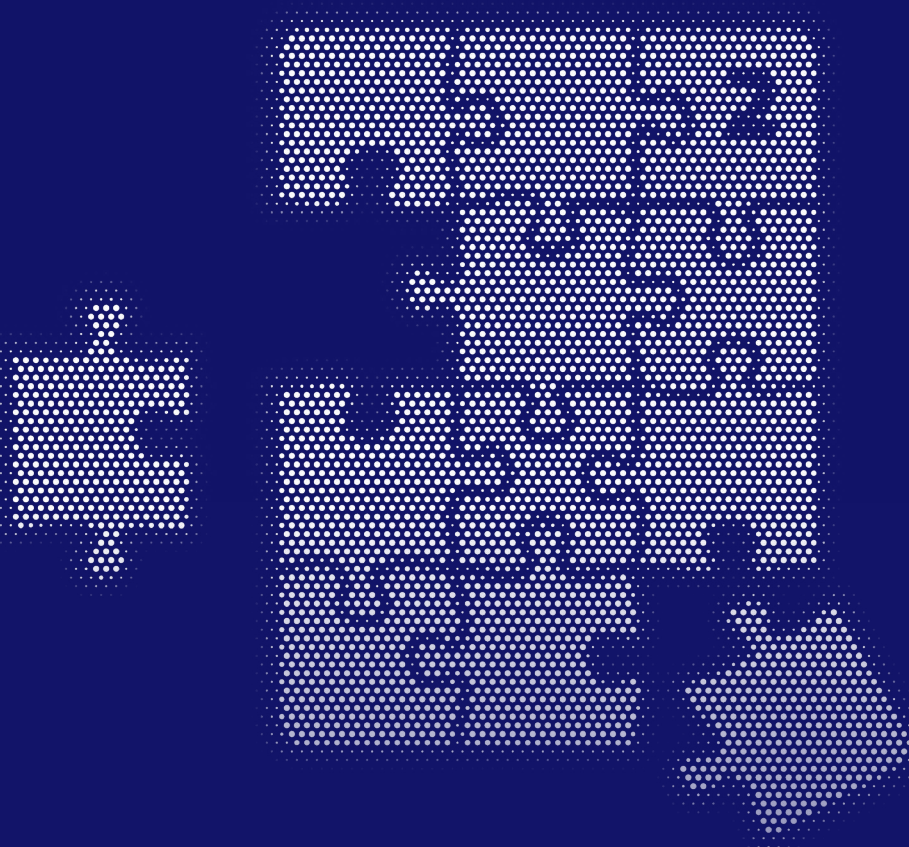




Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Werken aan wetten

Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden



Voorwoord

Voor u ligt de handreiking “Werken aan wetten”, een Praktische handreiking wetgevingskwaliteit voor Kamerleden. Het behandelen van wetsvoorstellen is een van de kerntaken van de Tweede Kamer. Wetgeving is een verantwoordelijkheid die de kiezer aan u – als nieuw of terugkerend Kamerlid – heeft toevertrouwd. Uw bijdrage kan het verschil maken en bepalend zijn voor de wetgeving waarmee burgers en bedrijven te maken krijgen, bijvoorbeeld door de juiste vragen te stellen, een amendement in te dienen, of door inzichten uit de praktijk in te brengen.

Toch blijkt het in de praktijk lastig om voldoende aandacht aan wetgeving te besteden. Veel wetsvoorstellen zijn ingewikkeld waardoor het niet eenvoudig is om tot de kern te komen. Bovendien vraagt de politieke discussie van de dag al veel van uw aandacht. Door negatieve ervaringen uit het verleden is er in de Tweede Kamer door alle politieke stromingen heen gelukkig steeds meer belangstelling voor onze medewetgevende taak, met positieve resultaten. Maar het verhogen van de wetgevingskwaliteit vraagt voortdurende inspanning van onze Kamer.

Als rapporteurs wetgevingskwaliteit van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid willen wij met deze handreiking een bijdrage leveren aan deze ingeslagen weg.¹ Door inzichten te bundelen die niet makkelijk op één plek vinden zijn, want voldoende kennis vormt de springplank om effectiever aan de slag te gaan. En door in beeld te brengen welke praktische mogelijkheden u als Kamerlid heeft om tijdig en effectief invloed uit te oefenen op de totstandkoming van goede wetgeving.

Wij hopen dan ook dat deze handreiking een praktisch hulpmiddel mag vormen voor Kamerleden en hun medewerkers. Wij nodigen de volgende lichten Kamerleden van harte uit om dit document tot een levend bezit te maken, door deze toe te passen en verder te vernieuwen.

De rapporteurs wetgevingskwaliteit,
Joost Sneller (D66)
Kees van der Staaij (SGP)

December 2023

¹ Deze handreiking is opgesteld met ondersteuning van onder andere de wetgevingsadviseurs van de Dienst Analyse en Onderzoek, de staf van de commissie Justitie en Veiligheid en het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer.

Inhoud



1.	Inleiding: het belang van goede wetgeving	7
1.1.	De positie van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces	8
1.2.	Wetten: wat zijn het en waarom zijn ze nodig?	10
1.3.	De plek van de wet	12
1.4.	Het wetgevingsproces in vogelvlucht	15
1.5.	Wetgevingskwaliteit	18
1.6.	Leeswijzer voor wet en memorie van toelichting	20
1.7.	Bijzondere soorten wetten	24



2.	De voorbereidingsfase: van voornemen tot indiening	29
2.1.	De positie van de Tweede Kamer in de voorbereidende fase	30
2.2.	Voornemen	31
2.3.	Ontwerpfase: beleidskeuzes en kwaliteitseisen	32
2.4.	Internetconsultatie: reacties van burgers, bedrijven en organisaties	39
2.5.	Toetsing op wetgevingskwaliteit door JenV	40
2.6.	Gang naar de ministerraad	41
2.7.	Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State	42
2.8.	Initiatiefwetgeving	44



3.	Behandeling in de Tweede Kamer	47
3.1.	Het wetgevingstraject in de Tweede Kamer	48
3.2.	Recht van amendement	52
3.3.	Instrumenten om de kennis- en informatiepositie bij de behandeling van wetsvoorstellen te versterken	53
3.4.	De inzet van wetgevingsrapporteurs	57



4.	Aan de slag met wetgevingskwaliteit	61
4.1.	Kwaliteit van het beleid	63
4.2.	Juridische kwaliteit	68
4.3.	Uitvoeringsperspectief	75
4.4.	Burgerperspectief	77



5.	Het wetsvoorstel na aanvaarding door de Tweede Kamer	85
5.1.	Behandeling in de Eerste Kamer	86
5.2.	Inwerkingtreding	87
5.3.	Evaluatie	89
5.4.	Invoeringstoets	90



6.	Bijzondere onderwerpen	95
6.1.	Delegatie en voorhang	96
6.2.	Europese (EU) wet- en regelgeving	100
6.3.	Positie Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES)	104
6.4.	Rijkswetgeving	105
6.5.	Grondwetsherziening	109



1. Inleiding: het belang van goede wetgeving

Kernpunten

- Wetten onderscheiden zich van andere overheidsregels, omdat zij altijd door het parlement moeten worden aanvaard. De Tweede Kamer is dus medewetgever.
- De Tweede Kamer heeft rechten als medewetgever, maar is daardoor ook medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van wetgeving.
- Dit hoofdstuk geeft een inleiding in wat wetten zijn, waarom ze nodig zijn, hoe het wetgevingsproces eruitziet en hoe een wet en de toelichting daarbij gelezen kunnen worden.
- Wetgevingskwaliteit is in alle fases van het wetgevingsproces belangrijk, in dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij deze verschillende fases.

Deze handreiking behandelt verschillende aspecten van het wetgevingsproces, en legt daarbij de focus op de positie van de Tweede Kamer. Het hele wetgevingsproces wordt beschreven, van de voorbereiding (hoofdstuk 2), de behandeling in de Tweede Kamer (hoofdstukken 3 en 4) en de fase erna (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 behandelt enkele bijzondere onderwerpen die bij de wetsbehandeling een rol kunnen spelen. De Tweede Kamer is op verschillende manieren betrokken bij de totstandkoming en werking van een wet. De positie, kansen en mogelijkheden die de Kamer op verschillende momenten heeft zijn in deze handreiking in groene blokken geplaatst.

Omdat de rol van de Tweede Kamer het grootst is in de fase waarin een wetsvoorstel is ingediend in de Tweede Kamer, is een apart hoofdstuk (hoofdstuk 4) opgenomen waarin wordt ingegaan op wetgevingskwaliteit en hoe de Tweede Kamer hiermee aan de slag kan. Dit hoofdstuk geeft Kamerleden concrete handvatten over hoe bij de behandeling van wetsvoorstellen aandacht kan worden besteed aan de kwaliteit van voorliggende wetsvoorstellen. Hiervoor is gekozen voor vier verschillende aspecten van wetgevingskwaliteit: de kwaliteit van beleid, de juridische kwaliteit, het uitvoeringsperspectief en het burgerperspectief.

Dit eerste hoofdstuk beantwoordt een aantal basale vragen over wetgeving: wat is de positie van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces (1.1), wat is een wet en waarom zijn wetten nodig (1.2) en hoe verhouden wetten zich tot andere regels (1.3)? Vervolgens komt in paragraaf 1.4 het wetgevingsproces aan de orde. Hoe ziet het wetgevingsproces er in vogelvlucht uit en wat is de positie van de Kamer in dit proces? Zoals in het voorwoord al is aangegeven, is het doel van deze handreiking naast informeren ook gericht op het vergroten van de aandacht van de Tweede Kamer voor de kwaliteit van wetgeving. Paragraaf 1.5 bevat een inleiding op dit onderwerp en beschrijft de verschillende invalshoeken van wetgevingskwaliteit. Paragraaf 1.6 bevat een leeswijzer voor wetten en de bijbehorende memorie van toelichting. Paragraaf 1.7 gaat tot slot in op bijzondere soorten wetten.

1.1. De positie van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces

Wetten worden in Nederland vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Dit betekent dat de Tweede Kamer samen met de regering en Eerste Kamer medewetgever is. De positie van de Tweede Kamer als medewetgever is vastgelegd in artikel 81 van de Grondwet.

Rechten van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft een aantal formele rechten met betrekking tot wetgeving:

- **Het recht van initiatief:** leden kunnen individueel of gezamenlijk een wetsvoorstel ahangig maken (zie over initiatiefwetgeving uitgebreid: paragraaf 2.8). De Eerste Kamer heeft geen recht van initiatief.
- **Het recht van amendement:** leden kunnen individueel of gezamenlijk een voorstel doen om een voorliggend wetsvoorstel te wijzigen: een amendement. Voor de stemming over een wetsvoorstel, wordt eerst gestemd over de amendementen. Na aanvaarding door de Tweede Kamer ligt de inhoud van een wetsvoorstel vast. De Eerste Kamer heeft dus geen recht van amendement. In paragraaf 3.2 wordt nader op het recht van amendement ingegaan.

- **Het recht op inlichtingen:** de Kamer heeft recht op informatie van de regering. Een verzoek om inlichtingen is een individueel recht van Kamerleden vastgelegd in artikel 68 van de Grondwet. In de praktijk komt dit recht tot uiting in het wetgevingsproces in het stellen van schriftelijke vragen in het verslag en mondelinge vragen in de plenaire zaal of in een wetgevingsoverleg.
- **De Kamer moet akkoord zijn:** iedere wet moet worden aanvaard door de Tweede Kamer. Als de Tweede Kamer het voorstel verwerpt, houdt het op.

De Grondwet zegt niets over *hoe* de Tweede Kamer haar medewetgevende functie in moet vullen of deze rechten moet aanwenden. Deze handreiking bevat handvatten vanuit het perspectief van wetgevingskwaliteit voor een goede invulling van de medewetgevende taak. Soms kan de inzet van een van de rechten van de Kamer uitkomst bieden, bijvoorbeeld door het stellen van vragen. Maar vaak is het ook mogelijk om andere activiteiten te ondernemen, bijvoorbeeld het maken van een eigen analyse (met ondersteuning van de staf), het organiseren van een rondetafelgesprek of het benoemen van wetgevingsrapporteurs.

Relatie met de vertegenwoordigende en controlerende functies van de Tweede Kamer

Naast de wetgevende functie heeft de Tweede Kamer twee functies, namelijk de vertegenwoordigende en controlerende functie. De Tweede Kamer wordt direct gekozen en vormt daarmee een vertegenwoordiging van de Nederlandse bevolking. Instemming met een (geamendeerd) wetsvoorstel geeft dus democratische legitimatie aan de uiteindelijke wet. Voor een goed gelegitimeerd besluit moet de Kamer zich dus op de hoogte stellen van de verschillende standpunten en de in het spel zijnde belangen, en kennis vergaren over het wetsvoorstel waar zij mee instemt.

Uit de controlerende functie volgt dat de Tweede Kamer toezicht houdt op het handelen van de regering. In veel gevallen is dat handelen genormeerd door eerder door de Tweede Kamer aanvaarde wetten. Als een wet is aangenomen houdt de taak van de Tweede Kamer dus niet op, maar vloeit deze over in de controlerende functie.

Onderdeel van de controlerende functie is de regering bevragen over nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en problemen. Niet zelden leiden deze ontwikkelingen tot nieuwe wetsvoorstellen. Daarmee is de Tweede Kamer betrokken bij de gehele *wetgevingscyclus*: van beleidsvoornemen, naar behandeling van een wetsvoorstel, tot de uitvoering van de wet. Daarom is het van belang dat de Kamer zicht houdt op de voorbereiding en uitvoering van wetgeving. Structurele aandacht voor deze fases kan er ook voor zorgen dat de Kamer goed beslagen ten ijs komt als een wetsvoorstel wordt ingediend.

Verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wetgeving

De Tweede Kamer is ten volle medeverantwoordelijk voor wetten die zij aanvaardt.

Uit de taak van de Tweede Kamer als medewetgever volgt ook een verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid strekt verder dan bijsturen van een wetsvoorstel op hoofdlijnen, ook voor de details – die voor burgers, bedrijven en uitvoeringsorganisaties het verschil kunnen maken – is de Tweede Kamer verantwoordelijk. Voor een goede invulling van deze verantwoordelijkheid is nodig dat de Kamer kennis vergaart over het voorliggende voorstel en de in het geding zijnde belangen in kaart brengt voordat een wetsvoorstel wordt aangenomen.

1.2. Wetten: wat zijn het en waarom zijn ze nodig?

De vorige paragraaf ging direct in op de wetgevende taak van de Tweede Kamer. Toch is het goed om een stap terug te doen en antwoord te geven op de vraag wat wetten eigenlijk zijn en waarom ze van belang zijn.

De wet onderscheidt zich van andere overheidsregels omdat een wet altijd door beide Kamers moet worden aanvaard. Daardoor biedt de wet een democratisch fundament onder overheidsingrijpen. Daarnaast kent de wetgevingsprocedure waarborgen voor een zorgvuldige afweging, zoals verplichte advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State (zie paragraaf 2.7). De procedure voor het vaststellen van wetten is vastgelegd in de artikelen 82 tot en met 88 van de Grondwet. De formele procedure is dus van belang, daarom wordt ook wel gesproken over *wetten in formele zin*: een wet is een wet als deze door de aangewezen organen en volgens de juiste procedure is vastgesteld.

Andere overheidsregels hebben in principe geen akkoord van het parlement nodig. Denk daarbij aan regelingen als algemene maatregelen van bestuur (regeringsbesluiten) of ministeriële regelingen. Voor deze andere regels is echter wel steeds een voorafgaande grondslag in de wet nodig. Uiteindelijk moet namelijk al het overheidshandelen terug te voeren zijn op de (Grond)wet, ook deze andere overheidsregels.

Er wordt daarom ook wel over *lagere regelgeving* of *gedelegeerde regelgeving* gesproken: de wetgever delegeert een deel van zijn bevoegdheid om bindende regels uit te vaardigen. Het effect is voor burgers en bedrijven materieel hetzelfde – zij kunnen met algemene regels worden gebonden – maar de procedure is anders. Er wordt daarom ook wel gesproken over wetten in materiële zin, dan wordt naar het effect gekeken. Lagere regelgeving kan dus ook een wet in materiële zin zijn. De wet in formele zin is echter het hoogste nationale juridische instrument, als er tegenstrijdigheid is tussen de wet en lagere regels gaat de wet voor. Met het begrip wet wordt in deze handreiking de wet in formele zin bedoeld, tenzij anders is aangegeven.

Voor de positie van de Tweede Kamer is het onderscheid tussen wetten en andere regels van belang omdat de Kamer als medewetgever niet betrokken is bij de lagere regelgeving. Lagere regelgeving heeft dus een beperkter democratisch mandaat. Daarom wordt wel gesteld dat de belangrijke keuzes op het niveau van de wet gemaakt moeten worden, deze 'hoofdelementen' zouden niet aan de lagere regelgever gelaten moeten worden. **Dit vraagt om een kritische houding ten opzichte van ruime delegatiebepalingen in wetsvoorstellen.** Tegelijkertijd kan lagere regelgeving een belangrijke functie hebben voor de nadere invulling van wetten en het bieden van zekerheid voor burgers, bedrijven en uitvoerende organen. Paragraaf 6.1 gaat nader in op het vraagstuk van delegatie. Daarbij wordt ook ingegaan op mogelijkheden om toch grip te houden op lagere regelgeving, namelijk de zogenaamde voorhangprocedure.

Waarom zijn wetten nodig?

Wetten zijn principieel noodzakelijk vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat. De wet heeft *democratische legitimatie* omdat hij aanvaard is door beide Kamers. Daarnaast moet handelen van de overheid terug te voeren zijn tot de wet, dat is een eis van de *rechtsstaat*. Verder zijn er meer praktische motieven voor nieuwe wetten. Een wet is namelijk een van de instrumenten die de overheid tot haar beschikking heeft om een beleidsdoel te bereiken.

Democratische legitimatie

De legitimerende functie van de wet is extra van belang omdat de andere staatsmachten geen direct democratisch mandaat hebben. De zogenaamde *trias politica* wordt gevormd door de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Deze machten hebben allen een eigen functie en verantwoordelijkheid.

Consequentie van het democratisch mandaat van de wetgever is dat uitvoeringsorganisaties en medeoverheden zijn gebonden aan de wet en dat rechters rechtspreken volgens de wet; zij kunnen niet ‘op de stoel van de wetgever gaan zitten’. De wetgever heeft – kortgezegd – het eerste en laatste woord. Hier geldt wel een uitzondering op ten aanzien van bepaald *hogere recht*, zie volgende paragraaf en uitgebreid paragraaf 4.2.

Het democratisch mandaat van de wetgever legt een verantwoordelijkheid bij de wetgever en daarmee bij de Tweede Kamer als medewetgever om weloverwogen keuzes te maken.

De rechtsstaat

In een rechtsstaat is al het handelen van de overheid terug te voeren tot de wet.² Dit volgt uit het zogenaamde *legaliteitsbeginsel*. Dit beginsel houdt in dat burgers en bedrijven vrij zijn om te doen wat zij willen (alles is ‘legaal’), tenzij de wet bepaalt dat iets niet mag. Voor de overheid geldt het omgekeerde. De overheid mag niets, tenzij de wet de bevoegdheid geeft om iets te doen.

Het legaliteitsbeginsel is ook deels vastgelegd in de Grondwet. Zo staat in artikel 16 van de Grondwet ‘Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling’ en bepaalt artikel 104 van de Grondwet dat Rijksbelastingen alleen kunnen worden geheven ‘uit kracht van de wet’.

