

Vergaderjaar 2017–2018

CXXIV

Verslag van de Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer

H

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2018

Bij brief van 10 november 2017 informeerde u de Minister van Algemene Zaken over een aantal conclusies die uw Kamer heeft getrokken naar aanleiding van het verslag van de Tijdelijke commissie werkwijze Eerste Kamer.¹ U vroeg hem te reageren op deze brief. Namens het kabinet reageer ik hieronder op de door u opgevoerde punten, waarbij de volgorde is aangehouden zoals u die in uw brief heeft gebezigd.

1. Systematisch monitoren moties

Het kabinet heeft kennisgenomen van uw voornemen.

2. Spoedeisende wetsvoorstellen

Het kabinet zal extra aandacht geven aan de zorgvuldige afweging van de gevallen waarin de Kamer om bijzondere spoed wordt gevraagd, alsmede voor de motivering van dergelijke verzoeken. Het uitgangspunt daarbij zal zijn dat van de noodzaak voor bijzondere spoed in beginsel slechts sprake kan zijn indien de noodzaak om de beoogde inwerkingtredingsdatum te realiseren noodzakelijk is om concrete, negatieve maatschappelijke gevolgen te voorkomen die een later inwerkingtredingsmoment met zich zou brengen. Daarbij valt te denken aan wetgeving die in verband met een gegeven jaarcyclus vóór een bepaald tijdstip in werking getreden moet zijn (b.v. regelgeving met betrekking tot belastingen, begrotingen of het onderwijs). Een ander voorbeeld is wetgeving ter implementatie van Europese regelgeving, waarbij de implementatiedeadline bepalend is voor de na te streven uiterste inwerkingtredingsdatum.

¹ Kamerstukken I 2017/18, CCXXIV, E.

In reactie op het geschetste uitgangspunt dat de vaste verandermomenten gelden als deadline voor de behandeling van spoedmomenten merkt het kabinet het volgende op. Daar waar om bijzondere spoed wordt gevraagd, zal in het algemeen tevens sprake zijn van een situatie waarvoor een uitzondering geldt op het beleid inzake vaste verandermomenten (dat wil zeggen: het in acht nemen van een termijn van twee maanden tussen bekendmaking en inwerkingtreding, en het aanhouden van de voor een wet geldende vaste veranderdatum).² Het kan zich dus ook voordoen dat bij een verzoek tot spoedbehandeling een andere deadline dan 1/1 of 1/7 (zoals bijvoorbeeld een implementatiedeadline van een EU-richtlijn) wordt nagestreefd.

Het kabinet heeft vanzelfsprekend begrip voor de irritatie die een verzoek tot spoedbehandeling kan opwekken wanneer in een eerdere fase niet een vergelijkbare mate van spoed lijkt te zijn betracht door regering of Tweede Kamer. Desalniettemin meent het kabinet dat zo'n constatering op zichzelf niet voldoende reden zou horen te vormen om te oordelen dat voor een spoedbehandeling de voor de Eerste Kamer genoemde deadline dan niet meer automatisch richtinggevend kan zijn. Gegeven het uitgangspunt dat de noodzaak van een spoedbehandeling gerelateerd dient te zijn aan de nadelige gevolgen van een latere inwerkingtreding, verdwijnt die noodzaak niet wanneer in een eerder traject vertraging is opgetreden. Ook wijst het kabinet er op dat het streven naar spoedige inwerkingtreding vaak is ingegeven door de wens daartoe uit de samenleving (zoals bedrijven, sectororganisaties, belangengroepen) of de Tweede Kamer.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Bij brief van 24 februari 2017 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer heeft de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Economische Zaken, voornemens geschetst om tot een grotere transparantie van het wetgevingsproces te komen.³ Daarin is mede ingegaan op de motie-Oosenbrug c.s. over het actief openbaar maken van onder meer uitvoeringstoetsen.⁴

Zoals in deze brief is aangegeven is het kabinet voornemens om rapportages en andere brondocumenten die informatie bevatten over de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel⁵ en die nu nog niet naar de Kamers worden gezonden, standaard te gaan publiceren op de voor iedereen toegankelijke wetgevingskalender.⁶ Naar verwachting zal in de loop van dit jaar deze belangrijke functionaliteit aan de wetgevingskalender zijn toegevoegd.

