen en de besluitvorming niet definitief is.

De positie van de Raad van State als interne en laatste adviseur van de

regering en de daaraan inherente besloten periode van advisering kan dan ook een bijdrage leveren aan het waarborgen van de kwaliteit van het wetgevingsproces.

Differentiatie in openbaarheid van adviesaanvragen kan in de praktijk tot allerlei discussie leiden. Het verschillende gewicht van de adviesaanvragen en de gevoeligheid van sommige onderwerpen zou tot gevolg kunnen hebben dat de ene adviesaanvraag wel openbaar is en dat afhankelijk van het onderwerp over een andere aanvraag toch discussie zou ontstaan over de gewenste openbaarheid. Hierdoor zou in praktijk een ondoorzichtig systeem in het leven worden geroepen.

### **Conclusie**

Het geldende stelsel van openbaarmaking is van belang voor een weloverwogen besluitvorming van de regering en kan mede de kwaliteit van het wetgevingsproces waarborgen.

Er is dan ook nu geen reden om tot wijziging te komen of om een aparte regeling te treffen specifiek voor de fiscale wetgeving.

Een eenduidige openbaarheidsregeling dient het belang van een zorgvuldig en doelmatig wetgevingsproces.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries