

Vergaderjaar 2001–2002

27 475

Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2002

1. Inleiding

Op 15 juni 1999 voerden de vaste Kamercommissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Justitie een algemeen overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ondergetekende over het jaarverslag 1998 van de Raad van State.¹ In dit jaarverslag «nieuwe stijl» heeft de Raad van State voor het eerst een systematische beschrijving gegeven van het toetsingskader dat hij hanteert. Ook overigens bevatte dit jaarverslag diverse beschouwingen over de kwaliteit van de wetgeving, die aanleiding gaven tot een vruchtbare gedachtewisseling in het genoemde algemeen overleg. In de nota «Wetgevingskwaliteitsbeleid», die ik namens het kabinet op 26 oktober 2000 aan Uw Kamer heb toegezonden², is van de kant van het kabinet opnieuw aandacht besteed aan het wetgevingskwaliteitsbeleid en zijn nieuwe accenten gelegd. Zoals blijkt uit paragraaf 1.3 van die nota heeft het inhoudelijke debat over het jaarverslag van de Raad van State mede een stimulans gevormd om te komen tot de nota.

Er is evenwel één onderwerp van procedurele aard waarover in het algemeen overleg van 15 juni 1999 nog een nader standpunt werd toegezegd, doch aan welke toezegging door andere prioriteiten nog geen gevolg kon worden gegeven. Dit betreft mijn toezegging – gedaan naar aanleiding van opmerkingen van wijlen het Kamerlid Brood – om na te denken over de vraag of de Tweede Kamer de mogelijkheid zou moeten krijgen om zelf rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van de regering, advies te vragen aan de Raad van State over amendementen op regeringsvoorstellen. Zoals bekend voorziet de Wet op de Raad van State thans niet in die mogelijkheid.

In deze brief informeer ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over het standpunt van het kabinet dienaangaande.

¹ Zie voor het verslag: Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI en VII, nr. 61.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nrs. 1–2.

2. Voorgeschiedenis

De vraag of de Tweede Kamer aan de Raad van State rechtstreeks advies moet kunnen vragen over amendementen op door de regering ingediende wetsvoorstellen is niet nieuw. Bij de grondwetsherziening van 1983 is uitdrukkelijk in de Grondwet de mogelijkheid geopend dat de wetgever ook aan anderen dan de regering het recht geeft om rechtstreeks over wetsvoorstellen advies te vragen aan de Raad van State. Daarbij had de grondwetgever in het bijzonder het oog op de Tweede en Eerste Kamer. Bij de in 1989 doorgevoerde aanpassing van de Wet op de Raad van State aan de herziene Grondwet is deze mogelijkheid echter beperkt gebleven tot het zelfstandig advies inwinnen door de Tweede Kamer over *initiatief*-voorstellen (inclusief eventuele amendementen daarop).¹ Voor het overige bleef de tot dan toe geldende situatie gehandhaafd, waarin geen zelfstandig recht bestond voor de Tweede Kamer (en evenmin voor de Eerste Kamer) om zelf nader advies in te winnen over amendementen of bijvoorbeeld nota's van wijziging op *regerings*voorstellen.

Hierover is echter wel bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot aanpassing van de Wet op de Raad van State aan de herziene Grondwet in de periode 1987–1989 een uitgebreide discussie gevoerd. Een amendement-Schutte c.s.² om aan beide Kamers een zelfstandige bevoegdheid te geven om tijdens de behandeling van een *regerings*-voorstel daarover (nader) advies te vragen aan de Raad van State, verwierf in 1989 niet de steun van een Kamermeerderheid (de fracties van CDA, VVD en SGP stemden tegen). Dit amendement had met name tot doel dat de Tweede en Eerste Kamer rechtstreeks advies zouden kunnen vragen over amendementen en nota's van wijziging. Gedachte achter het amendement was dat de Kamer zelf de verantwoordelijkheid moet kunnen dragen voor het al dan niet vragen van een advies aan de Raad van State, zonder afhankelijk te zijn van het oordeel van de regering over de opportuniteit daarvan.

Aanvaarding van het amendement werd indertijd ook door de regering, bij monde van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Van Dijk, met klem ontraden. Aan dit afwijzende standpunt lagen de volgende argumenten ten grondslag:

- De regering wenste met een helder en eenduidig criterium te werken: alleen de instanties die ingevolge de Grondwet gerechtigd zijn tot het initiëren van wetgeving, zouden de bevoegdheid moeten hebben zich rechtstreeks tot de Raad van State te wenden. Daarom werd ervoor gekozen om de Tweede Kamer uitsluitend advies – en desgewenst nader advies – te laten vragen over *initiatief*voorstellen, maar ten aanzien van *regerings*voorstellen de bevoegdheid om bij de Raad van State advies in te winnen exclusief bij de regering te houden. Door het vragen van (nader) advies voor te behouden aan degene die het wetsvoorstel aanhangig maakt, voor zijn rekening neemt en verdedigt, zouden volgens de regering de onderscheiden verantwoordelijkheden in het wetgevingsproces het meest zuiver en ordelijk blijven.
- Er deed zich volgens de regering geen reëel knelpunt voor. M.a.w.: het amendement voorzag niet in een duidelijke behoefte.
- De regering wilde zelf volledig de mogelijkheid behouden om het belang van advisering door de Raad van State af te wegen tegen het belang van de voortgang van de behandeling van een door de regering ingediend wetsvoorstel. Een adviesprocedure op instigatie van de Kamer zou het wetgevingsproces kunnen vertragen.
- Rechtstreekse advisering aan de Tweede Kamer zou kunnen leiden tot politisering van de wetgevingsadvisering door de Raad van State. Er zou uit oneigenlijke motieven advies aan de Raad van State kunnen worden gevraagd. De raad zou kunnen worden gebruikt als alibi voor moeilijke politieke beslissingen, waarbij hij in de rol gedrongen zou

¹ Wet van 21 juni 1989, Stb. 293; Zie voor de parlementaire behandeling: Kamerstukken 19 890; Handelingen II 1987/88, blz. 5820–5846 en 1988/89, blz. 2348–2354 en 2550; Handelingen I 1989/90, blz. 1212–1219.

² Kamerstukken II 1988/89, 19 890, nr. 9.

worden van een soort scheidsrechter bij politieke geschillen over een amendement.

3. Een nieuwe beoordeling

De huidige situatie met betrekking tot advisering over amendementen op regeringsvoorstellen is dus dat de Tweede Kamer niet over het recht beschikt om daarover zelf advies te vragen aan de Raad van State. Alleen de regering kan over amendementen het advies van de Raad van State inwinnen. Dit gebeurt dan op basis van de algemene bevoegdheid die de regering krachtens artikel 15, tweede lid, van de Wet op de Raad van State heeft om aan de raad advies te vragen over alle zaken waaromtrent de regering dat nodig oordeelt. In de praktijk komt het overigens zelden voor dat de regering aan de Raad van State advies vraagt over een amendement.¹ Dit is ook begrijpelijk, aangezien uit aanwijzing 278 van de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt een terughoudende benadering volgt.² Deze terughoudende benadering houdt verband met het feit dat het constitutionele zwaartepunt van de besluitvorming over amendementen bij de Tweede Kamer ligt.

Dit neemt niet weg dat een gebleken wens van de Tweede Kamer om over een amendement advies te vragen aan de Raad van State voor de regering zwaar weegt.

Het kabinet heeft zich beraden over de vraag of de argumenten die indertijd zijn aangevoerd tegen een zelfstandig recht voor de Kamer om de Raad van State over amendementen te horen, nog steeds valide zijn. Naar het oordeel van het kabinet is dit het geval. Het duidelijke criterium van het «initieënde orgaan», dat indertijd aan de wijziging van de Wet op de Raad van State ten grondslag lag, spreekt nog steeds aan. Bij het orgaan dat het initiatief tot wetgeving heeft genomen, berust de primaire verantwoordelijkheid voor een goed verloop van het door hem in gang gezette wetgevingsproces. Het doet recht aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de onderscheiden organen van de medewetgever indien het steeds de initiatiefnemer tot een wetsvoorstel is, die een reactie geeft op een advies van de Raad van State dat op dat wetsvoorstel betrekking heeft, ook als het advies gevraagd is over een amendement op dat wetsvoorstel. Een amendement zal immers nooit los kunnen worden gezien van het wetsvoorstel waarop het betrekking heeft.

Indertijd constateerde de regering verder dat zich op dit vlak geen reëel knelpunt voordeed. Thans, ruim tien jaar later, kan worden vastgesteld dat ook sindsdien het ontbreken van een bevoegdheid van de Kamer om zelf te Raad van State te horen, noch door de regering noch door de Kamer als een wezenlijk probleem is gezien. Dit neemt uiteraard niet weg dat het van belang is dat amendementen voldoen aan algemene vereisten van wetgevingskwaliteit, net zoals dat voor in te dienen wetsvoorstellen en nota's van wijziging geldt. Naar de indruk van het kabinet bieden de bestaande voorzieningen, zoals de mogelijkheid van technische bijstand door de ministeries (vgl. aanwijzing 294 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) en de inbreng van het bureau Wetgeving van de Tweede Kamer, daarvoor in beginsel voldoende waarborgen. In het algemeen zullen eventuele gebreken die aan een amendement kleven op het gebied van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid of andere vereisten van goede wetgeving reeds bij die gelegenheden kunnen worden weggenomen of in ieder geval voorwerp vormen van parlementair debat.

Ook geldt nog steeds het argument dat de regering de mogelijkheid zal willen behouden om, waar het regeringsvoorstellen betreft, het belang van de advisering af te wegen tegen het belang van de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel. Dit argument weegt overigens minder zwaar naarmate de Raad van State sneller weet te adviseren. In dit opzicht is het een verheugende ontwikkeling dat de gemiddelde adviesduur de

¹Sinds 1990 is dit vijf maal gebeurd, onder het huidige kabinet drie maal. Op 25 oktober 2001 is door de regering advies gevraagd over het amendement-Van Ardenne-Van der Hoeven c.s. bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (implementatie biociden richtlijn) (zie Kamerstukken I 2001/02, 27 085, B, en nrs. 7, 8, 10, 11 en 13). Op 10 september 2001 werd advies gevraagd over het amendement-van der Hoek/Passtoors bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (voorwaardelijke machtiging) (zie Kamerstukken II 2000/01, 27 289, nr. 18, en Kamerstukken II 2001/02, 27 289, C). Op 7 juli 2000 werd advies gevraagd over enkele amendementen die werden ingediend bij het wetsvoorstel inzake de rechtsbescherming van biologische uitvindingen (zie Kamerstukken II 2000/01 26 568, C, en nrs. 26 en 29). Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het daarnaast sinds 1989 tweemaal is voorgekomen dat tijdens de behandeling van een wetsvoorstel in de Eerste Kamer of nog daarna alsnog door de regering advies aan de Raad van State is gevraagd over bij amendement ingevoegde wetsartikelen. Dit betrof in 1999 bepalingen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (zie hierover Kamerstukken I 1998/99, 26 303, nr. 225g) en in 2000 bepalingen in de nieuwe Gaswet (zie hierover Kamerstukken II 1999/2000, 26 463, nr. 98).

² Aanwijzing 278 luidt: «Over een bij amendement voorgestelde ingrijpende wijziging van een wetsvoorstel wordt de Raad van State alleen gehoord, indien de minister of staatssecretaris daaraan met het oog op zijn oordeelsvorming over het amendement behoefte gevoelt.».

laatste jaren een gestaag dalende lijn vertoont. In het jaar 2000 nam 94% van de uitgebrachte adviezen drie maanden of minder in beslag, terwijl een adviesduur van zes maanden of meer niet meer voorkwam. Maar juist om die reden zal het tijdsbeslag dat met advisering is gemoeid steeds minder een beletsel vormen om, waar dat dit de regering geraden voorkomt, over amendementen zelf advies te vragen aan de Raad van State. Voor het kabinet weegt zwaar dat een recht om rechtstreeks advies te vragen over amendementen het risico in zich draagt dat verschillen van inzicht over de wenselijkheid van een wetsvoorstel als zodanig een overwegende rol gaan spelen bij de beantwoording van de vraag of een advies van de Raad van State gewenst is. De Raad van State zou daarbij tezeer in de rol kunnen worden gedrongen van scheidsrechter bij in wezen politieke geschillen over een amendement. Het behoeft geen betoog dat noch de Raad van State, noch de organen van de medewetgever hierbij gebaat zijn. Overigens kan dit argument in zoverre worden gerelativeerd, dat in de gevallen waarin de regering tot nu toe advies vroeg over een amendement, de politieke discussie al volop in de openbaarheid was gevoerd, terwijl voorts de raad zich, juist om geen partij te kiezen in (partij)politieke discussies, pleegt te beperken tot een strikt juridische toetsing van het voorgelegde amendement. Dit neemt niet weg dat naar het oordeel van het kabinet evenwel te allen tijde moet worden voorkomen dat bij de afweging om al dan niet advies te vragen overwegingen van wetgevingskwaliteit te zeer op de achtergrond raken. Bij dit alles heeft het kabinet overwogen dat een uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer om een amendement voor advies aan de Raad van State voor te leggen, de regering in de regel aanleiding zal geven aan dat verzoek te voldoen.

4. Opvatting van de Raad van State

De ondergetekende heeft aan de vice-president van de Raad van State verzocht het gevoelen van de raad over dit onderwerp kenbaar te maken. Deze heeft mij bericht dat de Raad van State goed kan leven met de hieronder weergegeven conclusie, zonder daarmee overigens ten principale een andere conclusie onverdedigbaar te achten. De raad meldt met belangstelling de uitkomst van het beraad tussen regering en Tweede Kamer af te wachten.

5. Conclusie

Alles afwegend komt het kabinet gelet op het voorgaande tot de slotsom dat het de voorkeur heeft om de bestaande regeling te handhaven en derhalve op dit punt geen wijziging van de Wet op de Raad van State voor te stellen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals