

3.2 Informatievoorziening bij uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is de toetsing van wetsvoorstellen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onderdeel van het Eerste Kamerwerk. Dat betekent niet dat de Eerste Kamer zelf uitgebreid onderzoek naar die uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid doet of kan doen. Zij zal in de eerste plaats uitgaan van hetgeen de regering (of bij een initiatiefwetsvoorstel: de initiatiefnemer(s)) daarover opmerkt, die informatie kritisch wegens, doorvragen en eventueel verzoeken om aanvullende informatie. Ook de toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vergt uiteindelijk een politiek oordeel.

De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten voor de regering, c.q. het eerstverantwoordelijke ministerie diverse richtlijnen voor wat betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van ontwerpregelgeving (wetsvoorstellen en lagere regelgeving). Zo mag pas tot het treffen van een regeling worden overgegaan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt (Aanwijzing 11) en moeten in de toelichting op een regeling in daarvoor in aanmerking komende gevallen de gevolgen van de regeling voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden gekwantificeerd (Aanwijzing 256). Dit zijn in jargon de BET¹¹, de MET¹² en de U&H-toets. Voor de laatste toets werken departementsambtenaren met een Handleiding uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets.¹³

Het doel van de U&H-toets is het verzamelen van zo veel mogelijk (kwantitatieve) gegevens over de mogelijke effecten en neveneffecten van een wetsvoorstel, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Ambtenaren van het verantwoordelijke ministerie werken met vijf vragen. Deze lopen van het in kaart brengen van de doelgroep van de regeling en zijn omvang, naar het schatten van de benodigde handhavingsinzet, het inwinnen van de oordelen van de handhavende en uitvoerende organisaties¹⁴ en het analyseren van de mogelijke gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht (rechtshandhaving) en de Raad voor Rechtsbijstand. De vijf vragen vallen weer uiteen in verschillende subonderdelen die de ambtenaren moeten langslopen, bijvoorbeeld het inschatten van de kosten van de uitvoering en de handhaving.

De commissie meent dat de departementale U&H-toets een nuttig instrument is en ook voor de Kamer veel bruikbare informatie kan opleveren om in de correspondentie met de regering te gebruiken. Zij ziet wel twee knelpunten. Het eerste is dat de U&H-toets wordt uitgevoerd «in daarvoor in aanmerking komende gevallen», dat wil zeggen alleen wanneer naar het oordeel van het verantwoordelijke ministerie «substantiële effecten te verwachten zijn» (Aanwijzing 256). De beschrijving van de mogelijke effecten en neveneffecten is bovendien vormvrij. Deze mag worden verwerkt in de memorie of nota van toelichting, maar ook integraal in de vorm van bijvoorbeeld een memo of rapport aan de memorie of nota worden gehecht. Voor het parlement betekent dit dat de informatie niet steeds op dezelfde wijze wordt aangeleverd en soms in een toelichtende tekst «verstopt» zit.

¹¹ Bedrijfs-effectentoets.

¹² Milieu-effectentoets.

¹³ Handleiding van 20 april 2015.

¹⁴ Dit onderdeel van de U&H-toets wordt, enigszins verwarrend, de «uitvoeringstoets» genoemd.

Bij de bestudering van de antwoorden op de onder de leden uitgezette vragenlijst heeft de commissie geconstateerd dat een aanzienlijke meerderheid van de respondenten (63,8%) vindt dat de regering *vaker* een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets zoals hiervoor beschreven moet uitvoeren en de toets en resultaten *integraal* aan het parlement moet verstrekken, ofwel gemotiveerd moet aangeven waarom zo'n toets niet nodig is. Bijna alle respondenten (91,4%) vinden dat de resultaten van deze toetsen standaard door de regering aan het parlement moeten worden verstrekt, bijvoorbeeld als bijlage bij de memorie van toelichting, zodat duidelijk is hoe en wat er is getoetst en wat de uitkomsten van de toets zijn. Ten slotte vindt een grote meerderheid van opgeteld 84,5% een bijkomende toets door de regering op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid met name gewenst wanneer door nota's van wijziging en amendering in de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanzienlijk is gewijzigd.

Naar aanleiding van deze uitkomsten overweegt de commissie als volgt. Een (aanzienlijke) meerderheid van de leden acht betere informatievoorziening door de regering nodig voor wat betreft uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De commissie is van mening dat wanneer een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets zoals hierboven beschreven is uitgevoerd, deze standaard integraal openbaar moeten worden gemaakt opdat de regering daarop bevestigd kan worden. De Kamercommissies zouden daarbij inzichten uit voorhanden zijnde rapporten van bijvoorbeeld het WODC of de WRR kunnen betrekken.¹⁵

Voorts leeft bij veel leden de behoefte dat de regering *vaker* een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitvoert. De vraag is echter in welke gevallen. Lang niet bij ieder wetsvoorstel zullen meer of uitgebreidere uitvoerbaarheids- of handhaafbaarheidstoetsen hoeven te worden verricht. Op de regering of de initiatiefnemer(s) rust volgens de commissie bij het niet-uitvoeren van zo'n toets de verplichting in de memorie van toelichting voldoende uitgebreid te motiveren waarom van de toets is afgezien. Het voert naar het oordeel van de commissie te ver om van de regering te verlangen dat zij ieder stevig door de Tweede Kamer geamendeerd wetsvoorstel standaard aan aanvullende toetsen onderwerpt. Dat zou staatsrechtelijk ook niet juist zijn. Als de regering de mogelijke effecten van een amendement wil weten, dient zij die te toetsen vóórdat de Tweede Kamer het amendement aanneemt.¹⁶ Daarna dient de regering het wetsvoorstel, inclusief het aangenomen amendement, te verdedigen in de Eerste Kamer.