4. Geconsolideerde wetsteksten

Hoewel het kabinet begrip heeft voor deze wens van de Eerste Kamer, is het een misvatting dat een verplichting tot het standaard bij een wijzigingswet meeleveren van geconsolideerde teksten van de doelwet(ten) geen extra capaciteit of kosten met zich zou meebrengen. In de huidige situatie wordt slechts in incidentele gevallen door het departement een geconsolideerde tekst van de doelwet (de wet waarop het wijzigingsvoorstel betrekking heeft) opgesteld en bijgehouden tijdens

² Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 4.17.

³ Kamerstukken II 2016/17, 33 009, nr. 39.

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 14.

⁵ Daaronder in voorkomend geval mede begrepen de resultaten van de zogenaamde doenvermogenstoets, welke is aangekondigd in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 22 januari 2018 (Kamerstukken I 2017/18, 34 775, R).

⁶ Te raadplegen op <http://wetgevingskalender.overheid.nl>.

het wetgevingstraject. Het consolideren van gewijzigde wetten heeft tot op heden nooit een taak van de departementen zelf gevormd, maar is uitbesteed aan een commerciële opdrachtnemer vanwege de specifieke deskundigheid die nodig is om de soms ingewikkelde vertaalslag van meerdere wijzigingsopdrachten uit verschillende wetten op een objectieve en foutloze wijze te realiseren. De routine waarmee dat proces wordt uitgevoerd door deze gespecialiseerde uitvoerder vertaalt zich bovendien in een efficiencywinst die binnen een departement niet snel gerealiseerd zal kunnen worden.

De jarenlange ervaring met dit proces heeft ook geleerd dat het het meest efficiënt is om die consolidatie uit te voeren op een tijdstip kort voor de beoogde inwerkingtredingsdatum van de wijzigingswet, dus pas na voltooiing in uw Kamer van het wetgevingstraject en nadat duidelijk is wanneer het wetsvoorstel in werking treedt. Op dat moment bestaat namelijk niet alleen de meeste zekerheid over wat de definitieve tekst van de wijzigingswet is, maar bovendien is dan ook het meest duidelijk of andere wetgevingstrajecten die aangrijpen op dezelfde doelwet nog effect hebben op die geconsolideerde tekst. Met name bij de grotere wetten zijn vaak meerdere wetgevingstrajecten gelijktijdig aanhangig die gevolgen kunnen hebben voor de uiteindelijke tekst op het moment van inwerking-treding.

Een vervroeging van de consolidatieslag zal in zijn algemeenheid dus zeker tot efficiencyverlies leiden omdat op een later moment toch opnieuw vastgesteld moet worden hoe de geconsolideerde tekst komt te luiden (en waarbij in een deel van de gevallen weer aanpassing van die tekst nodig zal zijn). Hoe vroeger in het traject zo'n geconsolideerde tekst opgesteld wordt, des te groter is de kans dat die niet overeen zal stemmen met de uiteindelijke tekst. Verder zal het in zo'n geval vaker nodig zijn om meerdere versies van de geconsolideerde tekst te vervaardigen omdat dan nog niet vaststaat in welke volgorde het wetsvoorstel ten opzichte van andere wetsvoorstellen in werking zal treden.

Het voorgaande betekent dat wanneer de wetgevingsdirecties de taak zouden krijgen voortaan deze consolidatie uit te voeren op het moment van aanleveren van een (wijzigings)wetsvoorstel, dat dus zal leiden tot een groter beslag op de schaarse wetgevingscapaciteit binnen de departementen dan nu het geval is. Deze benodigde extra capaciteit zal om de hierboven geschetste redenen niet worden gecompenseerd door een verminderd capaciteitsbeslag in het vervolg van het wetgevings-traject.

Om deze negatieve gevolgen zo veel mogelijk te voorkomen valt te denken aan met name deze twee alternatieven:

- het vervroegen van het consolidatiemoment door de externe partij die daar nu aan het einde van het traject mee belast is,
- het gebruik maken van IT-middelen waarmee de wetgevingsjurist in staat wordt gesteld om zonder al te veel extra lasten geconsolideerde wetteksten te vervaardigen naast het formele wijzigingsvoorstel.

Beide alternatieven vragen om nadere studie. In het eerste geval is in het bijzonder de vraag welke additionele kosten gemoeid zijn met het vervroegen (en in sommige gevallen verdubbelen) van het consolidatiemoment. Over het tweede alternatief valt op te merken dat een aantal jaren geleden reeds is geëxperimenteerd met een wetgevingseditor waarin gelijktijdig een wijzigingswet en een geconsolideerde tekst van de doelwet geproduceerd konden worden. De conclusie op dat moment was dat een verdere investering in het gebruikersvriendelijk maken van die editor vereist zou zijn om dit instrument in de praktijk bruikbaar te doen zijn.

Vast staat dat alle varianten leiden tot een toename van lasten of kosten. Het kabinet acht het daarom van belang dat tevens wordt nagedacht over de vraag in welke gevallen de baten niet opwegen tegen de extra lasten/kosten van een verplichting tot meezenden van een geconsolideerde tekst van de doelwet(ten). Daarbij valt te denken aan:

- wetten die in hoofdzaak het karakter van een nieuwe zelfstandige wet hebben en waarbij slechts wijzigingen van ondergeschikt belang in andere wetten worden aangebracht;
- reparatiewetten waarin in een groot aantal wetten wijzigingen van niet-inhoudelijke betekenis worden doorgevoerd;
- wetten waarbij de wijzigingswet zelf reeds voldoende duidelijkheid over het eindresultaat geeft (een fictief voorbeeld zou zijn een wet waarmee de aanduiding van het Ministerie of de Minister van «Veiligheid en Justitie» telkens wordt gewijzigd in «Justitie en Veiligheid»).

Het kabinet stelt daarom voor om in overleg met uw Kamer nader te omlijnen in welke gevallen de meeste behoefte bestaat aan geconsolideerde teksten. Door middel van een proef bij een beperkt aantal daarvoor in aanmerking komende gevallen zou vervolgens moeten worden gezien welke oplossing of oplossingen, mede uit het oogpunt van efficiëntie en kosten, het beste is.

5. Europa – nuancering eigenstandige rol

Het kabinet heeft kennis genomen van het standpunt van uw Kamer op dit punt, maar merkt wel het volgende op. Een kenmerk van nationale beraadslagingen over Europese voorstellen is dat noch het kabinet noch het parlement het tijdschema kan bepalen waarbinnen de beraadslaging daarover afgerond dient te zijn. Naarmate een standpuntbepaling later in het traject plaatsvindt door uw Kamer zijn de beraadslagingen daarover weliswaar eenvoudiger omdat dan meer informatie beschikbaar is, maar neemt tevens het risico toe dat de conclusies daarvan niet langer relevant zijn, omdat het moment al verstreken is waarin zij nog gewicht in de schaal kunnen leggen.

6. Europa – Raadsagenda's en Raadsverslagen

Het kabinet zal opnieuw aandacht geven aan deze wens.

7. Europa – Gerichtte informatie over de Raadsonderhandelingen

Het kabinet heeft kennisgenomen van uw aankondiging en zal er naar streven gehoor te geven aan concrete informatieverzoeken.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Ten aanzien van ons voorstel om een proef te starten met betrekking tot het meezenden van geconsolideerde teksten verneem ik graag uw reactie.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker