

Vergaderjaar 1996–1997

**25 428**

## **Vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 juni 1997

Hierbij doe ik u toekomen een kabinetsstandpunt «Wetgeving en uitvoering; de positie van de Staten-Generaal bij wetgevingsprojecten die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering vergen».

Deze nota is aan de Eerste Kamer toegezegd door de Staatssecretaris van Justitie bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel tot reorganisatie van de Raden voor de Kinderbescherming (kamerstukken I 1995–1996, 24 257, nr. 177b en Handelingen I 1995–1996, blz. 17).

In de nota wordt een aantal opties geschetst om binnen de beperkte staatsrechtelijke speelruimte om te gaan met het dilemma van enerzijds de wens al in een vroeg stadium van het wetgevingsproces te beginnen met de voorbereiding van de uitvoering, zodat ook een ingrijpende wet zonodig snel na totstandkoming kan werken, en anderzijds de wens het parlement in zijn rol van medewetgever niet voor voldongen feiten te plaatsen.

De nota geeft slechts een catalogus van mogelijkheden. Regering en Staten-Generaal dienen zich steeds rekenschap te geven van de gevolgen die een vroegtijdige start van de uitvoeringsvoorbereiding kan hebben voor de positie van de Staten-Generaal.

De nota is ook aan de Eerste Kamer gezonden. Het kabinet zou het op prijs stellen met de Tweede en de Eerste Kamer over de geschetste opties van gedachten te wisselen.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

## WETGEVING EN UITVOERING

### De positie van de Staten-Generaal bij wetgevingsprojecten die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering vergen

#### 1. Inleiding

In de afgelopen jaren is bij verschillende gelegenheden van de zijde van de beide Kamers van de Staten-Generaal kritiek geleverd op het al tijdens het wetgevingsproces in gang zetten van moeilijk omkeerbare uitvoeringsvoorbereidingen. Zo heeft de Eerste Kamer bij de behandeling van de wetsvoorstellen inzake de reorganisatie van de politie (Politiewet)<sup>1</sup>, de eerste fase herziening rechterlijke organisatie<sup>2</sup> en de reorganisatie van de raden voor de kinderbescherming<sup>3</sup> uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor en zelfs enig ongenoegen geuit over het feit dat tijdens de behandeling van deze wetsvoorstellen al vergaande uitvoeringsmaatregelen in gang gezet waren.

Ook bij andere wetgevingsprojecten met ingrijpende organisatie- en automatiseringsaspecten (paspoortproject, gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens e.d.) is de vraag van de verhouding tussen wetgevingsproces en de voorbereiding van de uitvoering aan de orde gesteld.

In sommige gevallen kan een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering noodzakelijk zijn om te bereiken dat de wet al snel na haar vaststelling in werking kan treden. Maar zo'n vroegtijdige start kan ook tot gevolg hebben dat de tijdens het wetgevingsproces in gang gezette uitvoeringsmodaliteiten moeilijk of slechts met groot investerings- of tijdsverlies kunnen worden teruggedraaid. Het gevaar bestaat dan dat het parlement als medewetgever min of meer voor voldongen feiten wordt geplaatst.

Het dilemma is duidelijk: aan de ene kant moet het primaat van de wetgever worden gewaarborgd, aan de andere kant moeten democratisch gewenste besluiten ook zo snel en efficiënt mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Meer nog dan bij de Tweede Kamer speelt dit dilemma bij de Eerste Kamer, aangezien die kamer de laatste schakel vormt in het wetgevingsproces en zij bovendien slechts over het zware middel van verwerping van een wetsvoorstel beschikt.

Een en ander leidt tot de centrale vraag in deze nota:

*Op welke wijze kan worden voorkomen dat, indien voorafgaand aan de inwerkingtreding van een wet omvangrijke, moeilijk terug te draaien maatregelen moeten worden genomen ter voorbereiding van de uitvoering, de Staten-Generaal als medewetgever voor voldongen feiten worden geplaatst?*

Het algemene karakter van het vraagstuk van de verhouding tussen het tijdstip van wetgeving en de uitvoering daarvan, is aanleiding geweest het onderwerp op te nemen in het werkprogramma van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW). Daarnaast heeft de Staatssecretaris van Justitie aan de Eerste Kamer bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel inzake de reorganisatie van de raden voor de kinderbescherming een notitie over dit onderwerp toegezegd.<sup>4</sup> In deze notitie, die in overleg met de ICHW is voorbereid, komt het kabinet tot een nadere probleemanalyse en mogelijke oplossingen om partijen in het wetgevingsproces binnen de beperkte staatsrechtelijke speelruimte, enig houvast te bieden voor het omgaan met dit vraagstuk.

Paragraaf 2 bevat de probleemanalyse. In de paragrafen 3 tot en met 7 worden verschillende oplossingsrichtingen verkend. In paragraaf 8 worden enkele conclusies getrokken.

<sup>1</sup> Kamerstukken I 1992/93, 22 562, nr. 247b.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 1993/94, 22 495, nr. 53a.

<sup>3</sup> Kamerstukken I 1995/96, 24 257, nr. 177a.

<sup>4</sup> Zie Kamerstukken I 1995/96, 24 257, nr. 177b, p. 1 en Handelingen I 1995/96, blz. 1749.

## *2. Het dilemma: snelle en efficiënte uitvoering versus de positie van de Staten-Generaal*

Het geschetste probleem doet zich vooral voor bij het vroegtijdig voorbereiden van ingrijpende organisatieveranderingen, en bij het vroegtijdig opzetten van nieuwe uitvoeringsorganisaties of complexe geautomatiseerde uitvoeringssystemen.

In het algemeen is het geoorloofd om dergelijke voorbereidingen al tijdens het wetgevingsproces te treffen. Het gaat immers nog niet om uitvoering van de wet<sup>1</sup>, maar slechts om het voorbereiden van die uitvoering.

In bepaalde gevallen is het zelfs noodzakelijk om al enige uitvoeringsvoorbereidingen te treffen, namelijk wanneer georganiseerd overleg – met centrales van overheidspersoneel – over rechtspositionele aspecten van beleidsvoornemens en wetsvoorstellen moet worden gevoerd. Veelal moet dit overleg tot overeenstemming leiden over de rechtspositionele aspecten, en is het dus belangrijk dat in deze aspecten al inzicht bestaat. Het is gebruikelijk om bij de afspraken die in het georganiseerd overleg worden gemaakt, een clausule op te nemen dat zij gelden onder de voorwaarde van goedkeuring van de onderliggende wettelijke regeling door het parlement. Ondanks dat kan bij de voorbereiding van de uitvoering een spanning met de positie van de Staten-Generaal ontstaan.

Het is niet altijd uit te sluiten dat door die voorbereidingen feitelijk moeilijk omkeerbare situaties ontstaan, waardoor de vrijheid van de Staten-Generaal om voor een wet met een wezenlijk andere inhoud te kiezen, te zeer beperkt wordt. De mogelijke spanning tussen uitvoeringsvoorbereiding en wetgeving pleit ervoor om tot die voorbereiding over te gaan indien de benodigde wetgeving tot stand is gebracht. Deze lijn is ook vanuit staatsrechtelijk oogpunt zuiver: hij doet het meest recht aan het primaat van de wetgever.

Desalniettemin moet worden onderkend dat het onverkort volgen van deze lijn, zeker bij grote en gecompliceerde projecten, bezwaren kan hebben en – zoals uit het bovenstaande bleek – soms vanwege overlegverplichtingen eenvoudigweg niet mogelijk is.

Met name grootschalige reorganisatieprocessen zouden onaanvaardbaar veel tijd in beslag nemen indien niet eerder met de voorbereiding van de organisatieverandering zou kunnen worden begonnen dan nadat de laatste letter van de daarop betrekking hebbende wetgeving in het Staatsblad is verschenen.

Naast een verminderde slagvaardigheid tijdens het reorganisatieproces kan een te langdurige reorganisatie ook een bedreiging voor het project als zodanig zijn. Het is belangrijk om de vaart erin te houden, mede vanwege de onzekerheden die een reorganisatie voor het betrokken personeel met zich brengt.

Daarnaast moet worden erkend dat een vroege start met de voorbereiding van een organisatieverandering ook andere voordelen kan hebben: bij de tot stand te brengen wetgeving kan soms ook geprofiteerd worden van daarbij verkregen inzichten of opgedane ervaringen. Deze voordelen van een vroegtijdige start, al tijdens het wetgevingsproces, gelden evenzeer voor projecten waarbij voor de uitvoering van de desbetreffende wetgeving geautomatiseerde systemen ontwikkeld moeten worden.

<sup>1</sup> Dit geeft tevens de reikwijdte van deze nota aan: het gaat niet om het anticiperend toepassen van de wet voordat deze in werking is getreden, bijvoorbeeld doordat een nieuwe organisatie die ingesteld wordt bij wet en aan die wet bevoegdheden ontleent, deze bevoegdheden alvast gaat uitoefenen.

Denkbaar is dat flexibiliteit bij de voorbereiding van uitvoeringsmaatregelen wordt bewerkstelligd door in de wet die de basis biedt voor een nieuwe organisatie of een nieuw systeem, in ruime delegatiemogelijkheden te voorzien. Bedacht moet echter worden dat het in de situaties waarop deze notitie ziet juist vaak niet verantwoord en gewenst is om met ruime delegatiegrondslagen te werken, vanwege grondwette-

lijke vereisten of aspecten van rechtsstatelijkheid. Daarbij komt nog dat ruime delegatiegrondslagen zich in het algemeen slecht verhouden met het primaat van de wetgever. Op grond hiervan beogen de Aanwijzingen voor de regelgeving ruime, ongeclausuleerde delegatiemogelijkheden juist te beperken.

Er zullen dus gevallen blijven waarin het voorbereiden van de uitvoering al tijdens de parlementaire behandeling van een wettelijke regeling wenselijk of noodzakelijk is, en waarbij de regering zich voor het dilemma geplaatst ziet om enerzijds voortvarend te werk te gaan en anderzijds de betrokkenheid van de Staten-Generaal te waarborgen op zodanige wijze dat deze niet voor voldongen feiten worden gesteld. In de volgende paragrafen worden enige mogelijkheden voor oplossing van dit dilemma verkend.

### *3. Geïntegreerde plannen van wetgeving en uitvoering*

Het kabinet meent dat vooral door een meer procesmatige en op geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering gebaseerde aanpak binnen de rijksoverheid een deel van de geschetste problemen kunnen worden ondervangen. Bij sommige projecten bestaan goede mogelijkheden om de processen van wetgeving en uitvoering op elkaar af te stemmen door de voorbereiding van de uitvoering in zulke kleine delen door te «knippen» dat onomkeerbare beslissingen of nodeloze investeringen per onderdeel kunnen worden voorkomen en dat zonder tijdsverlies aanpassingen kunnen worden gepleegd.

Om tot een reële planning te komen zou ook vaker gebruik gemaakt kunnen worden van de mogelijkheid van een procedureoverleg met de kamers, waarbij zoveel mogelijk afspraken gemaakt worden over de termijnen waarbinnen een wetgevingsproject tot een einde zal worden gebracht. De voorbereiding van de uitvoering kan hierop worden afgestemd.

Deze mogelijkheden worden waarschijnlijk nog niet altijd ten volle benut. Het kabinet stelt zich voor een dergelijke procesmatige aanpak, leidend tot een meer geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering, te stimuleren en versterken.

### *4. Vroegtijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal via een beleidsnota of voortgangsrapportage*

Een tweede mogelijkheid is om het parlement vóór of tijdens de totstandkoming van wetgeving steeds in een vroegtijdig stadium bij de voorbereiding van de uitvoeringsmaatregelen te betrekken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door middel van gedachtenwisseling over beleidsnota's of voortgangsrapportages.

In een *beleidsnota* kunnen de hoofdlijnen van een project (waaronder de uitgangspunten en het einddoel) – met andere woorden, het voorgenomen beleid – worden uiteengezet<sup>1</sup>. Naar aanleiding van discussie met de Tweede Kamer daarover zou inzicht kunnen worden verkregen in mogelijke steun voor dit beleid. De voornemens in de nota moeten enerzijds voldoende helder en concreet zijn en een adequaat inzicht geven in de te nemen uitvoeringsbeslissingen, anderzijds moeten zij niet dermate ver uitgewerkt zijn dat de meningsvorming daarover door het parlement zou verworden tot een oneigenlijke «voorprocedure» van het wetgevingsproces.

Het kabinet is zich ervan bewust dat een beleidsnota door de kamer niet kan worden aangenomen of verworpen en dus niet te vergelijken is met een wetsvoorstel. Wel kan de behandeling van een nota uitwijzen of de

---

<sup>1</sup> Vgl. de «uitgangspuntennotitie», zoals beschreven door I. Th. M. Snellen/J. T. Schokker, *Wetgeving en Systeemontwikkeling*, serie Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid, deel 2, Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, december 1993, p. 146.

voornemens al dan niet op een voldoende draagvlak in het parlement kunnen rekenen. Eventueel kunnen via moties verlangens tot wijziging kenbaar worden gemaakt. Dit maakt het aanvaardbaar dat de voorbereiding van de uitvoering van het project in gang wordt gezet voordat de daarop betrekking hebbende wetgeving geheel tot stand is gebracht. Het kabinet realiseert zich echter dat de kamer het recht heeft op zaken terug te komen bij de daadwerkelijke behandeling van de betreffende wettelijke regeling.

Het alternatief van de beleidsnota staat op gespannen voet met het voornemen tot het terugdringen van het aantal nota's, zoals dat is besproken in het kader van de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing<sup>1</sup> en door het vorige kabinet is vastgelegd in de nota Voortvarend wetgeven.<sup>2</sup> Hoewel een beleidsnota in het onderhavige geval een doelmatige en doeltreffende wetgeving ten aanzien van grootschalige en complexe projecten zou kunnen bevorderen, en daarmee het wetgevingsproces zou kunnen dienen, blijft het kabinet bij het eerdere standpunt dat van dit instrument terughoudendheid gebruik gemaakt zou moeten worden. Steeds zal een gedegen afweging moeten plaatsvinden van de meerwaarde daarvan in het desbetreffende geval.

Het doel van een beleidsnota is het uiteenzetten van voorgenomen beleid. In het algemeen zal de regering daarover alleen met de Tweede Kamer discussiëren. Het gevolg daarvan is wel dat alleen bij die kamer inzicht kan worden verkregen in mogelijke steun voor voorgenomen (wetgevende) maatregelen. Het kabinet acht het wenselijk om in de hier bedoelde gevallen ook bij de Eerste Kamer dit inzicht te verkrijgen.

Het kabinet stelt zich dan ook voor dat in geval het opstellen van een beleidsnota opportuun wordt geacht, en deze nota richtinggevend is voor wetgeving en de uitvoering daarvan, bij toezending daarvan aan de Eerste Kamer uitdrukkelijk wordt gemeld dat de betreffende nota richtinggevend is voor wetgeving en uitvoering, en dat het kabinet graag de mening van de Eerste Kamer daarover zou willen vernemen. De Eerste Kamer bepaalt uiteraard zelf of zij over een dergelijke nota met de regering van gedachten wil wisselen.

Om te voorkomen dat zonder parlementaire betrokkenheid onomkeerbare beslissingen ten behoeve van de uitvoering van een bepaald project worden genomen, kan het aanbeveling verdienen om beide Kamers tijdens het wetgevingsproces regelmatig op de hoogte te houden via *voortgangsrapportages*. Deze voortgangsrapportages kunnen als zelfstandig instrument fungeren, maar ook kunnen zij als aanvulling op een beleidsnota dienen.

Over de herziening van de rechtelijke organisatie worden bijvoorbeeld halfjaarlijkse voortgangsrapportages gestuurd aan het parlement. Ook voor deze voortgangsrapportages geldt dat helder en concreet moet worden beschreven welke stappen in de uitvoering zijn en zullen worden genomen, opdat de kamers in staat worden gesteld aan te geven op welke onderdelen eventueel wijzigingen gewenst zijn.

##### 5. Voorbereidingswet

De in paragraaf 4 beschreven opties (beleidsnota en voortgangsrapportage) gaan uit van een systeem waarbij de wetgeving volgt op de gehele of gedeeltelijke voorbereiding van de uitvoering en de genomen beslissingen formaliseert. De wet regelt de inrichting, de werking en het beheer van het gekozen stelsel wel, maar pas op een moment dat de door de regering gemaakte keuzen feitelijk niet of nauwelijks zijn terug te dringen.

Het is ook denkbaar om het tijdstip van wetgeving bij bepaalde grote

<sup>1</sup> Vgl. kamerstukken II 1993/94, 21 427, nr. 101, blz. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 462, nr. 1, blz. 23.

projecten «naar voren te halen». De op te stellen wet heeft in dat geval een ander karakter dan gebruikelijk. In het kader van een in 1993 verrichte studie naar «Wetgeving en systeemontwikkeling» zijn door prof. mr. W. Konijnenbelt enige mogelijkheden beschreven voor het opstellen van deze andere typen wetgeving.<sup>1</sup>

Daarbij is uitdrukkelijk aandacht besteed aan het spanningsveld tussen het belang van het primaat van de wetgever – waaronder begrepen de betrokkenheid van de Staten-Generaal – enerzijds en het belang van het vermijden van risico's in de sfeer van investerings- of tijdverlies anderzijds.

Het kabinet acht de opties die in deze studie worden geschetst niet onverkort bruikbaar, maar heeft ze wel als inspiratiebron gebruikt voor de in deze en de volgende paragraaf beschreven twee wetvormen die met dit spanningsveld rekening houden.

Het eerste wetstype dat het kabinet onderscheidt is de *voorbereidingswet*. Dit is een wet die naast het staatsrechtelijk minimum (bijvoorbeeld hetgeen ingevolge de Grondwet bij wet moet worden geregeld), de belangrijkste juridische en politieke randvoorwaarden voor de inrichting, de werking en het beheer van een nieuw in te stellen of te veranderen organisatie bevat, of de principes die in acht moeten worden genomen bij systeemontwikkelingsactiviteiten. De feitelijke invulling van de organisatie of het uitvoeringssysteem (taken, bevoegdheden van de organisatie, gebruik en beheer van het systeem) wordt in een later stadium bij «gewone» wet geregeld.

Een voorbereidingswet kan worden ingediend zodra voldoende duidelijkheid bestaat over de hoofdlijnen van de organisatie of het geautomatiseerde systeem en daarover tussen alle betrokken (niet alleen in het politieke speelveld, maar ook de «uitvoerders» zelf, zoals ontwerpers en gebruikers van een systeem, bestuurders van een organisatie) voldoende overeenstemming bestaat. De essentiële keuzevragen moeten helder in kaart zijn gebracht en de juridische en politieke randvoorwaarden van het stelsel moeten kunnen worden aangegeven in de wet.

De inbreng van het parlement wordt bij gebruik van een voorbereidingswet verdeeld over twee fasen:

1. Vóór de start van de voorbereiding van de (re)organisatie of systeemontwikkeling door vaststelling van de voorbereidingswet.
2. Na afronding van de voorbereidende fase door vaststelling van een definitieve wettelijke regeling.

In de periode tussen deze twee fasen dient het parlement op de hoogte gehouden worden van de vorderingen in het proces, op een manier die zich het best verhoudt met het primaat van de wetgever. Een optie is te werken met voortgangsrapportages. Een andere optie is dat strategische beslissingen in het proces ter goedkeuring worden voorgelegd aan het parlement. De voorbereidingswet kan voor de wijze waarop dit geschiedt een voorziening bevatten.

De fasegewijze aanpak kan tegelijkertijd ook een nadeel zijn van het werken met een voorbereidingswet. De wetsprocedure moet tweemaal worden doorlopen, waarbij de uiteindelijke tijdwinst marginaal kan zijn. Er zal dus steeds zorgvuldig moeten worden gezien of een voorbereidingswet meerwaarde heeft, of dat de tijd die daarmee gemoeid gaat beter kan worden uitgetrokken om tot een geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering te komen (zie paragraaf 3), waarbij meteen een definitieve wettelijke regeling kan worden voorbereid.

---

<sup>1</sup> W. Konijnenbelt, *Wetgeving en Systeemontwikkeling*, Kanttekeningen van juridische zijde, in: I. Th. M. Snellen/J. T. Schokker, *Wetgeving en Systeemontwikkeling*, p. 154–159.

## 6. *Machtigingswet*

Een tweede wetstype dat het kabinet onderscheidt op basis van de genoemde studie van Konijnenbelt is de *machtigingswet*. Een dergelijke wet beoogt de start van een nieuw stelsel mogelijk te maken zonder dat de zaken al helemaal te overzien zijn. Ook daarbij is het de bedoeling dat de wet kort na afronding van het proces van systeemontwikkeling of (re)organisatie wordt vervangen door een definitieve wet. De machtigingswet bevat alleen het zogenoemde staatsrechtelijk vereiste minimum (zoals hetgeen grondwettelijk vereist is). De rest, dus ook de vaststelling van belangrijke principes of randvoorwaarden voor inrichting, werking of beheer van een organisatie of een systeem, wordt volledig gedelegeerd aan lagere wetgevers.

De machtigingswet kent wel dezelfde fasering in parlementaire betrokkenheid als de voorbereidingswet, doch het essentiële verschil daarmee is gelegen in het blanco karakter ervan.

Een machtigingswet staat ondanks haar tijdelijk karakter op gespannen voet met het primaat van de wetgever en is alleen daarom al een minder geschikt middel om de voorbereiding van de uitvoering van wettelijke basis te voorzien. Wellicht zou bij hoge uitzondering de tijdelijkheid een rechtvaardiging kunnen vormen om voor dit wetstype te kiezen, bijvoorbeeld in gevallen waarin een voorbereidingswet niet bruikbaar is omdat er nog teveel onzekerheden zijn over de inrichting van het voorgenomen stelsel en toch grote spoed geboden is. Meestal zal het echter zinvoller zijn om de tijd die gemoeid gaat met het maken van een tijdelijke machtigingswet te benutten om meer inzicht te krijgen in de invulling van het stelsel, zodat een van de andere geschetste oplossingen kan worden gekozen.

## 7. *Structuurbeslissing*

In de in paragraaf 4 beschreven varianten wordt het parlement voorafgaand aan of tijdens het wetgevingsproces op informele wijze op de hoogte gebracht dan wel gehouden van de benodigde en eventueel in gang gezette uitvoeringsmaatregelen. Dit laat echter onverlet het recht van de Staten-Generaal om in een later stadium van dit proces op de zaken terug te komen. De regering kan de «wetgever» nu eenmaal niet binden: zij is niet «de wetgever». Wat dat betreft is er geen verschil met andere bestuursdaden.

In de in de paragrafen 5 en 6 beschreven varianten wordt de wetgever wel gebonden – er wordt immers formele wetgeving tot stand gebracht – maar daaraan kleefde wel het bezwaar dat de wetgevingsprocedure zwaarder wordt belast. Het totale proces moet immers twee keer gevolgd worden: een keer voor de voorbereidingswet of machtigingswet en een keer voor de definitieve wettelijke regeling.