Aan de andere kant kan het zijn dat bepaalde aspecten van een ingrijpend wetsvoorstel nog niet of niet voldoende op consequenties in de praktijk getoetst zijn, bijvoorbeeld vanwege grote tijdsdruk. Ook komt het voor dat een wetsvoorstel door nota's van wijziging of amendementen zodanig van karakter verandert dat de aanvankelijk uitgevoerde toetsen niet meer op het bij de Eerste Kamer binnengekomen wetsvoorstel «passen». De commissie meent dat er geen staatsrechtelijke belemmeringen voor de Eerste Kamer zijn om de regering dan te vragen de gevolgen van een amendement voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een wetsvoorstel nog eens te toetsen.

¹⁵ De commissie denkt bijvoorbeeld aan het WODC-rapport «Ex ante onderzoek in metaperspectief. Aard, aantallen en gebruik van ex ante analyses door de rijksoverheid» (nr. 311), Den Haag 2014, en het WRR-rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid», Den Haag 2017.

¹⁶ Overigens dient de regering naar het oordeel van de commissie ook vóórdat de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanneemt de mogelijke effecten van haar eigen nota's van wijziging te toetsen.

De commissie stelt voor dat de behandelende commissies systematisch per wetsvoorstel bezien of aanvullende toetsen door de regering gewenst zijn en daar dan in het (voorlopig) verslag om vragen. Dit zou dan zelfs een commissievraag kunnen zijn. Ook kunnen de commissies de regering vragen of er nog toetsen zijn die wel zijn uitgevoerd, maar waarvan de resultaten nog niet met de Eerste Kamer zijn gedeeld. Bij sterk geamendeerde of door de regering zelf gewijzigde wetsvoorstellen zouden commissies extra scherp op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten letten, de regering daarover moeten bevragen en desnoods extra toetsen afdwingen. Hoewel de amendementen van de Tweede Kamer afkomstig zijn, is het staatsrechtelijk zo dat de regering bij de verdediging de volle verantwoordelijkheid voor het wetsvoorstel draagt, inclusief de door de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen.

Behandelende commissies kunnen overigens ook overwegen om via andere wegen informatie over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetsvoorstellen in te winnen. Zo kunnen zij een deskundigenbijeenkomst of hoorzitting organiseren en daarbij aan (onafhankelijke) experts en personen en organisaties die vanuit de praktijk betrokken zijn («het veld») vragen te analyseren hoe een wetsvoorstel in de praktijk zal uitpakken. Ook bestaat er de mogelijkheid de Raad van State om voorlichting te vragen over specifiek de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De commissie heeft eerder aangegeven dat «meer deskundigenbijeenkomsten» of «vaker voorlichting» op zichzelf geen doel kan zijn (zie paragraaf 2.2.1), maar juist in de sfeer van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kunnen deze instrumenten van waarde zijn.

3.3 Geconsolideerde wetsteksten

De Eerste Kamer behandelt zowel voorstellen voor compleet nieuwe wetten als voorstellen tot wijziging van bestaande wetten. De laatstgenoemde wetsvoorstellen geven aan welke bepalingen van de bestaande wet gewijzigd worden, maar het «eindplaatje», een geconsolideerde wetstekst, wordt in beginsel niet verstrekt door de regering. Dat compliceert het werk van een Eerste Kamerlid aanzienlijk. Bij novelles kan de situatie nog gecompliceerder zijn. Daarbij moet zowel naar de tekst van de novelle als naar die van het oorspronkelijke wetsvoorstel en de bestaande wet worden gekeken. In zo'n geval is de behoefte aan een geconsolideerde wetstekst mogelijk nog groter.¹⁷

De praktijk is nu dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel aanneemt, dit door de regering wordt bekrachtigd en vervolgens de wet in het Staatsblad verschijnt en in werking treedt. Pas daarna worden de wijzigingen die die wet bewerkstelligt in de geldende wetsteksten op <http://wetten.overheid.nl> verwerkt. Kortom, de praktijk is momenteel dat geconsolideerde wetsteksten pas na afloop van het wetgevingsproces worden gemaakt. De commissie wenst dit moment naar voren te halen. In principe kan bij ieder door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel al door de regering een geconsolideerde wetstekst worden aangeleverd. Het gaat hier immers om een tekst die, verwerpingen door de Eerste Kamer daargelaten, sowieso moet worden gemaakt. De Eerste Kamer kan vervolgens het wetsvoorstel naast de geconsolideerde wetstekst leggen en zo duidelijk zien welke wijzigingen worden doorgevoerd. Een bijkomend voordeel is dat de regering reeds in dit stadium, bij het maken van de geconsolideerde wetstekst, kan zien of er bijvoorbeeld tekstuele fouten en verkeerde verwijzingen e.d. in het wetsvoorstel zitten.

¹⁷ De commissie merkt in dit verband op dat op dit moment nog een motie-Postema c.s. uit 2014 over geconsolideerde wetsteksten aanhangig is (Kamerstukken I 2013/14, 33 847 / 33 610, J).