Een variant waarbij deze nadelen wellicht worden ondervangen, is het formaliseren van de betrokkenheid van de Staten-Generaal in de voorfase via een wettelijk vastgelegde bijzondere besluitvormingsprocedure, waarin waarborgen voor het politiek primaat en flexibiliteit ten aanzien van de voorbereiding van de uitvoering verenigd zijn.

Voor de opzet van die variant zouden elementen van de in de Wet op de ruimtelijke ordening voorziene planologische kernbeslissing (PKB) bij uitvoering van grote ruimtelijke projecten benut kunnen worden. Een PKB wordt ter instemming voorgelegd aan het parlement. Een dergelijke procedure zou ook in de in deze nota voorziene gevallen kunnen worden gevolgd: in wat een *structuurbeslissing* zou kunnen worden genoemd, worden de hoofdlijnen van de wettelijke regeling en de essentiële uitvoeringsaspecten vastgelegd. Deze beslissing wordt ter uitdrukkelijke

instemming voorgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal en vormt na verkregen instemming het uitgangspunt voor de verdere besluitvorming in het wetgevingsproces.

Het kabinet heeft zich bij deze variant direct de vraag gesteld wat de meerwaarde daarvan is – behalve hetgeen aan het begin van de paragraaf al werd genoemd – boven een beleidsnota of een voorbereidingswet. De figuur heeft enerzijds veel weg van het op meer formele wijze aanvaarden van een beleidsnota. Anderzijds ligt de structuurbeslissing qua inhoud dicht aan tegen een voorbereidingswet als beschreven in paragraaf 5. Het verschil is dat over een structuurbeslissing de Raad van State niet zal behoeven te worden gehoord, hetgeen enige tijdwinst met zich brengt. Het nadeel ervan is echter dat pas in het vervolgtraject, als een wettelijke regeling tot stand wordt gebracht, van de wetgevingsadvisering door dit college geprofiteerd wordt.

Gelet hierop is nog niet duidelijk in wat voor soort gevallen deze variant de voorkeur zou verdienen boven een beleidsnota (paragraaf 3) of een voorbereidingswet (paragraaf 4).

## *8. Conclusies*

Het is mogelijk noch wenselijk om een blauwdruk te geven voor de wijze waarop de positie van de Tweede en Eerste Kamer bij wetgevingsprojecten een vroege start met de voorbereiding van de uitvoering gewenst is, wordt gegarandeerd. Per geval kunnen de consequenties voor de positie van de Staten-Generaal van een vroege start met uitvoeringsvoorbereidingen immers zeer verschillen.

Het kabinet acht het ook niet wenselijk en zinvol de huidige praktijk op dit punt drastisch te veranderen. De in deze notitie geschetste opties vormen niet meer dan een catalogus van mogelijkheden. Het is van belang dat de regering en de beide kamers der Staten-Generaal zich – indien een snelle invoering van een wet die ingrijpende organisatieveranderingen of complexe geautomatiseerde uitvoeringssystemen vergt noodzakelijk wordt geacht – steeds rekenschap geven van de gevolgen die een vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van die wet voor de positie van de Staten-Generaal kan hebben.

Het werken met een geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering, waaronder begrepen het maken van heldere afspraken tussen de partners in het wetgevingsproces, is naar de mening van het kabinet de meest geschikte optie om problemen te ondervangen. De andere in deze notitie geschetste opties kunnen, hoewel daaraan ook duidelijk nadelen zijn verbonden, in bepaalde gevallen uitkomst bieden bij het vorm geven van garanties voor een goede betrokkenheid van de kamers. Welke keuze moet worden gemaakt, hangt uiteraard sterk af van de aard, omvang en inhoud van het wetgevingsproject.

Het kabinet zou het op prijs stellen met de beide kamers der Staten-Generaal over de in deze notitie geschetste opties van gedachten te wisselen.