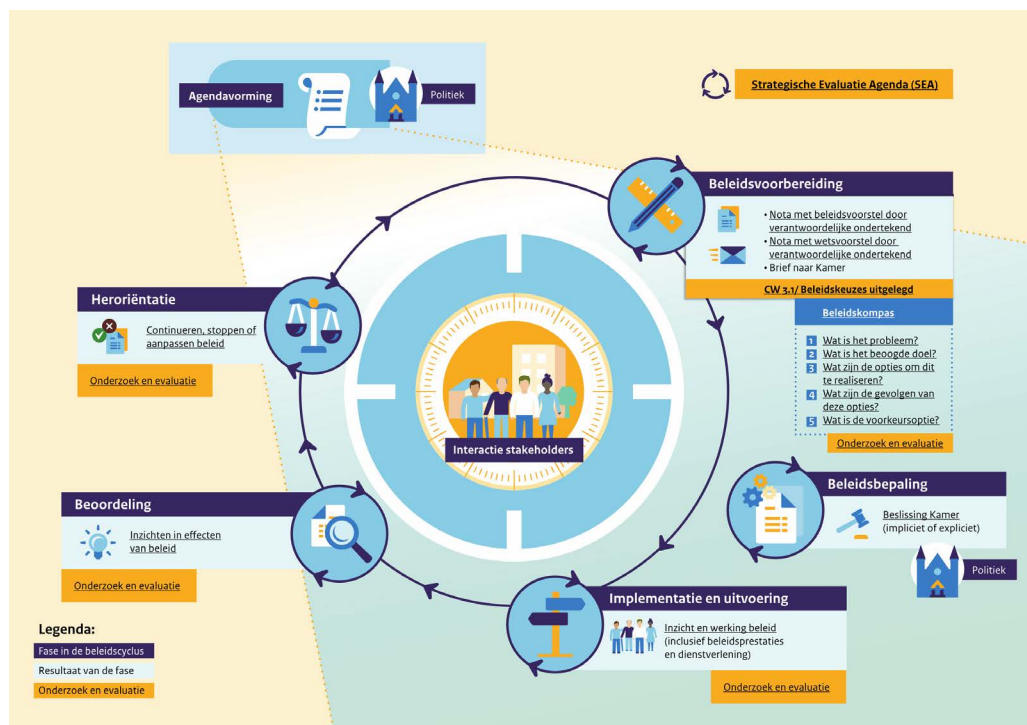
Het achterliggende doel van het legaliteitsbeginsel is het beschermen van burgers en bedrijven tegen onvoorspelbaar overheidsoptreden door rechtszekerheid te bieden. Hierdoor kunnen burgers en bedrijven niet ‘zomaar’ geconfronteerd worden met verplichtingen of overheidshandelen.

De wet als beleidsinstrument

De wet is ook een *instrument van beleid*. Waar wetten in het verleden vaak een bestendiging van sociale normen en maatschappelijke patronen inhielden (*codificeren*), beogen wetten tegenwoordig vaak maatschappelijke problemen aan te pakken en sociale verandering teweeg te brengen.

² Overige rechtsstatelijke eisen zijn: machtscheiding, het respecteren van grondrechten (zie par. 1.3 en 4.2) en rechterlijke controle. Aldus: Burkens (e.a.), *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, 2022, Hfst. 3.

Een wetswijziging is dus ook een van de sturingsinstrumenten in de gereedschapskist van de overheid. Als de wet als beleidsinstrument wordt gezien gaat het er dus om of een nieuwe wet doeltreffend en doelmatig is, ook ten opzichte van andere opties. En de wet moet op voldoende onderbouwde en met onderzoek gestaafde veronderstellingen gebaseerd zijn. In dit verband wordt ook vaak over de beleids- of wetgevingscyclus gesproken. Beleid wordt steeds aangepast op basis van nieuwe inzichten en problemen.



Bron: www.kcbr.nl

1.3. De plek van de wet

De wetgever is gebonden aan recht dat hoger in rang staat dan de wet, zoals vastgelegd in internationale verdragen, het Statuut voor het Koninkrijk, EU-recht en de Grondwet.

De wet (in formele zin) is het belangrijkste nationale juridische instrument, maar de wet functioneert niet in een juridisch vacuüm. De wetgever is gebonden aan recht dat hoger in rang staat dan de wet. In zekere zin komt dit *hoger recht* voort uit eerdere keuzes die democratisch tot stand zijn gekomen. De eerste bron van hoger recht is namelijk de Grondwet. In de Grondwet zijn fundamentele rechten opgenomen waaraan de wetgever gebonden is.

Daarnaast biedt de Grondwet een kader voor de constitutionele verhoudingen, bijvoorbeeld tussen de centrale overheid en decentrale overheden: gemeenten, provincies, waterschappen en de eilanden van de Caribische delen van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).³ De wetgever is ook gebonden aan het Statuut, de hoogste juridische basisregeling voor het Koninkrijk der Nederlanden die de verhouding tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten regelt (zie daarover paragraaf 6.4).

Hoger recht is ook gelegen in internationale verdragen waar Nederland partij bij is. Deze hogere status volgt eveneens uit de Grondwet. In de Grondwet staat namelijk dat ‘een ieder verbindende bepalingen’ uit verdragen voor gaan op de wet. In de praktijk gaat het vaak om fundamentele rechten in verdragen als het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Ook het lidmaatschap van de Europese Unie komt met verplichtingen. De Europese verdragen en verordeningen hebben *directe werking* in Nederland en gaan voor op nationale wetgeving.

Hoofdstuk 2 beschrijft hoe in de voorbereiding wordt getoetst of voorstellen in overeenstemming zijn met hoger recht (grondrechtentoets). Paragraaf 4.2 beschrijft hoe de Kamer kan toetsen of een wetsvoorstel verenigbaar is met hoger recht. Zoals hierboven al ter sprake kwam zijn er ook regels die ‘lager’ in rang staan dan de wet, zoals een algemene maatregel van bestuur (amvb), of een ministeriële regeling.

Met betrekking tot regels van provincies en gemeenten – verordeningen – geldt nog iets bijzonders. Zij hebben op basis van de Grondwet de *autonome bevoegdheid* om verordeningen vast te stellen voor het eigen grondgebied. Deze verordeningen mogen dan weer niet in strijd zijn met de wet of het beleid van de centrale overheid. In sommige gevallen voeren decentrale overheden wetten uit voor de centrale overheid, dit wordt medebewind genoemd. In het kader van medebewind kan de wetgever de bevoegdheid of verplichting geven om deze taak via een verordening nader in te vullen. Bij deze soort verordeningen is er dus sprake van delegatie.

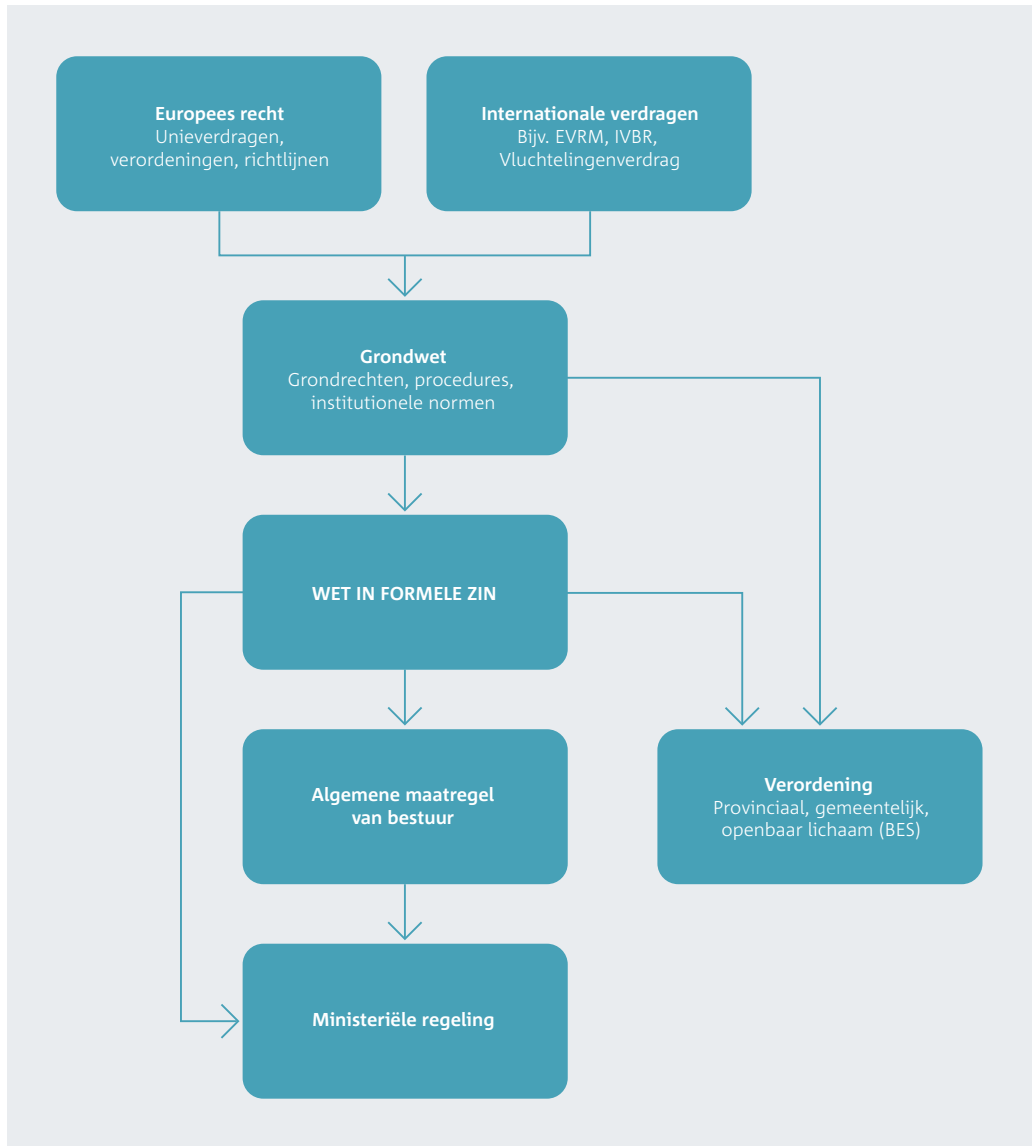
Luistertip



Zie voor alle afleveringen: www.wettenfabriek.nl

³ Dit zijn openbare lichamen op grond van artikel 132a Grondwet. Zie nader paragraaf 6.3.

Op basis van het bovenstaande kan een hiërarchie van normen worden bepaald. Deze is, voor het land Nederland, hieronder weergegeven.⁴



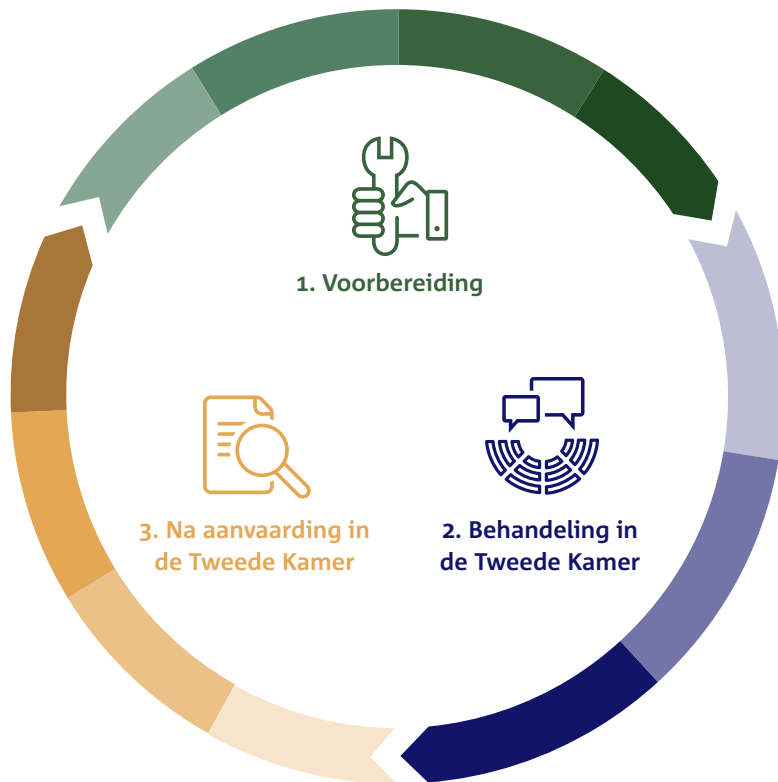
⁴ Nederland maakt deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden, samen met de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Hun onderlinge verhouding wordt geregeld in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. In paragraaf 6.4 wordt kort stil gestaan bij de verhouding tussen de landen en wetten die voor het gehele Koninkrijk gelden, dit zijn 'Rijkswetten'.

1.4. Het wetgevingsproces in vogelvlucht

Het wetgevingsproces kent een aantal vaste stappen die altijd doorlopen moeten worden. In het onderstaande schema zijn deze stappen opgenomen. In welk tempo deze stappen worden doorlopen, kan erg verschillen. Van zeer lang – zo werd er in 1947 begonnen aan een nieuw Burgerlijk Wetboek dat uiteindelijk op 1 januari 1992 volledig in werking was getreden – tot zeer kort: zo werd er in 2017 in beide kamers over een voorstel tot bevroezing van het eigen risico gestemd en werd de wet de volgende dag gepubliceerd.⁵ Met name in crisissituaties blijkt het wetgevingsproces bijzonder flexibel, zo zijn er in de coronacrisis veel spoedeisende wetsvoorstellen doorgevoerd. Er is geen aparte procedure of status voor spoed- of noodwetsvoorstellen, de verschillende stappen moeten altijd doorlopen worden. Veel wetten worden na inwerkingtreding geëvalueerd of behoeven na verloop van tijd bijstelling. Veranderde omstandigheden of etsevaluaties leiden vaak tot nieuwe wetgeving. De ‘wetgevingscyclus’ begint dan dus weer opnieuw.

Op de volgende pagina wordt een overzicht gegeven van de wetgevingscyclus.

⁵ Zie nader: T.C. Borman, ‘Een beetje wet kost drie dagen’: het bevroezingswetje eigen risico zorgverzekering en andere spoedwetten’, *RegelMaat* 2017, afl. 5.



■ **Departementale voorbereiding**

- Een beleidsprobleem wordt geanalyseerd en als wetgeving een passende oplossing is, wordt gestart met een wetgevingstraject
- Er wordt een conceptwetsvoorstel en concept memorie van toelichting opgesteld
- Het verantwoordelijke ministerie stemt af met andere ministeries en belanghebbenden, waaronder uitvoeringsorganisaties en medeoverheden

■ **Consultatie en toetsing**

- Het conceptwetsvoorstel wordt in internetconsultatie gebracht
- Er worden uitvoeringstoetsen gevraagd, extern advies ingewonnen en kwaliteitstoetsen uitgevoerd

■ **Advisering Raad van State**

- Na akkoord van de ministerraad wordt het wetsvoorstel door de Koning voor advies aanhangig gemaakt bij de Raad van State
- De Raad van State kijkt naar de inhoud van het beleid, constitutionele en juridische aspecten en de consequenties voor de uitvoering en rechtspraak
- Het advies wordt vastgesteld en naar de betrokken minister gestuurd

■ **Reactie regering**

- De regering reageert in een nader rapport op het advies en past het voorstel zo nodig aan
- Bij een kritisch advies wordt het nader rapport nogmaals besproken in de ministerraad
- De koning stelt het nader rapport vast en dient het wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer



Vorbereitung door de commissie

- De voorzitter stelt het wetsvoorstel in handen van een Kamercommissie
- De commissie bereid de plenaire behandeling voor en brengt verslag uit. De regering reageert in de nota naar aanleiding van het verslag
- Waar nodig zet de commissie kennisinstrumenten in, zoals een technische briefing, rondetafelgesprek, of het benoemen van wetgevingsrapporteurs

Mondelinge behandeling

- Als de voorbereiding in de commissie is afgerond wordt het wetsvoorstel mondeling behandeld of als hamerstuk afgedaan
- De mondelinge behandeling kan plaatsvinden in een debat in de plenaire zaal of in een wetgevingsoverleg in een commissiezaal

Stemmingen

- Na afronding mondelinge behandeling (of als hamerstuk) wordt het wetsvoorstel in stemming gebracht
- Er wordt eerst over eventuele amendementen gestemd, daarna over het wetsvoorstel
- Na aanvaarding stuurt de voorzitter het (gewijzigd) voorstel van wet naar de Eerste Kamer



Behandeling in de Eerste Kamer

- In de Eerste Kamer wordt het wetsvoorstel eveneens voorbereid door een commissie
- Na behandeling wordt het wetsvoorstel plenair behandeld of als hamerstuk aanvaard

Bekrachtiging, ondertekening en bekendmaking

- Na aanvaarding bekrachtigt de Koning de wet
- Een of meerdere ministers ondertekenen de wet. Dit contraseign is voorgeschreven in de Grondwet
- De wet wordt gepubliceerd in het Staatsblad

Inwerkingtreding

- Inwerkingtreding vindt in beginsel plaats op vaste verandermomenten: 1 januari of 1 juli
- Belanghebbenden en uitvoeringsorganisaties wordt doorgaans een voorbereidingsperiode geboden
- De inwerkingtredingsdatum kan in de wet worden opgenomen, of gebeurt (deels) via een Koninklijk Besluit

Uitvoering en evaluatie

- Uitvoeringsorganisaties of medeoverheden nemen de uitvoering ter hand
- Er kan een invoeringstoets worden gedaan om knelpunten snel te kunnen ondervangen, meestal na een jaar
- In sommige gevallen moet de wet geëvalueerd worden, meestal na vijf jaar

1.5. Wetgevingskwaliteit

Het bepalen van de kwaliteit van een wet is geen exacte wetenschap. Een jurist zal een wet bijvoorbeeld goed vinden als deze goed inpasbaar is binnen het bestaande juridische systeem, de rechtsbescherming goed geregeld is en de wet in overeenstemming is met de Grondwet. Vanuit een politiek perspectief kan een wet goed genoemd worden wanneer deze een beleidsambitie van de eigen politieke gezindte verwezenlijkt of een afspraak in het regeerakkoord uitvoert. Een uitvoeringsorganisatie kijkt weer naar: wat betekent dit voor mijn organisatie en dienstverlening, heb ik nieuwe mensen nodig, kunnen we deze wet in de bestaande ICT-systemen integreren? Voor burgers en bedrijven die met nieuwe wetten te maken krijgen is relevant of zij snappen wat er van hen verwacht wordt, of zij die verwachtingen waar kunnen maken en of er ruimte is voor het meewegen van hun belangen.

Verschillende partijen kunnen hun eigen visie op wetten en ook verschillende belangen hebben. Deze visies en belangen kunnen botsen: de juridisch meest zuivere oplossing is niet altijd de meest kostenefficiënte oplossing, de best uitvoerbare wet is niet altijd politiek haalbaar. Toch zijn er aspecten waarover consensus bestaat over zaken die belangrijk zijn om aandacht aan te besteden bij het maken van en beslissen over wetten: of je nu voor of tegen een wetsvoorstel bent, deze aspecten zijn van belang.

Deze aspecten kunnen worden op verschillende manieren worden benoemd en geordend, maar veelal komen dezelfde normen daarin terug. Een voorbeeld is te vinden op Rijksoverheid.nl. Volgens deze site moeten nieuwe wetten en regels:⁶

- voldoen aan hogere nationale en internationale wetten, zoals de Grondwet, Europese wetgeving of internationale verdragen;
- effect hebben (en geen onbedoelde bijeffecten hebben); uit te voeren zijn;
- te handhaven zijn;
- te controleren zijn, bijvoorbeeld door politie of toezichthouders;
- te toetsen zijn door rechters;
- een duidelijke beschrijving hebben over het doel;
- eenvoudig (en 'doenlijk') zijn.

In deze handreiking benaderen we wetgevingskwaliteit aan de hand van vier dimensies, die behulpzaam kunnen zijn voor de Kamer bij de behandeling van een wetsvoorstel: de kwaliteit van beleid, de juridische kwaliteit, het uitvoeringsperspectief en het burgerperspectief. Hoofdstuk 4 gaat hier nader op in.

Aandacht voor wetgevingskwaliteit in het wetgevingsproces

Het totstandkomingsproces van een wet biedt op meerdere momenten aanknopingspunten voor de Kamer om aandacht te besteden aan de kwaliteit van die wet.

⁶ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/kwaliteit-wetten-en-regels

De voorbereiding van wetsvoorstellen

Een wetsvoorstel komt niet uit de lucht vallen, maar kent een uitgebreid voorbereidingsproces. De voorbereiding van een wetsvoorstel is voor de Tweede Kamer van belang omdat deze bepalend is voor het voorstel dat wordt ingediend en welke informatie beschikbaar is: als in de voorbereiding de juiste vragen worden gesteld kan de Kamer een betere keuze maken. Daarom wordt in hoofdstuk 2 het proces van voorbereiding omschreven: wat moet er allemaal gebeuren en wat vindt men op de ministeries een goede wet?

Hoewel de Kamer geen formele rol heeft bij de voorbereiding van wetten kan zij wel een zekere invloed uitoefenen, informatie inwinnen en kennisinstrumenten inzetten. Bijvoorbeeld door het houden van een rondetafelgesprek of het vroegtijdig benoemen van rapporteurs. Dit zorgt er ook voor dat de Kamer goed beslagen ten ijs komt als het wetsvoorstel ingediend wordt. Zie nader hoofdstuk 2.

De behandeling van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer

Hoofdstuk 3 beschrijft de behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer en legt uit welke instrumenten de Kamer kan inzetten om de wetgevingskwaliteit te bevorderen.

Hoofdstuk 4 beschrijft hoe de Tweede Kamer bij de behandeling van een wetsvoorstel aandacht kan besteden aan de kwaliteit van wetsvoorstellen. Dit gebeurt aan de hand van vier dimensies van wetgevingskwaliteit:

- **De kwaliteit van het beleid:** gaat de wet werken zoals beoogd, wat zijn de directe en indirecte gevolgen, enz.
- **De juridische kwaliteit:** is het wetsvoorstel in lijn met hogere normen, zoals de Grondwet en rechtsbeginselen, hoe verhoudt het zich tot bestaande regels, en hoe wordt invulling gegeven aan het primaat van de wetgever, enz.
- **Het uitvoeringsperspectief:** is de wet goed uitvoerbaar, welke risico's zijn er, wat is er met adviezen uit de uitvoering gedaan?
- **Het burgerperspectief:** is de wet doenbaar en te begrijpen, is er ruimte voor maatwerk en het wegen van individuele omstandigheden, is de doelgroep betrokken bij de voorbereiding?

Na inwerkingtreding

Ook nadat een wetsvoorstel door beide Kamers is aanvaard en in werking is getreden, is er een rol voor de Tweede Kamer ten aanzien van de kwaliteit van die wetgeving. Belangrijk is immers te weten hoe de wet uitwerkt. Er zijn verschillende manieren om zicht te krijgen op de effecten van de wet in de praktijk, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een invoeringstoets. Verder wordt beleid, en daarmee ook wetgeving, veelal geëvalueerd. De invoeringstoets of andere evaluaties bieden aanknopingspunten voor de Kamer om vinger aan de pols te houden en als medewetgever zicht te houden op de effecten van de wet in de praktijk. Hoofdstuk 5 gaat hier nader op in.

1.6. Leeswijzer voor wet en memorie van toelichting

Als de regering een wetsvoorstel indient zijn er in ieder geval vier documenten beschikbaar: de aanbiedingsbrief (de ‘Koninklijke boodschap’) (Kamerstuknr. 1), het voorstel van wet (Kamerstuknr. 2), de memorie van toelichting (Kamerstuknr. 3) en het advies van de Raad van State met daarbij de reactie van de regering of de initiatiefnemer, het ‘nader rapport’ (Kamerstuknr. 4). Bij het aanhangig maken van initiatiefwetsvoorstellen zijn alleen de eerste drie stukken beschikbaar (nr. 1 is dan de ‘geleidende brief’). Het advies van de Raad van State en de reactie van de initiatiefnemer komt op een later moment. Deze paragraaf bevat een korte leeswijzer voor het voorstel van wet en de memorie van toelichting.

Voorstel van wet

Het voorstel van wet, of: wetsvoorstel, bevat de wettekst. Deze wettekst is vaak lastig leesbaar. Dit komt door het taalgebruik in wetten en ook omdat veel wetten weer andere wetten wijzigen. Bij dit laatste bevat het wetsvoorstel alleen de wijzigingen (de zogenaamde ‘wijzigingsopdracht’). In sommige gevallen wordt echter ook een *geconsolideerde versie* meegestuurd, dan wordt zichtbaar hoe de wet komt te luiden als deze in werking zou treden. Dit gebeurt doorgaans alleen bij gecompliceerde wetsvoorstellen, maar kan uiteraard altijd verzocht worden aan de regering.

Een vaste commissie kan met het betreffende departement afspraken maken over het ontvangen van een geconsolideerde versie van het wetsvoorstel.

Een wetsvoorstel kent een aantal vaste bestanddelen. Ten eerste het opschrift en de aanhef van het wetsvoorstel. In het opschrift wordt kort weergegeven waar de wet over gaat en, indien van toepassing, tussen haken de citeertitel. De aanhef bevat een vast element, dat voor iedere wet hetzelfde is, en de considerans waarin de beweegredenen van de wetgever opgenomen worden.⁷ Daarmee wordt de ‘bedoeling’ zichtbaar, zonder dat de memorie van toelichting geraadpleegd hoeft te worden.

Hierna volgt het lichaam van de wet, hierin staat wat de wet daadwerkelijk regelt. Het lichaam is opgedeeld in artikelen. Bij een nieuwe wet worden de artikelen genummerd met Arabische cijfers, opgedeeld in verschillende leden. Bij een wijzigingswet zijn de artikelen genummerd met romeinse cijfers, één per wet die gewijzigd wordt. De wijzigingsartikelen zijn opgedeeld in onderdelen, die worden geletterd met een hoofdletter. In onderstaande figuur is een voorbeeld van een wijziging van het Wetboek van Strafrecht opgenomen.

⁷ Deze formule wordt voorgeschreven door artikel XIX van de Grondwet.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

36 222

Opschrift

Citeertitel

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de modernisering van de strafbaarstelling van verschillende vormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag (Wet seksuele misdrijven)

Nr. 2

Aanhef

Considerans

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in verband met ontwikkelingen inzake seksueel grensoverschrijdend gedrag het Wetboek van Strafrecht te moderniseren door in het Tweede Boek Titel XIV Misdrijven tegen de zeden te vervangen door een nieuwe Titel XIV Seksuele misdrijven en een aantal misdrijven toe te voegen aan Titel V Misdrijven tegen de openbare orde en in het Derde Boek in Titel II seksuele intimidatie en openbare dronkenschap strafbaar te stellen als overtreding tegen de openbare orde en als gevolg hiervan aanpassingen in een aantal wetten door te voeren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Lichaam

Onderdelen

Artikel

ARTIKEL I

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 7, tweede lid, onder c, wordt «240b en 242 tot en met 250» vervangen door «240 tot en met 243 en 245 tot en met 253».

B

Artikel 14b wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het tweede lid wordt een zin toegevoegd, luidende: Onder gericht zijn tegen of gevaar veroorzaken voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen wordt voor de toepassing van dit artikel mede begrepen het misdrijf, bedoeld in artikel 252.

Het einde van de wet kent ook een aantal vaste elementen, de zogenaamde *slotartikelen*. Deze kennen doorgaans ook een vaste redactie, die is voorgeschreven in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Relevante bepalingen zijn:

- **Een evaluatiebepaling:** als de wet verplicht na een aantal jaar wordt geëvalueerd, wordt een evaluatiebepaling opgenomen. Hierin staat na hoe lang de evaluatie moet geschieden en wordt in sommige gevallen het onderwerp van de evaluatie nader gepreciseerd.
- **Overgangsrecht:** bij wijzigingen van bestaande regelingen wordt vaak overgangsrecht opgenomen, op die manier wordt duidelijkheid gecreëerd over de verhouding tussen de nieuwe regels en bestaande rechten en verplichtingen.
- **Een horizonbepaling:** soms heeft een wet een tijdelijk karakter (zie ook de volgende paragraaf), in dat geval wordt er een horizonbepaling opgenomen. In dit artikel wordt het moment van het vervallen van de wet geregeld.
- **De inwerkingtredingsbepaling:** hierin wordt bepaald wanneer de wet in werking treedt, dit moment kan voor verschillende onderdelen anders worden vastgelegd. Inwerking-treding kan een vast moment zijn, maar vaak wordt ook geregeld dat de wet ‘bij koninklijk besluit’ in werking treedt. In dat geval kan de regering bepalen wanneer de wet in werking treedt. Soms wordt er terugwerkende kracht aan de wet verleend, als dit het geval is, wordt dit eveneens in dit artikel geregeld.⁸ In paragraaf 5.2 wordt nader op de inwerkingtreding van wetsvoorstellen ingegaan.
- **Citeertitel:** bij veel elders aangehaalde wetten kan het nuttig zijn om een citeertitel in de wet vast te leggen.

De memorie van toelichting

Bij ieder wetsvoorstel is een memorie van toelichting gevoegd. In deze toelichting wordt uiteengezet waarom het voorstel wordt gedaan en wat het voorstel inhoudt. De memorie van toelichting is opgedeeld in twee delen: een *algemeen deel* en een *artikelsgewijze toelichting*. Bij regeringswetsvoorstellen wordt in veel gevallen voor het algemeen deel een centraal beschikbaar gestelde schrijfwijzer gebruikt, deze bevat de volgende bouwstenen:

1. **Inleiding:** hierin wordt kort de aanleiding, inhoud en noodzaak van het voorstel weergegeven.
2. **Implementatiewetgeving:** als er sprake is van de implementatie van internationale regelgeving, of EU-regelgeving (doorgaans richtlijnen) wordt aangegeven wat de inhoud van de te implementeren regeling is.
3. **Hoofdpijnen van het wetsvoorstel:** deze paragraaf is doorgaans het langst. Hier wordt (idealiter) de probleemomschrijving en de beleidstheorie uiteengezet en wordt inzicht gegeven in de beschikbare informatie waar het voorstel op is gebaseerd. Daarnaast wordt ingegaan op de voorgestelde regeling en de eventuele overwogen alternatieven.
4. **Verhouding tot hoger recht:** als het voorstel raakt aan normen van hoger recht zoals grondrechten en EU-regelgeving, wordt deze verhouding omschreven.
5. **Verhouding tot nationale wetgeving:** een wetsvoorstel staat vrijwel altijd in verband met bestaande wetten. Het kan dan gaan om wetten op hetzelfde beleidsterrein maar ook om algemene wetten zoals het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht, of de Gemeentewet. Als er ook andere wetgeving in voorbereiding is, wordt aangegeven hoe de wijzigingen zich tot elkaar verhouden.

⁸ Zie Aanwijzing 5.62 voor meer informatie over (on)mogelijkheden terugwerkende kracht.

6. **Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen):** de financiële gevolgen worden doorgaans in een aparte paragraaf omschreven. Deze paragraaf omschrijft de belangrijkste andere gevolgen, zoals gewenste effecten en mogelijk neveneffecten.
7. **Uitvoering:** de gevolgen voor de uitvoering dienen inzichtelijk gemaakt te worden. Eventueel wordt in deze paragraaf ook ingegaan op de uitvoeringstoets(en).
8. **Toezicht en handhaving:** in deze paragraaf wordt omschreven op welke wijze er toezicht wordt gehouden op de naleving en welke handhavinginstrumenten (zoals sancties, aanwijzingen, last onder dwangsom) ingezet kunnen worden.
9. **Financiële gevolgen:** deze paragraaf bevat een raming van de financiële gevolgen. Ook als er geen financiële gevolgen worden verwacht, moet dit onderbouwd worden. In deze paragraaf wordt ook de dekking van het voorstel omschreven.
10. **Evaluatie:** als er een evaluatiebepaling is opgenomen (zie hierboven) wordt zo precies mogelijk omschreven op welke wijze deze evaluatie zal moeten worden uitgevoerd. Ook wordt hier vaak ingegaan op monitoring die niet wettelijk is voorgeschreven. In deze paragraaf kan ook een invoeringstoets worden aangekondigd.
11. **Advies en consultatie:** deze paragraaf beschrijft welke adviezen zijn ingewonnen en wat de opbrengst is van de internetconsultatie. Beiden worden voorzien van een reactie van de regering.
12. **Overgangsrecht en inwerkingtreding:** deze paragraaf gaat in op het beoogde moment of momenten van inwerkingtreding, het overgangsrecht of de redenen om af te zien van overgangsrecht en overige zaken zoals voorlichting en communicatie over de invoering.

In de artikelsgewijze toelichting wordt per artikel weergegeven wat er met de regels bedoeld wordt en hoe deze uit zouden moeten worden gelegd. De artikelsgewijze toelichting heeft doorgaans een meer technisch-juridisch karakter. Dit maakt deze toelichting echter niet minder relevant, juist deze toelichting kan een belangrijke rol spelen bij de uitleg die rechters geven aan wetsbepalingen (zie ook het kader hieronder).

De status van de memorie van toelichting en andere parlementaire documenten

De memorie van toelichting vormt het startpunt van wat de parlementaire geschiedenis kan worden genoemd. In dit document zet de regering of de initiatiefnemer uiteen hoe het wetsvoorstel moet worden uitgelegd. De memorie van toelichting vormt daarnaast de politieke verdediging van het voorstel en is dus ook een politiek document en geen wetenschappelijke uiteenzetting.

Na dat de regering een voorstel van wet heeft ingediend kan de memorie van toelichting niet meer gewijzigd worden (zie voor initiatiefwetten paragraaf 2.8). Wel kan later, naar aanleiding van schriftelijke vragen of in een debat tot een andere uitleg worden gekomen, of kan het voorstel gewijzigd worden. Dit geheel maakt onderdeel uit van de parlementaire geschiedenis.

Deze parlementaire geschiedenis kan later relevant zijn bij de uitleg van wettelijke bepalingen door burgers, bedrijven en overheidsinstellingen, en uiteindelijk de rechter. De uitleg in de parlementaire geschiedenis moet echter niet uiteenlopen met de daadwerkelijke wettekst. Bij significante koerswijziging dient het voorstel dus aangepast te worden.

1.7. Bijzondere soorten wetten

Algemene wetten

Er zijn een aantal wetten die algemene regels voor een geheel rechtsgebied of op deel-terreinen stellen. Voorbeelden van algemene wetten zijn de Algemene termijnenwet, de Bekendmakingswet, de Algemene wet bestuursrecht, en de Wet open overheid. Deze algemene wetten hebben een wisselwerking met meer specifieke (of: bijzondere) wetten. In bijzondere wetten wordt doorgaans zoveel mogelijk aangesloten bij de algemene wetten.

Begrotingswetten

In de Grondwet staat dat de begroting van de Rijksoverheid bij wet moet worden vastgesteld. De regering moet de algemene begrotingswetten ieder jaar op Prinsjesdag indienen. Ook de bijstelling van de begroting moet via een wet gebeuren. Dit gebeurt op vaste momenten, namelijk bij de najaarsnota, met Prinsjesdag⁹ en bij de voorjaarsnota, via een suppletoire begrotingswet. Onverwachte bijstellingen gebeuren bij incidentele suppletoire begrotingswet. Zie uitgebreid: ‘het Grote begrotingsboek’.

Goedkeuringswetten

Nederland is partij bij veel internationale verdragen. Voor veel verdragen geldt dat Nederland pas gebonden is aan het verdrag als een goedkeuringswet door beide Kamers is aangenomen. Dit volgt uit artikel 91 Grondwet en de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.

Een verdrag kan ook ‘stilzwijgend’ goedgekeurd worden, als er niet binnen een termijn van 30 dagen door een van de kamers of een vijfde van de leden is aangegeven dat een verdrag bij wet (uitdrukkelijk) moet worden goedgekeurd.

Grondwetsherzieningen

Voor wijziging van de Grondwet geldt een bijzondere procedure. Een wetsvoorstel (de zgn. overwegingswet) moet volgens de normale procedure worden aangenomen. Nadat de Tweede Kamer is ontbonden en er verkiezingen zijn geweest moet het voorstel in tweede lezing door beide Kamers met twee derde meerderheid aangenomen worden. Er kunnen dan geen amendementen meer worden ingediend. Zie paragraaf 6.5 voor meer informatie over Grondwetsherzieningen.

⁹ Dit betreft bijstelling van de lopende begroting en gebeurde in 2023 voor het eerst.

Implementatiewetten

Europese richtlijnen moeten geïmplementeerd worden in nationale wet- en regelgeving. Dit gebeurt doorgaans via een implementatiewetsvoorstel. In de richtlijn wordt bepaald voor welke datum de implementatiewetgeving van kracht moet zijn, bij te late implementatie kan Nederland een boete krijgen. Daarom zijn er vaak strakke deadlines bij de behandeling van deze wetsvoorstellen. Om vertraging te voorkomen is het beleid van de regering om implementatie en nationale regels niet te vermengen.

Europese verordeningen hoeven niet geïmplementeerd te worden omdat deze directe werking hebben. Een voorbeeld van een dergelijke verordening is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). In sommige gevallen is er echter wel uitvoeringswetgeving nodig om bijvoorbeeld een nationale toezichthouder aan te wijzen. Dit is gebeurd bij de Uitvoeringswet AVG.

In paragraaf 6.2 wordt hier nader op ingegaan.

Initiatiefwetsvoorstellen

De Tweede Kamer heeft het recht van initiatief (artikel 82 van de Grondwet). Daarbij hebben één of meer leden van de Kamer het recht om de initiatiefwetsvoorstellen bij de Kamer aanhangig te maken. Deze leden zullen als initiatiefnemers het wetsvoorstel voorbereiden en verdedigen tijdens de behandeling door de Tweede Kamer en Eerste Kamer. In paragraaf 2.8 wordt nader ingegaan op initiatiefwetten.

Novelles

De Eerste Kamer heeft geen recht van amendement. In sommige gevallen acht de Eerste Kamer een voorstel echter niet aanvaardbaar zonder wijziging. In dat geval kan ervoor gekozen worden om een tweede wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in te dienen dat de door de Eerste Kamer verlangde wijzigingen aanbrengt. Dit tweede voorstel wordt een novelle genoemd. De Eerste Kamer schort stemming over het eerste wetsvoorstel op totdat beide wetsvoorstellen bij de Eerste Kamer aanhangig zijn. Een novelle moet dus altijd eerst door de Tweede Kamer worden aanvaard.

Rijkswetten

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit vier landen (Aruba, Curaçao, Nederland en Sint Maarten). De verhouding tussen deze landen is geregeld in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Sommige wetten zien op het gehele Koninkrijk, dit zijn Rijkswetten. Vaak (niet altijd) is dit in de naam van de wet opgenomen. Voorbeelden zijn de Rijkswet op het Nederlandschap en de Paspoortwet. Het Statuut geeft een eigen procedure voor Rijkswetten. Zo moet er besloten worden over deze wetten in de Rijksministerraad (maandelijks voorafgaand aan de reguliere ministerraad) en adviseert de Raad van State van het Koninkrijk.

In paragraaf 6.4 wordt hier nader op ingegaan.

Spoedwetten

Formeel wordt er geen onderscheid gemaakt tussen verschillende wetten. Het is wel zo dat een wet soms een spoedwet wordt genoemd vanwege het maatschappelijke of politieke belang bij een snelle behandeling en inwerkingtreding van de wet.

Tijdelijke wetten

In sommige wetten is al geregeld dat zij na verloop van tijd zullen vervallen. In dat geval wordt er een zogenaamde horizonbepaling opgenomen. Het is regeringsbeleid dat het tijdelijke karakter van dergelijke wetten in de titel wordt weergegeven. Het moment van vervallen kan in de wet bepaald zijn op een bepaalde dag. Het komt ook voor dat in de wet is opgenomen dat deze 'bij koninklijk besluit' vervalt. Dan kan de regering later het moment van vervallen bepalen.

Verzamelwetten

Een verzamelwet bevat meerdere inhoudelijke wijzigingen die doorgaans ook verschillende wetten bestrijken. Voor het gebruik van verzamelwetten gelden wel enkele begrenzingsen.¹⁰ Als uitgangspunt geldt dat de in een verzamelwet opgenomen onderwerpen een zekere samenhang moeten hebben. Verder geldt dat onderwerpen die in een verzamelwet zijn opgenomen in beginsel niet een dusdanig complex karakter hebben, dat deze een zelfstandig wetstraject rechtvaardigen. Ook worden politiek-gevoelige onderwerpen doorgaans niet in een verzamelwet opgenomen. Deze begrenzingsen gelden niet voor verzamelwetten die bovenal een technisch karakter hebben, zoals het herstellen van fouten of het doorvoeren van technische aanpassingen.

¹⁰ Zie aanwijzing 6.4 uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.



2. De voorbereidingsfase: van voornemen tot indiening

Kernpunten

- De Tweede Kamer heeft formeel geen rol in de voorbereidende fase van een wetsvoorstel.
- Betrokkenheid van de Tweede Kamer in deze fase kan echter bijdragen aan een zorgvuldige wetsbehandeling.
- Dit hoofdstuk beschrijft hoe een wetsvoorstel tot stand komt en welke partijen bij een wetsvoorstel in wording betrokken zijn. De stappen die worden doorlopen, van beleidsvoornemen tot conceptvoorstel, kosten tijd.
- Voorts beschrijft dit hoofdstuk welke aanknopingspunten het totstandkomingsproces van een wetsvoorstel voor de Tweede Kamer biedt om de invloed op en/of de kennis over een wetsvoorstel te vergroten.
- Tot slot gaat dit hoofdstuk in op initiatiefwetgeving. Hoe ziet die procedure eruit en wat zijn de verschillen ten opzichte van een regeringsvoorstel?

Een veelgestelde vraag is waarom de voorbereiding van wetgeving (zo veel) tijd kost. Daarom is het goed om te weten welke stappen een wetsvoorstel doorloopt voordat het wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Dat wordt in dit hoofdstuk beschreven. Ook worden in dit hoofdstuk verschillende kwaliteitsaspecten benoemd die bij het maken van wetgeving in acht moeten worden genomen. Verder wordt inzicht geboden in welke partijen betrokken worden om de kwaliteit van wetgeving te borgen. Bij de verschillende processtappen wordt, waar relevant, ingegaan op de positie van de Tweede Kamer.

Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de positie van de Tweede Kamer in de voorbereidende fase (paragraaf 2.1). De totstandkoming van wetgeving begint met een voorname (paragraaf 2.2) dat vervolgens wordt uitgewerkt. Die uitwerking is in dit hoofdstuk de ontwerpfase genoemd. In die fase wordt een wetsvoorstel op een departement voorbereid. Daarbij worden verschillende kwaliteitsaspecten in acht genomen. Dit wordt beschreven in paragraaf 2.3. Vervolgens wordt het wetsvoorstel ter internetconsultatie voorgelegd (paragraaf 2.4) en volgen de wetgevingstoetsing (paragraaf 2.5), het voorleggen aan de minister-raad (paragraaf 2.6) en dan de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State (paragraaf 2.7).

De voorbereidende fase van een initiatiefwetsvoorstel vanuit de Kamer ziet er anders uit dan van een regeringsvoorstel. In paragraaf 2.8 wordt daarom ingegaan op de totstandkoming van een initiatiefwetsvoorstel.

2.1. De positie van de Tweede Kamer in de voorbereidende fase

In het [rapport](#) van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer is benoemd dat het in het licht van de medewetgevende taak van de Tweede Kamer van belang is dat de Kamer vroegtijdig betrokken is bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving. Daartoe is de volgende aanbeveling opgenomen:

“De werkgroep beveelt daarom aan om niet te wachten totdat wetsvoorstellen naar de Kamer komen, maar vooruit te kijken en periodiek in de commissies te spreken over de wetgevingsagenda, in elk geval na aantreden van een nieuw kabinet.”¹¹

In de fase voor indiening ontwikkelt een beleidsvoornemen zich tot een wetsvoorstel dat de voor indiening bij de Tweede Kamer noodzakelijke stappen in het wetgevingsproces heeft doorlopen. Hoewel de Tweede Kamer formeel geen rol heeft in deze fase, kan zij wel een zekere invloed uitoefenen. In deze fase worden beleidskeuzes gemaakt, die de vormgeving van een wetsvoorstel bepalen. Daarom is het behulpzaam om te weten wat er in de voorbereidingsfase gebeurt. Dit hoofdstuk geeft antwoord op vragen als ‘Hoe komt een wetsvoorstel tot stand?’ ‘Welke kwaliteitsaspecten zijn belangrijk?’ en ‘Wie kijken er allemaal mee?’.

Door inzicht in dit proces kan de Kamer ook bijsturen: kan de denkrichting van de regering onderschreven worden, welke alternatieven zijn de moeite waard om te onderzoeken, zitten de juiste partijen aan tafel? In de voorbereidende fase is er vaak meer ruimte voor het kiezen van een andere richting dan bij een ingediend wetsvoorstel. Daarnaast helpt vroegtijdige betrokkenheid bij een doeltreffende behandeling van een wetsvoorstel nadat het is ingediend.

11 Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021, p. 5.

Commissies hebben met bewindspersonen afspraken gemaakt om jaarlijks *planningsbrieven* te versturen, die onder meer een overzicht bevatten van de wetsvoorstellen die naar verwachting zullen worden ingediend. Deze informatie stelt de Tweede Kamer in staat om een eerste inschatting te maken van aankomende wetgeving.

Door vooruit te kijken naar de wetgeving die wordt verwacht, kan de Kamer bezien of nader overleg, mondeling of schriftelijk, met het kabinet over de voorgenomen wetgeving wenselijk is. Ook kan worden nagedacht of in de Kamer behoefte bestaat aan aanvullende informatie of kennisvergaring. Hierin kan bijvoorbeeld worden voorzien in de vorm van een stafnotitie of tijdlijn. Ook valt te denken aan een rondetafelgesprek of aan het benoemen van rapporteurs die enkele aspecten in het bijzonder belichten. Deze activiteiten kunnen bijdragen aan de kennis over het beleidsonderwerp, zodat de Kamer wanneer het wetsvoorstel wordt ingediend, beter voorbereid is.

De *strategische procedurevergadering*, die de commissies sinds 2022 periodiek organiseren om onder meer verder vooruit te kijken naar de wetgevings- en beleidsagenda van het kabinet, biedt bijvoorbeeld gelegenheid om daarover van gedachten te wisselen.

Voorbeeld¹²

De *commissie VWS* stelde aan de hand van de wetgevingsagenda voorbereidingsgroepen in voor tien aankomende wet- en regelgevingstrajecten, bedoeld om kennisinstrumenten in te zetten ter vorming van een gemeenschappelijke kennisbasis. Deze tien aankomende voorstellen werden geselecteerd door een voorbereidingsgroep Wetgeving en voorgelegd op de strategische procedurevergadering.

2.2. Voornemen

Bij aanvang van een nieuw kabinet zal het regeerakkoord doorgaans aankondigingen van nieuw beleid en daarmee gepaard gaande nieuwe wetgeving bevatten. Die nieuwe wetgeving kan een wijziging van bestaande wetten betreffen, maar het kan ook betekenen dat nieuwe wetten worden ingevoerd. Ook internationale verplichtingen, nieuwe maatschappelijke opgaven en rechterlijke uitspraken kunnen bijvoorbeeld aanleiding geven voor een bewindspersoon om nieuwe wetgeving voor te bereiden.

De Tweede Kamer wordt veelal door middel van een kabinetsbrief, zoals een hoofdlijnenbrief, geïnformeerd over nieuwe wetgevingsvoornemens.¹³ Deze kan aanleiding geven om in de commissie na te denken of behoefte is aan aanvullende informatie of kennisvergaring.

¹² [Eindmonitor](#) inzake het Rapport Versterking functies Tweede Kamer, p. 5.

¹³ In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' van het kabinet-Rutte IV is bijvoorbeeld vastgelegd dat grote wetsvoorstellen voorafgegaan worden door een hoofdlijnenbrief.

Voorbeeld¹⁴

De *commissie BuZa* stelde aan de hand van een hoofdlijnenbrief van de minister over de voorgenomen modernisering van de Nederlandse sanctiewetgeving een voorbereidingsgroep in, die voorstellen voor kennisactiviteiten heeft gedaan. Daartoe heeft de voorbereidingsgroep via de parlementair vertegenwoordiger van de Tweede Kamer in Brussel ook informatie verzameld over sanctiewetgeving in andere Europese landen en een netwerkverkenning onder wetenschappers laten verrichten.

2.3. Ontwerpfase: beleidskeuzes en kwaliteitseisen

Wetgeving wordt voorbereid op het departement, waar beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen samen aan de ontwikkeling en het opstellen van nieuwe wetgeving werken. Departementen hebben naast beleidsdirecties een eigen wetgevingsdirectie. In het wetgevingsproces spelen deze wetgevingsdirecties een centrale rol. Besluitvorming over nieuwe wetgeving door de bewindspersonen op een departement wordt vastgelegd door middel van beslisnota's.

In de ontwerpfase worden nut en noodzaak van de voorgenomen wetgeving bepaald. Ook wordt een beleidstheorie gevormd, inhoudende dat wordt gezien wat het probleem is en welke instrumenten geschikt zijn, en wat de gevolgen zijn. De met het beleidsonderwerp samenhangende aspecten worden in beeld gebracht, geanalyseerd en beoordeeld. Ook wordt in deze fase in beeld gebracht welke partijen allemaal betrokken moeten worden bij het opstellen van nieuwe wetgeving, zoals beleidsdirecties, departementen, uitvoeringsorganisaties en adviesinstanties.

Net als de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft ook de Afdeling advisering van de Raad van State aanbevolen om in een vroeg stadium met de regering in overleg te treden over de hoofdlijnen van beleid en wetgeving:

“[er kan aan] worden gedacht om in een vroegtijdig stadium met de regering te overleggen over de hoofdlijnen van beleid en wetgeving. Juist in dat stadium is het van belang te bezien of zich een probleem voordoet, en zo ja, of dat probleem met wetgeving moet worden aangepakt en zo ja, wat dan de beste aanpak is. Het kan dan helpen om met een goede probleemanalyse en informatie over verschillende mogelijkheden reeds in dialoog tussen regering en parlement diverse beleidsopties te bespreken. Die eerdere betrokkenheid en informatie van het parlement faciliteert het politieke besluitvormingsproces en zorgt ervoor dat alle relevante informatie daarbij kan worden betrokken, met behoud van de gescheiden verantwoordelijkheden van regering en parlement.”¹⁵

¹⁴ [Eindmonitor](#) inzake het Rapport Versterking functies Tweede Kamer, p. 5.

¹⁵ Brief van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de minister-president d.d. 19 april 2021 met het onderwerp 'Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit'.

Beleidskompas

Departementen gebruiken bij de beleidsvoorbereiding, ook bij voorstellen voor beleid en regelgeving die niet aan het parlement worden voorgelegd, het Beleidskompas.¹⁶ Toepassing van het Beleidskompas zorgt ervoor dat alle bij de beleidsvoorbereiding opkomende vragen aan de orde komen.

Het Beleidskompas is een hulpmiddel bij de voorbereiding en ontwikkeling van beleid, en daarmee ook van wetgeving. Wetgeving is immers één van de opties waarmee beleid kan worden geëffectueerd. Het Beleidskompas is in 2023 ingevoerd als opvolger van het Integraal Afwegingskader (IAK). Met de toepassing van het Beleidskompas wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

1. Wat is het probleem?
2. Wat is het beoogde doel?
3. Wat zijn de opties om het doel te realiseren?
4. Wat zijn de gevolgen van de opties?
5. Wat is de voorkeursoptie?

Op de interactieve website <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas> worden betrokken ambtenaren ondersteund om tot een goede beantwoording van deze vragen te komen. Deze informatie is voor iedereen toegankelijk en biedt veel informatie over het maken van effectief beleid.

In paragraaf 4.1 wordt nader ingegaan op de beoordeling van de kwaliteit van beleid.

Aanwijzingen voor de regelgeving

Als beleidskeuzes vorm krijgen en er voor wetgeving wordt gekozen, worden in deze fase de eerste conceptwetteksten opgesteld. Bij het opstellen van wetteksten worden door het ministerie de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) (hierna: de Aanwijzingen) gevolgd. De Aanwijzingen vormen de standaard die bij het opstellen van wet- en regelgeving door een ministerie in acht hoort te worden genomen. De Aanwijzingen zijn dan ook bindend voor departementen.

De Aanwijzingen bevatten onder meer handvatten voor de inhoud, vormgeving, opbouw en redactie van een wet of wettekst en de memorie van toelichting, inclusief modelbepalingen voor specifieke onderdelen van wet- of regelgeving. Bijvoorbeeld over de inwerkingtreding of evaluatie van wet- en regelgeving.

De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten de neerslag en concretisering van de kwaliteitseisen die in het kader van het algemeen wetgevingsbeleid worden gesteld. Een algemene regel uit de Aanwijzingen luidt bijvoorbeeld: *Bij het opstellen van een regeling wordt rekening gehouden met de overige relevante eisen en voorwaarden die deel uitmaken van het kabinetsbeleid inzake regelgeving (Ar 2.11)*. Hiermee wordt bijvoorbeeld het Beleidskompas bedoeld.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld voetnoot 4 in de brief van de minister van Rechtsbescherming van 20 oktober 2022 (Kamerstuk 36200-VI, nr. 10): De norm voor het gebruik van het Beleidskompas luidt als volgt: “In het proces van een beleidsvoorstel (dat al dan niet resulteert in regelgeving) wordt het Beleidskompas gebruikt. Dit hoeft (enkel) niet wanneer het beleidsvoorstel de integrale, beleidsarme implementatie betreft van Europese regelgeving, of er sprake is van een (periodieke) actualisatie van het beleid of de regelgeving die geen beleidswijziging omvat (bv. indexatie of bijwerken verwijzingen).”

Een andere kwaliteitseis uit de Aanwijzingen luidt bijvoorbeeld: *Gestreefd wordt naar duidelijkheid en eenvoud van regelingen en naar een bestendig karakter daarvan (Ar 2.6)*. Het gaat voor het doel van deze handreiking te ver om deze kwaliteitseisen hier te bespreken. Het is echter goed te realiseren dat er vanuit verschillende bronnen kwaliteitseisen worden gesteld aan de totstandkoming van wet- en regelgeving.

Wetgeving komt niet zomaar tot stand. De kwaliteit van wetgeving wordt in grote mate bepaald door de wijze waarop een wetsvoorstel is voorbereid. Zijn de beleidsvragen goed beantwoord? Zijn de verplichte kwaliteitstoetsen goed uitgevoerd? Is de afstemming goed verlopen? De voorbereidende fase geeft de Tweede Kamer gelegenheid om, bijvoorbeeld aan de hand van een hoofdpijnenbrief, betrokken te zijn bij de vorming van de beleidstheorie of bij te maken uitvoeringskeuzes. In hoofdstuk 4 worden handvatten gegeven voor de beoordeling van de kwaliteit van de wet in de fase van parlementaire behandeling.

Verplichte kwaliteitstoetsen

Onderdeel van de totstandkoming van een wetsvoorstel is het uitvoeren van verschillende kwaliteitstoetsen om de gevolgen van wetgeving zo volledig mogelijk in beeld te brengen. De laatste jaren zijn er veel verschillende toetsen verplicht gesteld, op initiatief van het kabinet, maar ook op verzoek van de Tweede Kamer. Het Beleidskompas bevat een overzicht van de kwaliteitstoetsen die bij de totstandkoming van nieuw beleid en wetgeving op basis van kabinetsbeleid verplicht zijn en geeft nadere informatie daarover.¹⁷ Dat overzicht is niet bedoeld als een afvinklijstje. Welke toetsen in een concreet geval moeten worden uitgevoerd, hangt af van het onderwerp van het wetsvoorstel. Evenmin maakt het niet uitvoeren van een kwaliteitstoets een wetsvoorstel onrechtmatig, wel kan dit in een latere fase tot vragen leiden omdat bepaalde gevolgen mogelijk niet goed in beeld zijn gebracht. De uitkomsten van een toets worden beschreven in de memorie van toelichting. Voor sommige van die uitkomsten geldt dat deze moeten worden afgestemd met een daarvoor aangewezen departement. Voor andere geldt dat deze enkel door het departement dat de wetgeving voorbereidt wordt uitgevoerd.

Veelvoorkomende kwaliteitstoetsen zijn de volgende:

Bedrijfseffectentoets

Indien het beleidsvoornemen gevolgen heeft voor het bedrijfsleven/MKB, moeten deze gevolgen in beeld worden gebracht. De toets heeft vier elementen: MKB-toets, effecten op innovatie, markteffecten, en regeldruk voor bedrijven.

De resultaten van deze toets moeten worden afgestemd met het ministerie van EZK.

Data Protection Impact Analyse (DPIA)

Indien het beleidsvoornemen impliceert dat persoonsgegevens worden verwerkt, moet het departement in beeld brengen wat de privacy-risico's zijn. Hiervoor wordt bij de rijks-overheid een vast model gehanteerd. Wanneer sprake is van beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer, moet die beperking worden gemotiveerd.

17 www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/4-wat-zijn-de-gevolgen-van-de-geschetste-opties/41-verplichte-toetsen-wijzer

Doenvermogenstoets

Met de doenvermogenstoets wordt in beeld gebracht of de nieuw tot stand te brengen wetgeving ‘doenlijk’ is voor burgers. Een doenvermogenstoets moet leiden tot inzicht in de vraag of beleid, wet- en regelgeving uitgaat van realistische aannames over het doenvermogen van de doelgroep. De basis voor de doenvermogenstoets is gelegen in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ‘Weten is nog geen doen; Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.’¹⁸ Beleid dat is ontworpen vanuit een realistisch perspectief zal bijdragen aan een faire behandeling van burgers en zal de effectiviteit en legitimiteit van beleid vergroten. Bij de totstandkoming van een doenvermogenstoets kunnen beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen bijgestaan worden door gedragsdeskundigen, die ieder departement heeft aangetrokken. De uitkomsten van de doenvermogenstoets worden besproken in de memorie van toelichting. Paragraaf 4.4 gaat dieper in op de doenvermogenstoets en het burgerperspectief.

Grondrechtstoets

In de memorie van toelichting moet tot uitdrukking worden gebracht hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de Grondwet en de (nationale en internationale) grondrechten en algemene rechtsbeginselen. De constitutionele houdbaarheid van een wetsvoorstel is primair een verantwoordelijkheid van het ministerie dat het wetsvoorstel voorbereidt. In overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan worden bepaald dat het wetsvoorstel wordt voorgelegd voor een door dat ministerie uit te voeren grondrechtstoets.

Milieu-effectstoets

Indien het beleidsvoornemen gevolgen heeft voor het milieu moet een milieu-effectstoets worden uitgevoerd.

De resultaten van deze toets moeten worden afgestemd met het ministerie van EZK.

Regeldrukstoets

Indien regeldrukeffecten worden verwacht, moeten deze bij voorbereiding van wetgeving in kaart worden gebracht. Dit kan kwalitatief, maar als er financiële gevolgen in de administratieve lasten zijn voor burgers en bedrijven, worden de regeldrukeffecten ook kwantitatief in beeld gebracht.

De effecten voor de regeldruk worden getoetst door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

18 <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>.

Uitvoeringstoets

In de voorbereidende fase is het van belang dat het departement aandacht besteedt aan de uitvoerbaarheid van de nieuwe wetgeving. Het Beleidskompas kent hiervoor twee instrumenten: de uitvoeringsanalyse en de uitvoeringstoets. De uitvoeringsanalyse dient ertoe om in een vroegtijdig stadium richting te geven aan uitvoeringsaspecten, zoals de vraag wie de nieuwe wetgeving moet gaan uitvoeren. De uitvoeringstoets wordt uitgevoerd als er al een ontwerp van een wetsvoorstel ligt dat wordt voorgelegd bij de organisaties die uitvoering moeten gaan geven aan de nieuwe wet. De uitvoeringstoets gaat in op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoering. Er wordt bijvoorbeeld in beeld gebracht welke doelgroepen door een wetsvoorstel worden geraakt en antwoord gegeven op vragen als: 'Is deze organisatie voldoende toegerust voor het uitvoeren van de nieuwe wetgeving, welke aanpassingen zijn nodig op het gebied van ICT/personeel e.d.?' en 'Wat zijn de geschatte uitvoeringskosten, en waar bestaan deze uit?'. Er is niet één standaard voor het doen van een uitvoeringstoets. Organisaties kijken naar verschillende zaken en hebben verschillende formats. In de memorie van toelichting moeten de gevolgen voor de uitvoering worden beschreven. Veelal worden de uitvoeringstoetsen die in het kader van de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn gemaakt, tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer meegezonden. Indien dit niet het geval is, kan de Tweede Kamer deze opvragen.

Uitvoeringstoets Decentrale Overheden (UDO)

Indien decentrale overheden nodig zijn voor de uitvoering van het beleidsvoornemen, moeten in beeld worden gebracht of deze decentrale overheden de wetgeving ook kunnen uitvoeren en wat daarvan de implicaties zijn. Dit gebeurt door middel van een UDO.

Afstemming vindt plaats met de toetsinginstantie van BZK 'BZK interbestuurlijk'.



Overige toetsen

Voor meer specifieke situaties bestaan ook verplichte toetsen, bijvoorbeeld als het beleidsvoornemen gevolgen heeft voor grensgebieden of als sprake is van effecten op ontwikkelingslanden. Zie voor meer informatie het Beleidskompas, onder het tabblad verplichte kwaliteitseisen.

Voorbeeld van een uitvoeringstoets

Een uitvoeringstoets brengt de gevolgen voor de uitvoering van nieuwe wet- en regelgeving in beeld. Verschillende aspecten worden belicht, waardoor zo'n toets omvangrijk kan zijn. Veelal wordt in de vorm van een samenvatting een beknopt overzicht gegeven van de uitvoeringsgevolgen. Een voorbeeld is de uitvoeringstoets die door de Belastingdienst is uitgevoerd in het kader van de Wet minimumbelasting 2024.¹⁹ De samenvatting van die uitvoeringstoets ziet er als volgt uit.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36369, nr. 3.

Impact:	beperkt / middelgroot / ingrijpend	
		
Interactie burgers/bedrijven		x
Maakbaarheid systemen	x	
Handhaafbaarheid	x	
Fraudebestendigheid	nvt	
Complexiteitsgevolgen	x	
Risico procesverstoringen:	groot / gemiddeld / klein	
<i>Uitvoeringskosten</i>	<i>incidenteel</i>	<i>structureel</i>
• Dienstverlening	€ 470.000	€ 0
• Handhaving/toezicht	€ 180.000	€ 8,06 mln
• Automatisering	€ 10,62 mln	€ 1,09 mln
<i>Personele gevolgen:</i>	9,4 fte incidenteel	
	65,3 fte structureel	
<i>Invoering mogelijk per:</i>	31 – 12 – 2023	
<i>Beslag portfolio:</i>	groot	
<u>Eindoordeel:</u>	het voorstel is uitvoerbaar, doch met inachtneming van de risico's dat 1) de in het kader van handhaving en iv- implementatie verlangde expertise mogelijk niet tijdig kan worden aangetrokken; en 2) ingeval van inslagen in het iv-portfolio (o.a. met betrekking tot gegevensverwerking) (her)prioritering mogelijksterwijs noodzakelijk zal zijn, opdat dit wetsvoorstel zijn plaats in het portfolio behoudt	

Een aanbeveling uit het eindrapport [Klem tussen balie en beleid](#) van de TCU luidt:²⁰
Kamerleden doen er goed aan uitvoeringstoetsen goed te bestuderen en – als ze er niet over beschikken – ze op te vragen.

Advisering door externe adviescolleges

Naast verplichte kwaliteitstoetsen die het departement in de voorbereiding zelf uitvoert, zijn er ook situaties waarbij in deze fase *verplicht* advies over nieuwe wetgeving moet worden ingewonnen bij een extern adviescollege. Gedacht kan worden aan de Autoriteit Persoonsgegevens, indien het wetsvoorstel nieuwe gegevensverwerkingen in het leven roept. Deze wettelijke adviestaak vloeit voort uit de AVG. Ook kan gedacht worden aan het Adviescollege ICT-toetsing, dat adviseert over regelingen met een ICT- component van € 5 mln of meer. Of aan de Raad voor de Rechtspraak, die een wettelijke adviestaak heeft op het terrein van de rechtspleging. Deze adviestaak is opgenomen in de Wet op de Rechterlijke Organisatie.

In de Aanwijzingen (Ar 4.44) is voorgeschreven dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel moet worden ingegaan op de ontvangen adviezen en commentaren en hetgeen naar aanleiding daarvan is gewijzigd in de regeling. Ook is voorgeschreven dat er gemotiveerd moet worden aangegeven op welke punten een advies of commentaar niet is overgenomen.

²⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2.

Notificatie bij de Europese Commissie

In bepaalde gevallen moet een ontwerpregeling worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Bijvoorbeeld als het wetsvoorstel een risico op ontoelaatbare staatssteun in zich draagt. Of omdat door een wetsvoorstel mogelijk nieuwe belemmeringen voor vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging worden ingevoerd, die niet voldoen aan de vereisten van de Dienstenrichtlijn. Het doel van de verplichting tot voorafgaande notificatie is om de Commissie de gelegenheid te geven de nationale ontwerpregeling te toetsen op verenigbaarheid met het EU-recht. Ook de Wereldhandelsorganisatie kent notificatieverplichtingen voor ontwerpregelingen. Een departement moet bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving beoordelen of dit wel of niet nodig is. Het achterwege laten van een dergelijke notificatie kan de rechtsgeldigheid van de regeling aantasten.

Voorbeeld

Zie bijvoorbeeld de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de nota van wijziging²¹ inzake de Wet seksuele misdrijven:

“De Afdeling merkt op dat voor het voorgestelde verbod een notificatieplicht geldt in het kader van het Unierecht. [...] Als de notificatie uitblijft, kan dit ertoe leiden dat de strafbaarstelling onverbindend wordt verklaard. Uit de toelichting blijkt niet dat aan de notificatieplicht is voldaan.”²²

Afstemming met andere departementen

De voorbereiding van wetgeving vindt plaats op een ministerie. Gedurende het totstandkomingsproces vindt ook afstemming plaats met andere departementen. Allereerst wanneer andere departementen ook een verantwoordelijkheid dragen inzake het betreffende beleids- onderwerp. Wijzigingen in de Wet op de zorgtoeslag worden bijvoorbeeld voorbereid door het ministerie van VWS, maar daarvoor vindt afstemming plaats met het ministerie van Financiën omdat de zorgtoeslag wordt uitgevoerd door de Dienst Toeslagen die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën valt. Of omdat de wetswijziging ook aanpassing vraagt van wetgeving die op het terrein van een andere bewindspersoon ligt.

Wanneer sprake is van wezenlijke betrokkenheid, komt dat tot uiting door termen als ‘mede namens’ of ‘in overeenstemming met’ in de memorie van toelichting en het wetsvoorstel. Tevens ondertekenen in dat geval de betrokken bewindspersonen de wet. Als twee bewindspersonen in gelijke mate betrokken zijn, dienen zij het wetsvoorstel gezamenlijk in.

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 26222, nr. 8.

²² [Kamerstukken II 2022/23, 36222, nr. 11](#), p. 10.

Daarnaast vervullen sommige departementen een speciale rol in het wetgevingsproces.

Voorbeelden van departementen die vaak in het wetgevingsproces worden betrokken zijn:

- Het ministerie van BZK speelt een bijzondere rol ten aanzien van de constitutionele aspecten van een wetsvoorstel of wanneer nieuw of aangepast beleid of regelgeving dat gevolgen heeft voor decentrale overheden.
- Het ministerie van Financiën speelt een centrale rol wanneer het wetsvoorstel financiële gevolgen voor de rijksbegroting heeft, bijvoorbeeld omdat het kan leiden tot hogere of lagere rijksuitgaven of ontvangsten voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren. Deze gevolgen moeten in de memorie van toelichting worden toegelicht. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016. Voorts moet over de financiële gevolgen overeenstemming worden bereikt met het ministerie van Financiën. Als het voorstel medeoverheden (financieel) raakt moet er eveneens overleg met het ministerie van BZK gevoerd worden. Bij de aanbieding van het wetsvoorstel aan de ministerraad worden de financiële gevolgen ook apart beschreven.
- Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV): Een speciale rol is weggelegd voor het ministerie van JenV, dat verantwoordelijk is voor het wetgevingskwaliteitsbeleid en wetsvoorstellen kan selecteren voor een wetgevingstoets. In paragraaf 2.5 wordt hier nader op ingegaan.

2.4. Internetconsultatie: reacties van burgers, bedrijven en organisaties

Internetconsultatie is openbaar en geeft de Tweede Kamer gelegenheid vroegtijdig kennis te nemen van voorgenomen wetgeving. De reacties op de internetconsultatie geven informatie over het maatschappelijk draagvlak voor een wetsvoorstel en kunnen ook knelpunten naar boven brengen.

Om de transparantie in de fase van de voorbereiding van wetgeving te bevorderen, geldt als uitgangspunt dat alle wet- en regelgeving van de regering in internetconsultatie wordt gebracht. Er zijn wel uitzonderingen op deze regel, zoals voor voorstellen die bestaan uit puur technische wijzigingen, Europese implementatiewetgeving en spoedwetgeving.

Op de website www.internetconsultatie.nl is te zien welke wetsvoorstellen in internetconsultatie zijn of zijn geweest. De termijn van internetconsultatie betreft ten minste vier weken. Het geven van een reactie staat open voor iedereen: burgers, bedrijfsleven, belangenverenigingen en publieke organisaties. Reacties kunnen openbaar of niet-openbaar zijn, dit mag de indiener van de reactie beslissen.

In de memorie van toelichting worden op hoofdlijnen de resultaten van de internetconsultatie besproken en ook of de consultatie al dan niet heeft geleid tot wijzigingen in het in het voorstel. Vaak wordt een verslag op hoofdlijnen gemaakt, dat op www.internetconsultatie.nl wordt gepubliceerd.

2.5. Toetsing op wetgevingskwaliteit door JenV

Het ministerie van JenV vervult een centrale rol ten aanzien van wetgevingskwaliteit. Enerzijds toetst zij wetgeving (zowel wetsvoorstellen als algemene maatregelen van bestuur) op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. De sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid (JZW) van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken voert deze toets uit. Daarvoor wordt een toetsingskader gehanteerd. Anderzijds is het ministerie van JenV verantwoordelijk voor het rijksbrede wetgevingskwaliteitsbeleid.

Toetsingskader

Het uitgangspunt van het toetsingskader²³, dat in 2023 is gewijzigd, is dat departementen zelf verantwoordelijk zijn voor de wetgevingskwaliteit. Niet langer worden alle wetsvoorstellen integraal getoetst. De toetsing door het ministerie van JenV richt zich vooral op complexe regelingen of regelingen met veel impact, én waarbij sprake is van één van de toetsprioriteiten: *menselijke maat*, *doenvermogen en/of uitvoerbaarheid*. Bij de wetgevingstoets door het ministerie van JenV wordt erop gelet of de Aanwijzingen en het Beleidskompas zijn gevolgd. In overleg met het ministerie dat verantwoordelijk is voor het wetsvoorstel, worden wetsvoorstellen geselecteerd die voor een wetgevingstoets door het ministerie van JenV worden voorgelegd. Geselecteerde dossiers worden integraal getoetst en er wordt speciaal aandacht besteed aan de hiervoor genoemde toetsprioriteiten.

- Bij *menselijke maat* wordt gekeken of voldoende recht wordt gedaan aan de belangen van burgers bij de totstandkoming van wet- en regelgeving en of de uitvoering voldoende ruimte heeft om maatwerk te leveren zonder daarmee af te doen aan het voorkomen van willekeur en rechtszekerheid. Concreet wordt bijvoorbeeld getoetst of de regeling voorziet in voldoende bevoegdheden om onevenredige besluitvorming te voorkomen.
- Bij *doenvermogen* wordt gezien of de conceptregeling voldoende rekening houdt met het doenvermogen van alle betrokken doelgroepen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gelet op een adequate en tijdige doenvermogenstoets, het betrekken van de belanghebbende doelgroepen en het raadplegen van experts of het gebruik maken van onderzoek. Ook wordt gezien of het doenvermogenoordeel voldoende en inzichtelijk is meegewogen.
- Bij *uitvoerbaarheid* toetst het ministerie van JenV of de conceptregeling een goede en afdoende toelichting bevat op de aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en of recht is gedaan aan de uitvoeringstoets(en). Is de conceptregeling bijvoorbeeld samen met de betrokken uitvoerende partijen voorbereid en kunnen zij dit adequaat uitvoeren of handhaven?

De toetsing door het ministerie van JenV vindt plaats vóórdat het wetsvoorstel naar de ministerraad gaat. Alle verplichte kwaliteitstoetsen moeten in beginsel zijn uitgevoerd. Ook de internetconsultatie moet zijn afgerond op het moment dat een wetsvoorstel voor een wetgevingstoets wordt voorgelegd. Het ministerie verwerkt de resultaten van de wetgevingstoetsing in het wetsvoorstel.

Wetgevingskwaliteitsbeleid en de Staat van de wetgevingskwaliteit

Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor het rijksbrede wetgevingskwaliteitsbeleid. Dit komt onder meer tot uiting door de centrale rol die dit ministerie vervult bij de wet-

23 [Toetsingskader Rijksbrede wetgevingstoetsing \(kabr.nl\)](#). Zie ook Kamerstuk 35570-VI, nr. 115.

gevingstoetsing. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in navolging van de kabinetreactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag verschillende aanbevelingen gedaan over het wetgevingsproces en de wetgevingskwaliteit. Eén van de aanbevelingen aan de regering is om iedere twee jaar een ‘Staat van de Wetgeving’ uit te brengen met een verslaglegging over de uitvoering en effectiviteit van het wetgevingsbeleid. Deze aanbeveling is door de regering overgenomen om op die manier nadrukkelijker een signalerende en reflecterende functie te vervullen ter verbetering van de wetgevingskwaliteit.²⁴ Op het moment van schrijven van deze handreiking is de eerste ‘Staat van de wetgevingskwaliteit’ nog in voorbereiding.

Eén van de aanbevelingen van werkgroep Versterking functies Tweede Kamer luidt: *“Houd periodiek, bijvoorbeeld tweejaarlijks, een (commissie)debat over de wetgevingskwaliteit.”*²⁵

De Staat van de wetgevingskwaliteit kan voor de Tweede Kamer een aanknopingspunt zijn om met de regering in overleg te treden over wetgevingskwaliteit en de verbetering daarvan. Hiermee kan een voortdurend proces van analyse, reflectie en bewustwording ontstaan over de kwaliteit van wetgeving.

2.6. Gang naar de ministerraad

Een volgende stap in het wetgevingsproces is dat het wetsvoorstel wordt aangeboden aan de ministerraad. Aanbieding geschiedt vrijwel nooit rechtstreeks, hieraan gaat in principe voor elk wetsvoorstel een bespreking van het wetsvoorstel in een *ambtelijk voorportaal* vooraf en, afhankelijk van de uitkomst van dat overleg, ook behandeling in een *onderraad*. De [ambtelijke voorportalen en onderraden](#) zijn thematisch georganiseerd. In het ambtelijk voorportaal vindt afstemming op ambtelijk niveau plaats. De onderraad bestaat uit ministers en wordt voorgezeten door de minister-president. Als zowel het ambtelijk voorportaal als, indien van toepassing, de onderraad akkoord is met het voorleggen van het wetsvoorstel aan de ministerraad, wordt het wetsvoorstel op de agenda van de ministerraad geplaatst.

In de ministerraad wordt besloten of het wetsvoorstel geschikt is voor de volgende stap in de wetgevingsprocedure, namelijk het voorleggen voor advies aan de Raad van State. Wanneer in de (inter)departementale voorbereiding geen goede afstemming heeft plaatsgevonden, kan het zijn dat in de ministerraad nog discussie ontstaat. Als er bijvoorbeeld geen akkoord is bereikt met het ministerie van JenV over de wetgevingstoets, zal de minister van JenV een wetsvoorstel in de ministerraad kunnen tegenhouden om alsnog die overeenstemming te bereiken. Dit doet zich overigens niet vaak voor, omdat eventuele discussies doorgaans al in het voortraject via de ambtelijke voorportalen en onderraden worden beslecht.

De besluitenlijst van de ministerraad wordt op vrijdag na afronding daarvan gepubliceerd op www.rijksoverheid.nl.

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, nr. 36200-VI, nr. 111.

²⁵ Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021, p. 6.

2.7. Advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State

Een wetsvoorstel wordt niet eerder aan de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling advisering) voorgelegd dan nadat de ministerraad daarmee akkoord is gegaan. Het aanhangig maken van het wetsvoorstel bij de Afdeling advisering gebeurt door de Koning, op voordracht van de betrokken bewindspersoon.

Verplichte advisering

Naast wetsvoorstellen, moeten ook algemene maatregelen van bestuur en wetten ter goedkeuring van een verdrag voor advies aan de Afdeling advisering worden voorgelegd. De verplichte advisering is voorgeschreven in artikel 73 van de Grondwet en uitgewerkt in de Wet op de Raad van State.

Uitzonderingen

Er zijn ook uitzonderingen op de verplichte advisering op wetgeving. Ingevolge de Wet op de Raad van State hoeven de volgende voorstellen niet ter advisering te worden voorgelegd: supplettoire begrotingsvoorstellen en wetsvoorstellen tot goedkeuring van een verdrag of van het voornemen tot opzegging van een verdrag, als het verdrag (of dit voornemen) eerder ter stilzwijgende goedkeuring aan de Staten-Generaal was voorgelegd.

Andere vormen van advisering door de Afdeling advisering

Naast verplichte advisering kent de Afdeling advisering ook andere vormen van advisering:

a. Onverplicht gevraagde adviezen

Dit betreft adviezen die op verzoek van de regering worden uitgebracht. Deze adviesaanvragen hebben vaak betrekking op aangelegenheden van algemeen wetgevende aard, zoals over de ontwerpwijzigingen van de Aanwijzingen. Een ander voorbeeld is de jaarlijkse adviesaanvraag over de Miljoenennota.

b. Ongevraagde (of spontane) adviezen

De Afdeling advisering adviseert de regering voorts indien zij dit nodig acht. Dit zijn de zogenoemde ongevraagde of spontane adviezen. Zie bijvoorbeeld het ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht'.²⁶

c. Verzoeken om voorlichting

Op verzoek van de regering of op verzoek van de (Eerste of Tweede) Kamer geeft de Afdeling advisering voorlichting in aangelegenheden van wetgeving en bestuur. Zie bijvoorbeeld het verzoek om voorlichting inzake de verkenningsfase van de kabinetsformatie.²⁷ Ook een nota van wijziging kan, indien die niet door de regering ter advisering aan de Afdeling advisering is voorgelegd, aanleiding zijn voor een verzoek om voorlichting. Zie bijvoorbeeld het verzoek om voorlichting bij de nota van wijziging²⁸ inzake de Wet seksuele misdrijven.²⁹

26 [Ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht'. - Raad van State](#)

27 [Verzoek om voorlichting inzake de verkenningsfase van de kabinetsformatie. - Raad van State](#)

28 Kamerstukken II 2022/23, 36222, nr. 8.

29 [Verzoek van de Tweede Kamer om voorlichting over de nota van wijziging van de Wet Seksuele Misdrijven. - Raad van State](#)

Beoordelingskader

Bij de verplichte advisering maakt de Afdeling advisering gebruik van een beoordelingskader.³⁰ Dit bestaat uit vier onderdelen:

- Een beleidsanalyse
- Een constitutionele en juridische analyse
- Een uitvoeringsanalyse
- Een analyse van de gevolgen voor de rechtspraak

De verschillende onderdelen hangen vaak met elkaar samen, maar komen niet altijd allemaal terecht in het uiteindelijke advies. De Afdeling advisering kan er ook voor kiezen om de nadruk te leggen op één aspect of om helemaal geen inhoudelijke opmerkingen te maken. Dat hangt af van de aard en de inhoud van een voorstel.

Het advies wordt definitief vastgesteld in een besloten vergadering van de leden van de Afdeling advisering. Ingeval van spoed is het, met gebruikmaking van een speciale procedure, mogelijk om een spoedadvies te vragen.

Dicta

Aan het slot van het advies geeft de Afdeling advisering haar eindoordeel over het voorstel. Dit wordt het dictum genoemd. Voor de dicta gebruikt de Afdeling advisering vier vaste formuleringen.

Dictum	Inhoud	Betekenis in het kort
A	De Afdeling advisering heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.	Geen aanpassingen nodig
B	De Afdeling advisering heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.	Het voorstel of de toelichting behoeft wijziging of aanvulling
C	De Afdeling advisering heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.	Het voorstel of de toelichting moet worden aangepast voordat het wordt ingediend.
D	De Afdeling advisering heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.	Geadviseerd wordt het voorstel niet in te dienen

De **dicta** c en d zijn zogenoemde 'zware' dicta. Voorstellen die een dergelijk dictum van de Afdeling advisering meekrijgen, worden – samen met de reactie in het nader rapport (zie hieronder) - opnieuw in de ministerraad besproken.

³⁰ <https://www.raadvanstate.nl/overrvs/advisering/beoordelingskader/>

Nader rapport

Na ontvangst van het advies van de Afdeling advisering stelt de minister of staatssecretaris een nader rapport op. Op elk advies volgt een nader rapport, dus ook als de Afdeling advisering geen opmerkingen heeft (dictum a) of het wetsvoorstel niet wordt ingediend. In het nader rapport worden de opmerkingen uit het advies besproken. Die opmerkingen zijn cursief weergegeven in het nader rapport. In het nader rapport wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze het voorstel of de memorie van toelichting is aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering. Het nader rapport dient zelfstandig leesbaar te zijn. Dat betekent dat in het nader rapport zelf moet blijken wat de strekking van de wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies is. Ook op onverplicht gevraagde of spontane adviezen volgt een nader rapport.

Het nader rapport richt zich tot de Koning en bevat een voorstel voor de verdere behandeling van het wetsvoorstel. In de praktijk houdt dit in het indienen bij de Tweede Kamer.

De Tweede Kamer kan aan de hand van het nader rapport en het (aangepaste) wetsvoorstel bepalen wat zij vindt van de reactie van de regering op de opmerkingen van de Afdeling advisering. Dit kan in de vorm van vragen, bijvoorbeeld in het verslag. Ook kan dit aanleiding zijn om de Afdeling advisering om voorlichting te verzoeken.

2.8. Initiatiefwetgeving

Een van de oudste en belangrijkste rechten van de Tweede Kamer is het recht om wetsvoorstellen in te dienen, het recht van initiatief (artikel 82 van de Grondwet). Daarbij hebben één of meer leden van de Kamer het recht om de initiatiefwetsvoorstellen bij de Kamer aanhangig te maken. Deze leden zullen als initiatiefnemers het wetsvoorstel voorbereiden en verdedigen tijdens de behandeling door de Tweede Kamer en doorgaans ook in de Eerste Kamer.

Vorbereiding

De voorbereidingsfase van een initiatiefwetsvoorstel begint in het algemeen door het doen van een verzoek om bijstand te ontvangen bij het formuleren van een wetsvoorstel bij het Bureau wetgeving van de Tweede Kamer. De wetgevingsjuristen van het Bureau wetgeving ondersteunen de initiatiefnemers bij het in kaart brengen of en hoe een politieke wens in wetgeving omgezet kan worden, bij het formuleren of wijzigen van het wetsvoorstel, en bij procedurele vraagstukken. Daarbij wordt in een startgesprek een eerste verkenning gedaan van de politieke wens, en wordt er uitleg gegeven over de procedures en alle stappen die gezet moeten worden. De weg van het startgesprek tot een vastgestelde wet is daarbij lang; die duurt in veel gevallen een jaar of twee.

De bijstand die Bureau wetgeving geeft, is vertrouwelijk. Deze vertrouwelijkheid houdt onder andere in dat er geen informatie over het initiatiefwetsvoorstel wordt gegeven aan andere Kamerleden of fractiemedewerkers (ook niet van de fractie van de initiatiefnemers), andere diensten van de Kamer, of het ministerie, tenzij de initiatiefnemers hiervoor toestemming geven. Bureau wetgeving helpt op verzoek van de initiatiefnemers ook bij het aanvragen van ambtelijke bijstand vanuit het ministerie, waarop Kamerleden ook steeds recht hebben.

Ambtelijke bijstand

Wanneer het Kamerlid besluit om een wetsvoorstel te maken, kan het Bureau wetgeving en/of de eventuele ambtelijke bijstand van het ministerie dit, alsmede een artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting daarop, verzorgen. De initiatiefnemers schrijven het algemene deel van de toelichting.

Internetconsultatie

Nadat het wetsvoorstel in concept is opgesteld, kan worden besloten dit in (internet)consultatie te brengen. Dit biedt de mogelijkheid inzichten vanuit belanghebbenden en de rest van de samenleving te verkrijgen. De initiatiefnemers besluiten hierover, en Bureau wetgeving kan hierbij assisteren.

Aanhangig maken én adviesaanvraag Raad van State

Na de afronding van de voorbereiding, maken de initiatiefnemers het wetsvoorstel met de memorie van toelichting bij de Tweede Kamer aanhangig. De Kamer stuurt het voorstel dan eerst voor verplicht advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Na de ontvangst van dat advies, zullen de initiatiefnemers daarop een reactie moeten geven, en kunnen zij bij die gelegenheid desgewenst een aangepaste versie van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting uitbrengen.

Behandeling in de Tweede Kamer

Het wetsvoorstel wordt vervolgens in handen gesteld van een commissie, waarmee de behandeling door de Kamer aanvangt. De initiatiefnemers verzorgen daarbij de verdediging van het wetsvoorstel, op vergelijkbare wijze als de regering bij een regeringswetsvoorstel. Dat houdt onder andere in dat zij niet zelf deelnemen aan het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel, zij de nota naar aanleiding van het verslag uitbrengen, en zij het wetsvoorstel verdedigen bij de plenaire behandeling. De regering, die als het voorstel wet wordt verantwoordelijk wordt voor de uitvoering daarvan, heeft bij de behandeling een adviserende rol. Als de Tweede Kamer het wetsvoorstel aanvaardt, heeft zij daarmee besloten tot de grondwettelijke ‘indiening’ van het wetsvoorstel, die bij de Eerste Kamer plaatsvindt.

Behandeling in de Eerste Kamer

De Eerste Kamer behandelt het voorstel vervolgens, waarbij de initiatiefnemers het doorgaans namens de Tweede Kamer op vergelijkbare wijze verdedigen. Als de Eerste Kamer besluit het wetsvoorstel aan te nemen, hebben de initiatiefnemers geen verdere rol bij de afronding van de wetsprocedure. De regering beslist dan over de ondertekening van het wetsvoorstel, en het verantwoordelijke ministerie draagt zorg voor de bekendmaking en inwerkingtreding van de wet.

Verschillen wetgevingsproces regeringsvoorstel en initiatiefvoorstel:

- de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State komt pas ná het aanhangig maken van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer;
- de initiatiefnemers dragen zorg voor de verdediging van het wetsvoorstel, de regering heeft een adviesrol;
- de initiatiefnemers kunnen niet deelnemen aan het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel.



3. Behandeling in de Tweede Kamer

Kernpunten

- De kern van de wetgevende taak van de Tweede Kamer ligt in de behandeling van bij de Kamer ingediende wetsvoorstellen. Als medewetgever heeft de Kamer de taak om zich niet alleen over de (politieke) wenselijkheid uit te spreken, maar ook aandacht te hebben voor de kwaliteit van het wetsvoorstel.
- Na het lezen van dit hoofdstuk is duidelijk hoe het behandeltraject er op hoofdlijnen uitziet en welke instrumenten de Kamer heeft om haar kennis- en informatiepositie bij het behandelen van wetsvoorstellen te versterken. Ook wordt ingegaan op de mogelijkheid om wetgevingsrapporteurs te benoemen, waarmee de Kamer extra aandacht kan geven aan een voorstel.

De kern van de wetgevende taak van de Tweede Kamer ligt in de behandeling van bij de Kamer ingediende wetsvoorstellen. Deze behandeling staat in dit hoofdstuk centraal.

Voor een gedegen beoordeling van de kwaliteit van wetsvoorstellen is ten eerste inzicht nodig in het traject dat een wet doorloopt. Dit traject wordt in paragraaf 3.1 beschreven en loopt van commissiebehandeling tot stemmingen over eventuele amendementen en het wetsvoorstel in de plenaire zaal. Paragraaf 3.2 gaat in op het recht van amendement.

Zoals zal blijken is er de meeste ruimte voor de beoordeling van de kwaliteit van een wetsvoorstel in de commissiefase. De commissies worden ook wel ‘werkpaarden’ van de Tweede Kamer genoemd. Zij hebben ook de benodigde instrumenten om wetsvoorstellen tegen het licht te houden. In paragraaf 3.3 worden de instrumenten in de gereedschapskist, van hoorzitting tot wetenschapstoets, kort omschreven. Een instrument dat steeds vaker wordt ingezet is het benoemen van wetgevingsrapporteurs die namens de commissie een wetsvoorstel nader onderzoeken en daarover rapporteren. Paragraaf 3.4 besteedt bijzondere aandacht aan dit onderwerp.

Waar in dit hoofdstuk het accent ligt op het proces van de wetsbehandeling, gaat hoofdstuk 4 in op het handelingsperspectief van de Tweede Kamer bij de behandeling van wetgeving en in het bijzonder bij de beoordeling van verschillende aspecten van wetgevingskwaliteit.

3.1. Het wetgevingstraject in de Tweede Kamer

De behandeling van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer kan in drie fases worden ingedeeld:

- a. de voorbereiding in commissieverband
- b. de mondelinge behandeling
- c. de stemmingen

[Hoofdstuk 9 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer](#) geeft de belangrijkste regels voor de behandeling van wetsvoorstellen.

a. Voorbereiding in commissieverband

Het is belangrijk dat alle fracties, al dan niet in samenwerking met elkaar, vroegtijdig betrokken zijn in de wetsbehandeling. Zo kan het debat gericht en effectiever worden gevoerd en wordt de inbreng van de Kamer als geheel in het wetgevingstraject versterkt. De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft daarom benadrukt dat het leveren van (gezamenlijke) schriftelijke inbreng bij een wetsvoorstel door alle fracties daarom het uitgangspunt zou moeten zijn.³¹

³¹ Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021.

De Kamervoorzitter stelt de bij de Kamer ingediende wetsvoorstellen van de regering in handen van een commissie. Initiatiefwetsvoorstellen worden in handen van een commissie gesteld nadat het advies van de Afdeling advisering met de schriftelijke reactie van de initiatiefnemers openbaar is gemaakt.³²

De commissie bereidt de behandeling van het wetsvoorstel namens de Kamer voor. Dit is een belangrijke fase in het wetgevingsproces. De commissie voert schriftelijk overleg met de regering over de inhoud van het wetsvoorstel, waarvan de verslagen in de Kamerstukken worden opgenomen. Deze verslagen vormen dan ook een integraal onderdeel van de parlementaire geschiedenis van het wetsvoorstel, die rechters bijvoorbeeld later gebruiken bij de interpretatie van de wet. De commissiebehandeling biedt de Kamer ook de ruimte om zich goed in de materie te verdiepen en de nodige kennis te verzamelen om uiteindelijk een goed oordeel te kunnen geven over het voorstel. Alle Kamerleden zijn bevoegd inbreng te leveren voor het verslag, maar in de praktijk wordt de inbreng per fractie aangeleverd. Kamerleden kunnen bij de commissiestaf terecht voor informatie over het aanleveren van hun inbreng. Het is belangrijk dat alle fracties vroegtijdig betrokken zijn en in de commissiefase hun inbreng leveren. Voor kleinere fracties kan het uitkomst bieden om die inbreng gezamenlijk te leveren.³³

Inbreng leveren voor het verslag

De commissie moet dus in ieder geval verslag uitbrengen aan de Kamer. Een verslag over een wetsvoorstel bevat de inbreng van de fracties in de vorm van vragen en opmerkingen. Belangrijke vragen betreffen bijvoorbeeld de deugdelijkheid van de onderbouwing, de wijze waarop de regering is omgegaan met het advies van de Raad van State, de mate waarin de uitvoerbaarheid in beeld is gebracht en op welke manier rekening is gehouden met het perspectief van de burger (zie hierover ook de paragrafen hierna over wetgevingskwaliteit).

Het Reglement van Orde schrijft voor dat de commissie binnen twee weken nadat het wetsvoorstel in handen is gesteld, een termijn vaststelt voor de inbreng voor het verslag.³⁴ Gewoonlijk gebeurt dit in de eerste procedurevergadering na inhandenstelling. De commissie beslist dan hoeveel tijd zij nodig heeft voor het leveren van de inbreng.³⁵ Daarbij kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de omvang of complexiteit van een wetsvoorstel, eventuele voorbereidende (kennis)activiteiten die de commissie wil ondernemen, de mogelijke spoedeisendheid van een wetsvoorstel (bijvoorbeeld gelet op Europese implementatietermijnen) of het aantal andere wetsvoorstellen dat de commissie gelijktijdig te behandelen heeft. De Staatscommissie parlementair stelsel heeft erop gewezen dat zorgvuldigheid voor snelheid zou moeten gaan, juist in de commissiefase.³⁶

32 Artikel 9.23 lid 1 RvO TK

33 Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021, p. 17.

34 Artikel 9.2 RvO TK. Recesperiodes zijn hiervan uitgezonderd.

35 In bijzondere gevallen kan het Presidium een termijn stellen waarbinnen de commissie verslag moet hebben uitgebracht. Zie art. 9.3 RvO TK.

36 In vergelijking met andere landen is de wetgevingsprocedure in Nederland ook niet bijzonder lang. Staatscommissie parlementair stelsel, 2018, p. 278.

Reactie regering: nota naar aanleiding van het verslag en nota van wijziging

Tenzij de commissie geen opmerkingen en vragen heeft (blanco verslag) beantwoordt de regering de vragen in het verslag in de vorm van een *nota naar aanleiding van het verslag*. De vragen of opmerkingen van de commissie kunnen aanleiding zijn voor de regering om het wetsvoorstel te wijzigen. Dit gebeurt met een *nota van wijziging*. Een nota van wijziging is direct onderdeel van het wetsvoorstel; de Kamer hoeft daar dus niet apart over te stemmen.

Wijzigen van het wetsvoorstel

De indiener (regering of initiatiefnemer) kan het wetsvoorstel op ieder moment voor de stemmingen wijzigen via een nota van wijziging. Bureau wetgeving maakt een bijgewerkte tekst van het voorstel. Die tekst wordt in Parlis geplaatst. Amendementen kunnen worden ingediend vanaf het moment dat een wetsvoorstel in handen is gesteld van de commissie. Zie hierover verder paragraaf 3.2.

Vooraf plan maken en kennis versterken

Afgezien van de verplichting om verslag uit te brengen, geeft het Reglement van Orde veel ruimte voor de invulling van de voorbereidende behandeling van een wetsvoorstel door de commissie.

De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft aanbevolen om bij belangrijke wetsvoorstellen vooraf een plan te maken voor eigenstandige, commissiebrede informatievergaring. Daarbij kan gedacht worden aan verdiepende stafanalyses, technische briefings door ambtenaren van het ministerie of gesprekken met experts.³⁷ Ook kan de commissie bijvoorbeeld stukken opvragen bij de minister, een rondetafelgesprek of hoorzitting organiseren, extern advies inwinnen of (wetgevings)rapporteurs benoemen.

De bevoegdheden en instrumenten van de commissies komen in paragraaf 3.3 verder aan de orde. De strategische procedurevergadering, waarop commissies verder vooruitkijken naar de (wetgevings)agenda, biedt een goede gelegenheid om na te denken over de behandeling van aankomende wetsvoorstellen.

b. Mondelinge behandeling: plenair debat of wetgevingsoverleg

Als de behandelende commissie van oordeel is dat het voorstel voldoende is voorbereid, vangt de fase van mondelinge behandeling aan.

De mondelinge behandeling kan op twee manieren plaatsvinden. De standaardoptie is *behandeling in de plenaire zaal*. De Kamer voert dan een algemene beraadslaging over het wetsvoorstel in twee termijnen. De commissie besluit – doorgaans op de procedurevergadering – om het wetsvoorstel aan te melden voor plenaire behandeling. In plaats daarvan kan de commissie besluiten tot behandeling in een *wetgevingsoverleg*. Een wetgevingsoverleg vindt plaats in commissieverband, al mogen alle Kamerleden eraan deelnemen, en vindt plaats in een commissiezaal. De commissie is vrij om te kiezen tussen plenaire behandeling of een wetgevingsoverleg. Een wetgevingsoverleg biedt bijvoorbeeld uitkomst als de commissie een wetsvoorstel artikelsgewijs wil behandelen, zodat voldoende aandacht kan worden besteed aan formuleringen.³⁸

³⁷ Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021.

³⁸ Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021, p. 20-21.

Ook kunnen wetgevingsoverleggen soms sneller plaatsvinden dan een plenair debat, omdat deze doorgaans op maandagen worden ingepland. In principe vindt er na de behandeling van een wetsvoorstel in een wetgevingsoverleg geen plenaire beraadslaging meer plaats, tenzij de Kamer anders besluit.³⁹

c. Stemmingen

Als de mondelinge behandeling is afgerond, kan over de ingediende amendementen, het wetsvoorstel en moties worden gestemd. Bureau wetgeving maakt een voorstel voor de stemmingslijst. Hierin komen tevens voorstellen te staan voor de wijze van verwerking in de wettekst als twee of meer amendementen inhoudelijk samen kunnen gaan, maar vanwege technische aspecten gewijzigd moeten worden om verwerking in het wetsvoorstel mogelijk te maken. Wanneer amendementen om inhoudelijke redenen niet tegelijk mogelijk zijn, wordt eerst het amendement in stemming gebracht dat het verst afwijkt van de inhoud van het wetsvoorstel. Alleen als dat amendement is verworpen, komt het minder verstrekkende amendement in stemming. Na de stemming over de amendementen, wordt er over het wetsvoorstel gestemd.

Soms wordt de eindstemming over het wetsvoorstel uitgesteld tot een volgende vergadering, om tussentijds te bezien of door het aannemen van amendementen nog technische aanpassingen in het wetsvoorstel nodig zijn of om een goed beeld te krijgen van de wettekst als er veel amendementen worden aangenomen.⁴⁰ Dit wordt een tweede lezing genoemd (niet te verwarren met de tweede lezing in het kader van een Grondwetsherziening; zie daarover paragraaf 6.5). Bij een tweede lezing worden de ingediende nota's van wijziging en de aangenomen amendementen verwerkt in het wetsvoorstel en krijgen zowel regering als Kamercommissie de gelegenheid (technische) wijzigingen voor te stellen die nodig zijn geworden door de aangenomen aanpassingen, of om kennelijke vergissingen te herstellen. De regering kan besluiten het wetsvoorstel terug te nemen. Na de reactie van de regering en/of de commissie wordt gestemd over het (gewijzigde) wetsvoorstel.

Een tweede lezing vindt niet vaak plaats. Meestal vinden de stemmingen over zowel de amendementen als het wetsvoorstel plaats op de dinsdag in de week volgend op de week waarin het debat over het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden. De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft aanbevolen om een week later te stemmen, zodat er meer tijd is om de ingediende amendementen tegen elkaar af te wegen en zo nodig nader advies in te winnen.⁴¹

Indien het wetsvoorstel is aangenomen stuurt de Voorzitter het (met de ingediende nota's van wijziging en de aangenomen amendementen verwerkt in de tekst) door naar de Voorzitter van de Eerste Kamer.

³⁹ Artikel 9.10, derde lid RvO TK.

⁴⁰ Artikel 9.12 RvO TK.

⁴¹ Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021, p. 20.

3.2. Recht van amendement

Sinds de Grondwetsherziening van 1848 bezit de Tweede Kamer het recht van amendement. Op grond van dit in artikel 84 van de Grondwet opgenomen recht heeft ieder Tweede Kamerlid de mogelijkheid om wijzigingen in aanhangige wetsvoorstellen voor te stellen ('amendementen'). De Tweede Kamer beslist daarbij uiteindelijk over de amendementen en ook over toelaatbaarheid ervan. Deze amendementen kunnen ver uiteenlopen in complexiteit: van een eenvoudig toevoegen van een woord tot het compleet herschrijven van een wetsvoorstel.

Het opstellen van een amendement

Als een Kamerlid een amendement wil voorbereiden of indienen, kan daartoe contact worden gezocht met Bureau wetgeving. De wetgevingsjuristen van Bureau wetgeving kunnen daarbij adviseren over het eventuele amendement, en daarvoor ook een conceptamendement voorbereiden. Bureau wetgeving werkt daarbij op basis van vertrouwelijkheid: over het bestaan of de inhoud van een verzoek wordt aan niemand mededeling gedaan, tenzij de verzoeker daar toestemming voor geeft. Een amendement moet ook altijd een toelichting hebben waaruit blijkt wat het beoogt te regelen, en waarin ook kan worden ingegaan op de reden van het amendement. Deze toelichting wordt verzorgd door het Kamerlid.

Bureau wetgeving kan dus op verzoek van een Kamerlid een conceptamendement schrijven, of beoordelen of een aan haar gezonden conceptamendement juridisch past binnen het betrokken wetsvoorstel. Net als bij initiatiefwetsvoorstellen kan een Kamerlid ook gebruik maken van ambtelijke bijstand vanuit het ministerie bij het formuleren of becommentariëren van een amendement. Hiervoor kan contact worden gelegd via Bureau wetgeving. Het vragen van ambtelijke bijstand bij het ministerie heeft wel tot gevolg dat ook de minister op de hoogte is van het feit dat er een amendement wordt voorbereid.

De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft aanbevolen om vroegtijdig te beginnen met de voorbereiding van amendementen. Zo kan er voldoende aandacht worden besteed aan de formulering en de toelichting, maar ook aan de uitvoerbaarheid ervan. Verder biedt een tijdige voorbereiding en indiening de gelegenheid voor de regering om het amendement te bestuderen en zo nodig daarover in overleg te treden.

Het indienen en wijzigen van een amendement

Een in concept voorbereid amendement wordt pas ingediend als dit door (de medewerker van) het Kamerlid dat het als eerste ondertekent uitdrukkelijk wordt gevraagd aan Bureau wetgeving.

Het indienen van amendementen kan zodra een wetsvoorstel in handen van een commissie is gesteld. Bureau wetgeving kan een amendementsverzoek ook pas in behandeling nemen wanneer het wetsvoorstel bij de Kamer aanhangig is. Eerder is niet mogelijk, omdat een amendement altijd specifiek is gericht op een concreet wetsvoorstel.

Wanneer een Kamerlid haar of zijn amendement wil wijzigen, kan dit door het uitbrengen van een gewijzigd amendement. Vaak vindt dit plaats om politieke redenen, maar het kan ook om

technische reden noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer het wetsvoorstel door een nota van wijziging is gewijzigd en dit gevolgen heeft voor het amendement. Het is ook mogelijk dat de regering besluit een amendement over te nemen. Als geen lid zich daartegen verzet, maakt het amendement vanaf dat moment direct deel uit van het voorstel van wet, en wordt er niet meer over gestemd.

Een bijzondere vorm van een amendement is het subamendement. Dit is een voorstel tot wijziging van een amendement van een ander Kamerlid. Het subamendement komt altijd in stemming vóór het amendement waarop het betrekking heeft.

Het verdient vanuit het oogpunt van deugdelijkheid, kwaliteit en inpasbaarheid aanbeveling om amendementen zo vroeg mogelijk in te dienen. Dan is het nog mogelijk om tijdig noodzakelijke aanpassingen te doen. Om het technisch mogelijk te maken dat zoveel mogelijk amendementen naast elkaar in stemming kunnen komen, zijn de formuleringen van de te wijzigen wetteksten doorgaans zo beknopt mogelijk.

Amendementen, moties en toezeggingen: wat is het verschil?

Een **amendement** is de meest verstrekkende wijze waarop de Kamer een wetsvoorstel kan beïnvloeden: met het aannemen van een amendement wordt de wetteksten direct gewijzigd. Een **motie** is een uitspraak van de Kamer, maar heeft geen formele bindende kracht: het betreft een verzoek aan de regering, bijvoorbeeld om een wetsvoorstel te wijzigen of voorstellen aan de Kamer te doen. Het niet uitvoeren van een aangenomen motie kan uiteraard wel politieke consequenties hebben. Een **toezegging** is een mondeling geuit voornemen van een bewindspersoon om een activiteit te zullen ontplooiën, waarvan aan de Tweede Kamer op een bepaald moment een concreet resultaat (brief, notitie, wetsvoorstel etc.) zal worden gepresenteerd. Toezeggingen worden geregistreerd in een [openbaar toezeggingenregister](#) op de website van de Kamer. De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft erop gewezen dat wanneer een toezegging is gedaan, het vaak niet meer nodig is om over hetzelfde onderwerp een motie in te dienen.

3.3. Instrumenten om de kennis- en informatiepositie bij de behandeling van wetsvoorstellen te versterken

Tijdige en adequate informatie van de regering is belangrijk voor een goede wetsbehandeling in de Kamer. Commissies kunnen ook zelf hun informatiepositie versterken, bijvoorbeeld door technische briefings, rondetafelgesprekken of het vragen van wetenschappelijke reflectie.

In de reguliere commissiebehandeling levert elke fractie een eigen inbreng. De wetsbehandeling is er echter bij gebaat als de commissie zorgt voor een goede, gezamenlijke kennisbasis. Dan hoeven de fracties niet alles afzonderlijk te doen en kunnen knelpunten waarvoor breed aandacht bestaat in de Kamer op een meer gedragen wijze worden overgebracht aan de regering.⁴²

⁴² Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021, p. 17.

De commissie kan voorafgaand aan de inbrengdatum haar gezamenlijke kennis versterken, bijvoorbeeld met een technische briefing. Zij kan echter ook na de inbreng voor het verslag nog activiteiten verrichten. De commissie wacht dan immers op de nota naar aanleiding van het verslag. Vervolgens zit tussen de ontvangst van de nota en de planning van de mondelinge behandeling vaak nog de nodige tijd. De commissie kan deze ‘wachtijd’ op deze manier goed benutten.⁴³



De commissie beschikt over diverse instrumenten en vormen van ondersteuning bij de uitoefening van haar taken, die ook bij de wetsbehandeling van pas komen. Zo kan worden gedacht aan kennisactiviteiten zoals technische briefings door het ministerie, gesprekken met belanghebbenden of experts, informatie en advies vanuit de staf te ontvangen, een wetenschapstoets, werkbezoeken, en extern onderzoek en advies. Hieronder worden de belangrijkste activiteiten kort beschreven. Voor meer informatie en advies kunnen Kamerleden terecht bij de commissiestaf en de wetgevingsadviseurs van de Dienst Analyse en Onderzoek.

Wetgevingsrapporteurs

Een bijzondere vorm van kennisversterking is het benoemen van wetgevingsrapporteurs, waarmee de commissies sinds 2021 ervaring hebben opgedaan. Daarover gaat paragraaf 3.4.

⁴³ Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021, p. 17.

Technische briefing

De commissie kan een technische briefing laten verzorgen door rijksambtenaren of organisaties als de Algemene Rekenkamer, Europese Commissie of (onderzoeks-) instellingen om uitleg te krijgen over (technische) aspecten van een bepaald dossier. Na deze uitleg krijgen Kamerleden de gelegenheid politiek neutrale vragen te stellen. In het kader van de wetsbehandeling heeft de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer aanbevolen om bij de start van de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel een technische briefing, verzorgd door de ambtelijke opstellers van het wetsvoorstel, te overwegen. Op die manier kan meer inzicht worden verkregen in de technische aspecten van het voorstel en de afwegingen die daarin zijn gemaakt. In bijzondere gevallen zou ook met vertegenwoordigers van de Afdeling advisering van de Raad van State kunnen worden gesproken.⁴⁴

Voorbeeld

In *verschillende commissies* is bij de start van de behandeling van een wetsvoorstel een technische briefing gehouden door de voorbereidende departementen of betrokken organisaties, zoals bij de Tijdelijke wet cyberoperaties (BiZa) en de Verzamelwet gegevensbescherming (DiZa).⁴⁵

Rondetafelgesprek of hoorzitting

Een rondetafelgesprek is een gesprek met verschillende personen of vertegenwoordigers van organisaties, die gezamenlijk bij de commissie aan tafel zitten, zodat interactie tussen Kamerleden en genodigden mogelijk is en sprekers op elkaar kunnen reageren. Meestal wordt een rondetafelgesprek ingedeeld in verschillende blokken over verschillende deelonderwerpen, met per blok meerdere sprekers. Zo kunnen bijvoorbeeld wetenschappers, uitvoeringsorganisaties of belangenorganisaties hun licht laten schijnen op een wetsvoorstel. Een bijzondere vorm is het rondetafeldebat waarbij bijvoorbeeld voor- en tegenstanders van een bepaalde maatregel met elkaar in debat gaan en Kamerleden vooral toevoorder zijn.

Een hoorzitting heeft een wat formeler karakter, waarbij de commissieleden de genodigden een voor een bevragen over een bepaald onderwerp.

Gesprek met persoon of organisatie

De commissie kan ook een gesprek met één persoon, organisatie of delegatie houden. Een dergelijk gesprek vindt vaak plaats op verzoek van de betrokken externe organisatie of delegatie, maar de commissie kan ook de uitnodigende partij zijn.

Informatie en advies van de staf

De commissiestaf stelt ter voorbereiding op de wetsbehandeling een wetgevingsrapport op voor de commissie. Het wetgevingsrapport biedt een overzicht van het wetsvoorstel en gaat onder meer in op het doel en de context van het wetsvoorstel, de uitgebrachte adviezen, delegatiebepalingen en financiële aspecten. De staf kan ook adviseren over het behandelproces. Daarnaast kan de staf in samenwerking met de wetgevingsadviseurs van de Dienst Analyse en Onderzoek nadere analyses maken van bepaalde (deel)aspecten van een wetsvoorstel, zoals uitvoeringsaspecten of het burgerperspectief, of achtergrondinformatie in kaart brengen, bijvoorbeeld in de vorm van tijdlijnen of literatuuroverzichten.

⁴⁴ Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021, p. 17.

⁴⁵ [Eindmonitor](#): inzake het rapport Versterking functies Tweede Kamer, p. 5.

Wetenschappelijk factsheet

Als de commissie snel en overzichtelijk de laatste inzichten vanuit de wetenschap wilt weten over een concreet en politiek relevant onderwerp, kan zij een *wetenschappelijke factsheet* aanvragen. Hierin bemiddelt het samenwerkingsverband van de Tweede Kamer en de wetenschapsorganisaties 'Parlement & Wetenschap'. De wetenschappelijke factsheets worden geschreven door vooraanstaande wetenschappers.

Voorbeeld

In de commissie JenV is een wetenschappelijke factsheet opgevraagd bij de behandeling van het wetsvoorstel wijziging van de Penitentiaire beginselenwet.⁴⁶

Wetenschapstoets

Sinds begin 2018 is het kabinet verplicht wets- en beleidsvoorstellen helder te onderbouwen (artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016). Begin 2020 is door de Tweede Kamer de behoefte uitgesproken aan een wetenschappelijke beoordeling van die onderbouwing: zijn de keuzes die het kabinet heeft gemaakt wetenschappelijk houdbaar? Zijn er bewezen effectieve(re) beleidsalternatieven in andere landen? Is de evaluatiestrategie doorwrocht? Daarvoor is de *wetenschapstoets* ontwikkeld. Deze wordt aan de hand van een modelformulier in gezamenlijkheid uitgevoerd door twee wetenschappers van verschillende universiteiten en met verschillende onderzoeksdisciplines, die niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het te beoordelen wets- of beleidsvoorstel. De wetenschappers presenteren hun bevindingen aan de betreffende commissie, meestal in de vorm van een technische briefing.

Voorbeeld

In de commissie JenV (wetsvoorstel inzake bestrijding heling) en de commissie Financiën (wetsvoorstel plan van aanpak witwassen) werd een wetenschapstoets uitgevoerd, begeleid door rapporteurs vanuit de commissies.⁴⁷

Extern advies en onderzoek

De commissie en/of de Kamer kan ook externe organisaties opdracht geven of verzoeken om onderzoek te doen of advies te geven. Daarbij kan gedacht worden aan adviescolleges zoals de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur, onderzoeksbureaus en universiteiten. Ook kan juridisch advies worden gevraagd aan de parlementair advocaat.

Extern advies en onderzoek heeft veelal een doorlooptijd van enkele weken tot enkele maanden, afhankelijk van de vraag. Aan onderzoeksopdrachten aan kennisinstellingen en juridisch advies van de parlementair advocaat zijn kosten verbonden. Elke vaste commissie heeft hier toe een kennis- en onderzoeksbudget ter beschikking. Verzoeken van commissies aan adviescolleges lopen via het Presidium en de Kamer.

46 [Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet in verband met aanvullende maatregelen tegen georganiseerde criminaliteit tijdens detentie \(36372\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

47 [Eindmonitor](#) inzake het Rapport Versterking functies Tweede Kamer, p. 5.

Werkbezoek

Commissies kunnen op uitnodiging of op eigen initiatief een werkbezoek afleggen aan particulieren, instellingen, bedrijven en overheidsorganisaties om kennis te verwerven. Een werkbezoek duurt doorgaans een dag(deel).

3.4. De inzet van wetgevingsrapporteurs

Met het benoemen van wetgevingsrapporteurs voor een specifiek wetsvoorstel kan efficiënter worden gewerkt en tegelijkertijd verdieping worden aangebracht in de parlementaire behandeling.

Een bijzonder instrument is het werken met wetgevingsrapporteurs. In het rapport van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer uit december 2021 is aanbevolen om vaker wetgevingsrapporteurs te benoemen bij belangrijke wetsvoorstellen. Op die manier kan efficiënter worden gewerkt en tegelijkertijd verdieping worden aangebracht in de parlementaire behandeling.

Het Reglement van Orde geeft commissies de bevoegdheid om rapporteurs te benoemen.⁴⁸ Rapporteurs zijn één of meerdere leden die van de commissie het mandaat krijgen om namens de commissie bepaalde activiteiten te ontplooiën naar aanleiding van bijvoorbeeld een ontvangen wetsvoorstel. Activiteiten die rapporteurs ontplooiën lopen in de praktijk sterk uiteen, zowel naar inhoud als naar omvang. Het kan bijvoorbeeld gaan om het verzamelen van informatie, het monitoren van informatievoorziening aan de Kamer of zelfs voorstellen doen voor en uitdragen van een bepaald commissiestandpunt. De commissie is verantwoordelijk voor het functioneren van de rapporteur(s) en stelt het plan van aanpak of in ieder geval het mandaat (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden) vast. De commissies maken bijvoorbeeld ook gebruik van rapporteurs bij de behandeling van begrotingen of bij belangrijke EU-dossiers.

Wetgevingsrapporteurs kunnen verschillende activiteiten verrichten, waarmee de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel wordt versterkt. Rapporteurs verdiepen tegelijkertijd hun eigen kennis en begrip van het wetsvoorstel en kunnen de gelegenheid krijgen om hun bevindingen niet alleen schriftelijk, maar ook mondeling te rapporteren.

Het is gebruikelijk dat de commissie twee rapporteurs benoemt, bij voorkeur afkomstig uit een coalitie- en een oppositiefractie. Zij stellen een mandaatvoorstel op, waarin aandacht wordt besteed aan de doelen, reikwijdte, planning en beoogde eindresultaat. De commissie stelt het mandaat vervolgens vast. De rapporteurs worden ondersteund door de commissiestaf in samenwerking met de wetgevingsadviseurs van de Dienst Analyse en Onderzoek.

⁴⁸ Artikel 7.25 RvO en artikel 7.36 RvO.

Mogelijkheden voor invulling mandaat wetgevingsrapporteurs

De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft een aantal mogelijkheden geschetst die (al dan niet in combinatie) kunnen worden opgenomen in het mandaat van de wetgevingsrapporteurs. De afgelopen periode hebben verschillende wetgevingsrapporteurs ervaring opgedaan.

Voordat een wetsvoorstel naar de Kamer komt kunnen rapporteurs voor de commissie een plan maken voor het verkrijgen van de kennis en informatie die nodig is voor een zorgvuldige behandeling, zoals hierboven al aanbevolen. Daarbij kan in elk geval worden nagegaan welke informatie over het aangekondigde wetsvoorstel reeds beschikbaar is of verwacht wordt. Te denken valt aan de beschikbare toetsingskaders, zoals het kader ‘Beleidskeuzes uitgelegd’, waarin de verplichte onderbouwing van beleidsvoorstellen volgens artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet nader is uitgewerkt, of uitvoeringstoetsen. Op die manier kan inzichtelijk worden gemaakt welke informatie nog ontbreekt en welke knelpunten te voorzien zijn. Verder kunnen de rapporteurs suggesties aan de commissie doen voor de parlementaire behandeling door waar mogelijk vooruit te kijken naar de verwachte indiening en beoogde inwerkingtreding.

Nadat het wetsvoorstel is ingediend kan aan rapporteurs een mandaat worden verstrekt om het wetsvoorstel zelfstandig te onderzoeken op een aantal kwaliteitsaspecten, zoals de keuze voor het instrument wetgeving, samenhang en consistentie met andere wetgeving, Europese of grondwettelijke aspecten, uitvoerbaarheid en gevolgen voor uitvoeringsorganisaties, inzichtelijkheid van gevolgen voor burgers en bedrijven, en financiële consequenties en ook de digitale aspecten van beleid dat voortvloeit uit een wetsvoorstel.⁴⁹ Ook het verloop van de departementale voorfase kan daarbij in kaart worden gebracht, waarbij bijvoorbeeld meer inzicht kan worden geboden in de beslisnota’s, de verrichte uitvoeringstoetsen en de voorgenomen evaluaties. Daartoe kunnen rapporteurs gesprekken voeren met deskundigen of bijvoorbeeld een wetenschappelijke factsheet laten opstellen.⁵⁰ De wetgevingsrapporteurs kunnen een politiek neutrale bijdrage leveren aan het verslag van de commissie, bijvoorbeeld door technische vragen te formuleren.⁵¹ Daarnaast kan de rapporteurs mandaat worden verleend om hun bevindingen te presenteren tijdens de mondelinge behandeling in de plenaire zaal of een wetgevingsoverleg.⁵²

Na de inwerkingtreding kan van rapporteurs worden gevraagd onderzoek te doen naar de invoeringstoets die het kabinet veelal een jaar na inwerkingtreding verricht, waarbij bijvoorbeeld kan worden nagegaan hoe de wensen van de Kamer in de praktijk zijn opgevolgd. De rapporteurs kunnen ook een voorstel doen aan de commissie voor een eigenstandige reflectie naar aanleiding van de invoeringstoets van het kabinet, bijvoorbeeld door (rondetafel)gesprekken te houden met uitvoeringsorganisaties en betrokken burgers of hun vertegenwoordigers om zelf inzicht te krijgen in de gevolgen van de wet in de praktijk.

49 Zie bijvoorbeeld de onderzoeksrapporten van de wetgevingsrapporteurs Instellingswet transitiefonds en de wetgevingsrapporteurs Wet seksuele misdrijven.

50 Idem.

51 Zie bijvoorbeeld de inbreng van de wetgevingsrapporteurs bij de Instellingswet transitiefonds en de Instellingswet klimaatfonds.

52 Idem. De rapporteurs presenteren kort hun bevindingen als eerste sprekers tijdens het plenaire debat. Daarnaast leverden zij de gebruikelijke inbreng namens hun fractie. Het aanvragen van plenaire spreektijd voor de rapporteurs gaat via het Presidium.

Ervaringen

Uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Tijdelijke wet transitiefonds:

Voorzitter:

“Het is mooi om te zien dat de wetgevingsrapporteurs zo veel toegevoegde waarde hebben en dat de leden in hun inbreng ook hebben aangegeven dat het rapport echt waardevol is.

Nogmaals waardering daarvoor.”⁵³

Onderstaande tabel geeft een overzicht van wetsvoorstellen waarop (op het moment van schrijven van deze handreiking) wetgevingsrapporteurs zijn benoemd vanuit de commissies.

Wetsvoorstel (in wording)	Commissie
Tijdelijke wet transitiefonds	LNV
Tijdelijke wet klimaatfonds	EZK
Wet seksuele misdrijven	JenV
Wijziging van de Penitentiaire beginselenwet	JenV
Wet versterking regie volkshuisvesting	BiZa
Modernisering Spoorwegwet	I&W
Onderwijshuisvesting	OCW
Tijdelijke wet cyberoperaties	BiZa
Energiewet	EZK
Wet betaalbare huur	BiZa
Europawet	EU
Wetgevingskwaliteit (thema ipv wetsvoorstel)	JenV

⁵³ Handelingen TK 2022/23, nr. 76, p. 62.



4. Aan de slag met wetgevingskwaliteit

Kernpunten

- Dit hoofdstuk biedt aanknopingspunten voor de Kamer om de aandacht voor de kwaliteit van wetgeving bij de behandeling van wetgeving te vergroten.
- Welke kwaliteitsaspecten zijn van belang? Waar kan de Kamer informatie vinden? Waar kan de Kamer op letten?
- De verschillende aspecten van wetgevingskwaliteit worden aan de hand van vier dimensies besproken: kwaliteit van beleid, juridische kwaliteit, uitvoeringsperspectief en burgerperspectief.
- Voor elke van deze perspectieven beschrijft dit hoofdstuk wat de norm is, welke informatie beschikbaar is en welke vragen kunnen worden gesteld.

Het belang van goede wetten staat buiten kijf. Wetgevingskwaliteit staat de laatste tijd volop in de aandacht, vooral omdat het maken van goede wetten niet eenvoudig blijkt:

Staat van de Uitvoering 2022

“De complexiteit van de wetgeving en de stapeling van nieuw beleid is met afstand het grootste knelpunt voor burgers, ondernemers en uitvoeringsorganisaties. Dat was ook de conclusie van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties in het rapport ‘Klem tussen balie en beleid’ van februari 2021. De situatie is sindsdien – ondanks zichtbaar goede initiatieven – niet wezenlijk verbeterd: de complexiteit lijkt eerder toe dan af te nemen. [...] De rechtsstatelijkheid is in het geding.”⁵⁴

In hoofdstuk 1 van deze handreiking is al benadrukt dat de Kamer als medewetgever medeverantwoordelijk is voor de inhoud en kwaliteit van een wetsvoorstel. Dit hoofdstuk geeft handvatten aan de Kamer hoe zij wetgevingskwaliteit kan bevorderen. Daarvoor hanteren we vier dimensies van wetgevingskwaliteit:

- De kwaliteit van het beleid (paragraaf 4.1)
- De juridische kwaliteit (paragraaf 4.2)
- Het uitvoeringsperspectief (paragraaf 4.3)
- Het burgerperspectief (paragraaf 4.4)

De vier kwaliteitsdimensies (beleidskwaliteit, juridische kwaliteit, uitvoeringsperspectief en burgerperspectief) behoren steeds gericht aandacht te krijgen bij de behandeling van wetgeving in de Kamer.

Hoe deze kwaliteitsdimensies aandacht kunnen krijgen, wordt in de volgende paragrafen toegelicht. Daarin staat:

- wat deze kwaliteitsdimensie in grote lijnen omvat,
- welke kernvragen de Kamer kan stellen om inzicht te krijgen in de kwaliteit van een wetsvoorstel op dit punt,
- welke informatie hierover beschikbaar is of zou moeten zijn ten tijde van de parlementaire behandeling, en
- welke instrumenten de Kamer kan inzetten om over het betreffende kwaliteitsaspect meer kennis en informatie te vergaren.

⁵⁴ [Staat van de Uitvoering 2022](#), p. 8.

4.1. Kwaliteit van het beleid

De kwaliteit van een wet wordt in grote mate bepaald door de kwaliteit van het onderliggende beleid. Een wet kan juridisch heel goed in elkaar zitten, maar als bijvoorbeeld mensen zich toch anders blijken te gedragen dan gedacht dan zal het doel van de wet niet bereikt worden.

In hoofdstuk 2 kwam het [Beleidskompas](#) al aan de orde. De vragen in dit beleidskompas zijn erop gericht om tot een gedegen beleidsvoorstel te komen:

- Wat is het probleem?
- Wat is het beoogde doel?
- Wat zijn de opties om het doel te realiseren?
- Wat zijn de gevolgen van deze opties?
- Wat is de voorkeursoptie?

Deze vragen kunnen ook behulpzaam zijn bij de beoordeling van een voorliggend wetsvoorstel en komen hieronder terug.

Onderbouwing van het probleem (Vraag 1 Beleidskompas)

Voor een goede beleidsonderbouwing moet allereerst een duidelijk en afgebakend probleem gedefinieerd worden. Dit lijkt een open deur, maar niet zelden blijft het probleem impliciet of weinig onderbouwd. Bij een onvoldoende duidelijke probleemstelling kan het lastig zijn om verschillende opties af te wegen en kan het voorkomen dat niet het meest effectieve beleid(sinstrument) wordt gekozen. Idealiter is het probleemstelling gebaseerd op actuele kennis en reikt deze verder dan anekdotische inzichten.

Er is daarnaast inzicht nodig in de oorzaken van het probleem, de diagnose. Bij het ontbreken van dit inzicht kan het beleid blijven bij symptoombestrijding en kan er tunnelvisie optreden.



Bron: PPAC-handreiking probleem- en oorzakenanalyse

Beoogde doelen (vraag 2 Beleidskompas)

Een wetsvoorstel beoogt doorgaans een bepaalde verandering in gedrag of praktijk te realiseren. Deze doelen moeten zo expliciet en specifiek mogelijk benoemd worden, hierdoor wordt het ook eenvoudiger om beleid later te evalueren.

De Algemene Rekenkamer kijkt bij evalueren van beleid naar of de doelen SMART-C (specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden, en consistent) zijn geformuleerd. Deze criteria kunnen ook behulpzaam zijn bij het beoordelen van een voorliggend wetsvoorstel.

Norm	Uitwerking
Specifiek	Bij beleidsdoelen moet duidelijk zijn omschreven welke prestaties en effecten worden beoogd en welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt.
Meetbaar	Gemeten moet kunnen worden of beleidsdoelen al dan niet bereikt zijn. Daarvoor zijn eenduidige begrippen vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig
Afgestemd	Beleidsdoelen moeten zijn afgestemd met de Tweede Kamer en met de uitvoerders van het beleid. Ook tussentijdse bijstellingen of wijzigingen van de doelstelling moeten met hen worden afgestemd.
Realistisch	Beleidsdoelen moeten zodanig zijn gekozen dat ze realiseerbaar zijn onder alle plausibele omstandigheden.
Tijdgebonden	In beleidsdoelen moet zijn vastgelegd wanneer het einddoel moet zijn bereikt. Ligger de doelen ver weg, zoals bij langlopende projecten, dan moet een tijdpad met gespecificeerde mijlpalen zijn aangegeven (bijvoorbeeld tussendoelen en bijbehorende data, of het tempo waarin doelen moeten zijn gerealiseerd).
Consistent	Doelen mogen niet strijdig zijn met de doelen van ander beleid. Tegenstrijdige doelen frustreren de effectiviteit van het overheidsbeleid. Doelen moeten aansluiten op de basisgegevens waarop ze gebaseerd zijn.

Bron: Algemene Rekenkamer, [Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek](#), 2023, p. 48.

Het is niet in alle gevallen mogelijk om in een specifiek voorstel de doelen 'SMART' te formuleren, bijvoorbeeld als een wetsvoorstel of de overheid slechts een deel van het probleem beoogt te verminderen. Ook dan moet er gestreefd worden naar een zo specifiek mogelijke doelstelling van het wetsvoorstel.

Voorbeeld Technische briefing Wet digitale overheid

Op 10 mei 2022 gaven ambtenaren van het ministerie van BZK een technische briefing over het wetsvoorstel Wet digitale overheid aan de commissie DiZa. Daarin lichtten zij onder meer de doelen en de werking van het wetsvoorstel nader toe.

Onderbouwing keuzes (vragen 3 en 5 Beleidskompas)

Voor de kwaliteit van beleid is het van belang om de verschillende mogelijkheden in kaart te brengen en uit de verschillende opties de beste te kiezen. Een wetsvoorstel moet inzicht bieden in de gemaakte keuzes. Deze keuzes kunnen in twee niveaus onderverdeeld worden: *instrumentkeuzes* en *vormgevingskeuzes*.

Vaak zijn er verschillende beleidsinstrumenten om een probleem aan te pakken en dient er dus een keuze gemaakt te worden. Nieuwe wetgeving is een zwaar instrument, is niet altijd het meest effectief om gedragsverandering te bewerkstelligen, en heeft ook nadelen als toename van regeldruk en juridisering. De keuze om over te gaan tot wetgeving moet dus goed onderbouwd worden ten opzichte van alternatieven, zoals subsidiëring of zelfregulering. Als een beleidsdoel op een andere manier bereikt kan worden, heeft dat vaak de voorkeur.

Als voor wetgeving is gekozen, is het uiteraard van belang hoe de regeling is vormgegeven. Ook deze vormgeving dient goed onderbouwd te worden ten opzichte van alternatieven.⁵⁵ Vaak spelen hierbij ook dilemma's of uitrusten, het is goed als deze inzichtelijk worden.

Bij de keuze voor een optie, zeker op vormgevingsniveau, kunnen uiteraard veel verschillende belangen en argumenten gewisseld worden. In het Beleidskompas worden de volgende relevante factoren voor het maken van keuzes tussen verschillende opties benoemd:

- Doeltreffendheid en doelmatigheid;
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving), zie paragrafen 4.3 en 4.4;
- Brede maatschappelijke impact (zie gevolgen en paragraaf 4.4).

Gevolgen (vraag 4 Beleidskompas)

Iedere nieuwe wet is weer een experiment, niet alle gevolgen zijn dus te overzien. Het is echter wel van belang dat de gevolgen zo goed mogelijk in kaart worden gebracht. Bij de gevolgen is het van belang om breed te kijken: soms is een wet effectief om het beoogde gevolg te bewerkstelligen, maar zijn er veel (sociale) neveneffecten. Voor een goed beeld kan het helpen om een maatschappelijke kosten-baten analyse (mkba) te maken. Ook kan er gekeken worden naar de brede welvaartseffecten van beleid.

In sommige gevallen zijn de gevolgen, effecten en doeltreffendheid erg lastig vooraf (of *ex ante*) in te schatten. In dat geval kan een wettelijk experiment of een tijdelijke wettelijke regeling uitkomst bieden.

Bij een wettelijk experiment is het mogelijk om gedurende een afgebakende termijn van de wet af te wijken, zo vonden er in de Participatiewet experimenten plaats waarbij gemeenten af konden wijken van bepaalde artikelen van de bijstand. Hierbij konden ook de effecten op andere wetten onderzocht worden.

⁵⁵ Dit is ook opgenomen in de Aanwijzing 4.43 onderdeel b.

Brede baten bijstandsexperimenten

Gemeenten hebben experimenten uitgevoerd om te kijken wat werkt om meer mensen vanuit de bijstand aan het werk te krijgen. Waren er ook effecten op brede baten: het gebruik van sociale voorzieningen (Wmo), gezondheid en schulden?



Deelnemers

Deventer*

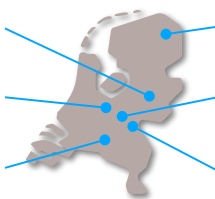
1584 uitgenodigd
364 deelnemers

Utrecht

752 uitgenodigd
710 deelnemers

Tilburg

780 uitgenodigd
780 deelnemers



Groningen*

6551 uitgenodigd
890 deelnemers

Wageningen

410 uitgenodigd
410 deelnemers

Nijmegen

366 uitgenodigd
304 deelnemers



Type experiment + effecten op brede baten



Ontheffing

Deelnemer heeft geen arbeids- en re-integratieverplichtingen



Effect op Wmo-gebruik

Utrecht: 7% van deelnemers krijgt begeleiding vanuit de Wmo, tegen 3% in de controlegroep. Dit is mogelijk op eigen initiatief, als vervanging voor het wegvallen van reguliere begeleiding



Extra begeleiding

Deelnemer krijgt intensievere begeleiding



Effect op Wmo-gebruik

Utrecht: 3% van deelnemers volgt dagbesteding, tegen 1% in de controlegroep. Dit komt mogelijk door beter zicht op behoeften van deelnemers en meer tijd om door te verwijzen naar Wmo-loket



Meer bijverdiensten

Deelnemer mag extra bijverdienen met behoud van uitkering



Effect op Wmo-gebruik

Utrecht: 4% van deelnemers volgt dagbesteding na het experiment, tegen 0,5% in de controlegroep. Mogelijk door contact met de inkomstenafdeling aan het einde van het experiment



Meer Wmo-gebruik wijst op hogere kosten, maar kan ook maatschappelijke baten opleveren, die uiteindelijk bijdragen aan participatie in de samenleving

In de andere vijf gemeenten konden we niet vaststellen of veranderingen in het Wmo-gebruik een direct gevolg van de experimenten waren



We vinden geen bewijs voor effecten op gezondheid en problematische schulden. Dit kan mede komen door databeperkingen, de korte looptijd en de omvang van de interventies



Aanbevelingen

Om meer te kunnen leren van toekomstige experimenten, kunnen deze gebaat zijn bij:



Grotere aantallen deelnemers leiden ertoe dat ook kleinere effecten betrouwbaar waar te nemen zijn



Minder experimentgroepen leiden tot grotere aantallen deelnemers per groep en beter gescheiden interventies



Uniforme opzet van interventies maakt resultaten tussen experimenten in verschillende gemeenten beter vergelijkbaar



Vergelijking van groepen voor de start maakt afwijkingen op tijd zichtbaar, waardoor ze hersteld kunnen worden

*ander uitnodigingsbeleid

Bij een tijdelijke wettelijke regeling wordt in het wetsvoorstel al geregeld dat de wet op een gegeven moment zal vervallen. Dit wordt een *horizonbepaling* genoemd. Verlenging is dan alleen aan de orde als de resultaten positief blijken en de beleidsdoelen nog steeds onderschreven worden.

Kernvragen bij de kwaliteit van beleid

- Is het probleem voldoende duidelijk geformuleerd en met feiten en onderzoek onderbouwd?
- Is er voldoende inzicht in de oorzaken van het probleem?
- Zijn de instrument- en vormgevingskeuzes voldoende onderbouwd, ook in relatie tot alternatieve opties?
- Zijn de gevolgen, waaronder de neveneffecten, inzichtelijk en onderbouwd?
- Is een experiment of een tijdelijke regeling een optie?
- Wordt het beleid geëvalueerd?

Naast deze inhoudelijke vragen is het voor de kwaliteit van het beleid ook van belang om te kijken hoe ervoor wordt gezorgd dat er voldoende informatie is om tot een goede afweging te komen en hoe wordt geborgd dat de relevante belanghebbenden betrokken worden.

Expertise Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer houdt toezicht op de Rijksfinanciën en heeft veel kennis en expertise op het terrein van doelmatig en doeltreffend overheidsbeleid. De Rekenkamer kijkt meestal terug, maar deze inzichten kunnen ook vooraf benut worden.

Gesprek met wetgevingsrapporteurs Klimaatfonds en Transitiefonds

De Algemene Rekenkamer verzorgde voor de rapporteurs op de Tijdelijke wet transitiefonds en de Tijdelijke wet Klimaatfonds een presentatie over de aandachtspunten bij deze fondsen. In de onderzoeksrapporten van de rapporteurs zijn deze inzichten meegenomen.

Beschikbare informatie bij de kwaliteit van beleid

Belangrijke bronnen voor het bepalen van de beleidskwaliteit zijn:

- De memorie van toelichting: in de paragrafen ‘hoofdlijnen van het wetsvoorstel’ en ‘de gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)’ wordt ingegaan op de onderbouwing en de voorziene gevolgen. Als er geëvalueerd wordt, wordt hier een aparte paragraaf aan gewijd.
- Beantwoording vragen Beleidskompas: deze komen soms in de memorie van toelichting terug, daarnaast worden deze antwoorden in een apart document bij de internetconsultatie gepubliceerd.⁵⁶
- Het advies Raad van State en het nader rapport: in de [beleidsanalyse](#) wordt ingegaan op de probleemanalyse en probleemaanpak. In het nader rapport reageert de regering op eventuele kritische opmerkingen.
- De paragraaf ‘Beleidskeuzes uitgelegd’: op grond van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet moet bij alle voorstellen met financiële gevolgen een onderbouwing worden gegeven van onder meer de doelmatigheid, doeltreffendheid en de financiële gevolgen van het voorstel.
- Beleidsevaluaties, onderzoeken en ingewonnen adviezen: als deze stukken bij de beleids- onderbouwing gebruikt zijn, worden ze in de memorie van toelichting benoemd, maar niet meegestuurd. Vaak zijn zij wel eerder naar de Kamer(s) gestuurd.

⁵⁶ Als het wetsvoorstel na internetconsultatie sterk is gewijzigd, kan dit document echter achterhaald zijn.

4.2. Juridische kwaliteit

De juridische kwaliteit van een wet is van belang vanwege de waarden die de rechtsstaat vertegenwoordigt. De rechtsstaat beoogt burgers en bedrijven bescherming te bieden tegen onvoorspelbaar, arbitrair en disproportioneel handelen.

Hieruit volgen eisen waar de wet aan moet voldoen. In het bijzonder de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden. Deze rechtsorde is niet alleen nationaal, maar is ook vastgelegd in internationale en Europese verdragen. Dit betekent dat de wet moet voldoen aan hoger recht dat is vastgelegd in de Grondwet, internationale verdragen en Europees recht.

Soms zijn deze regels hard en kan de rechter een wet onverbindend verklaren of buiten toepassing laten omdat deze bijvoorbeeld strijdig is met mensenrechtenverdragen of Europees recht. Veel vaker geeft het recht de wetgever beoordelingsruimte en is de juridische kwaliteit geen ‘ja-of-nee’ vraagstuk. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om geschreven en ongeschreven rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Voorbeeld

De gevolgen van een wettelijke ingreep moeten proportioneel zijn in relatie tot de nagestreefde doelen. Wanneer een wet proportioneel of disproportioneel is, hangt af van hoe iemand de in het spel zijnde belangen weegt.⁵⁷ Dit beginsel heeft dus geen alles of niets karakter.

De wetgever moet bij het opstellen en behandelen van wetten een expliciete en zorgvuldige belangenafweging maken in het licht van deze geschreven en ongeschreven algemene rechtsbeginselen.

Rule of law of rule by law?

De rechtsstaat – in het Engels *the rule of law* – is een inhoudelijk waardestelsel. De wetgever heeft veel vrijheid, maar moet deze waarden in acht nemen. Naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagproblematiek heeft de Venetië-commissie van de Raad van Europa op verzoek van de Kamer gekeken naar de rechtsstatelijkheid van het overheidsoptreden en stelt:

[The] Venice Commission has consistently cautioned against considering ‘the rule of law’ as a purely formal concept in the meaning of ‘rule by law’ and not as a substantive concept, meaning that the law must be accompanied with guarantees against abuse of legal powers. The Venice Commission’s Rule of Law Checklist states that an “*exercise of power that leads to substantively unfair, unreasonable, irrational or oppressive decisions violates the Rule of Law*”.⁵⁸

57 Zie ook: M.T. Bouwes, ‘Het proportionaliteitsbeginsel in het wetgevingsbeleid’, *Regelmaat* (3) 2013.

58 Venetië-commissie, [The Netherlands. Opinion on the legal protection of citizens](#), 2021, p. 24.

Juist vanwege de afwegingen die vaak moeten worden gemaakt, ligt er ook voor de Kamer, als medewetgever, een taak om naar de juridische kwaliteit van wetsvoorstellen te kijken. Steeds moet worden onderzocht hoe een wetsvoorstel zich verhoudt tot de belangrijkste juridische kaders: of het voldoet aan harde juridische normen en hoe het invulling geeft aan juridische waarden. Deze paragraaf reikt daarvoor handvatten aan.

Hoger recht

Grondwet

In de Grondwet (of: de constitutie) zijn inhoudelijke normen neergelegd die relevant zijn voor wetten. Dit betreft met name de grondrechten die in Grondwet zijn vastgelegd,⁵⁹ zoals de godsdienstvrijheid (artikel 6), vrijheid van vereniging (artikel 9) en het recht op privacy (artikel 10). De meeste grondrechten zijn echter niet absoluut en kunnen met wetten worden beperkt.

Voorbeeld beperking grondrecht

Op grond van het Wetboek van Strafrecht kan inbreuk gemaakt worden op het grondwettelijk vastgelegde recht op privacy in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. Dat kan omdat de Grondwet voorziet in een beperkingsmogelijkheid: het recht op privacy geldt ‘behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen’.

Hoewel beperking van grondrechten vaak mogelijk is, is wel van belang dat de wetgever tot een goede balans komt tussen het grondrecht en de wettelijke beperking daarvan en waar nodig waarborgen inbouwt. Hier ligt de kern van wat wel *constitutionele toetsing* wordt genoemd.

⁵⁹ De Grondwet bevat ook nog andere voorschriften over wetten, zoals procedurele normen. Zo wordt voor sommige wetsvoorstellen vereist dat zij met een tweederdemeerderheid worden aangenomen (bijvoorbeeld artikel 63 Grondwet, dat ziet op wetsvoorstellen die geldelijke aanspraken regelen voor (oud-)leden van de Staten-Generaal en hun nabestaanden).

Het grondwettelijk toetsingsverbod door de rechter (artikel 120 Grondwet)

In artikel 120 van de Grondwet staat: ‘De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen’. Dit wordt het grondwettelijk of constitutionele toetsingsverbod genoemd. Doordat de rechter niet mag beoordelen of een wet in overeenstemming is met de Grondwet of fundamentele rechtsbeginselen⁶⁰ kunnen burgers, bedrijven of medeoverheden als gemeenten en provincies geen beroep doen op de Grondwet als zij vinden dat een wet daarmee in strijd is.

De gedachte achter het rechterlijk toetsingsverbod is dat de beoordeling van de grondwettigheid van wetten aan de wetgever is. Dit oordeel van de wetgever kan niet gecorrigeerd worden en legt dus ook een zware verantwoordelijkheid bij de wetgever: hij moet beoordelen of zijn product in overeenstemming is met het hoogste Nederlandse voorschrift. Het toetsingsverbod is al sinds de opname ervan in de Grondwet van 1848 onderwerp van discussie.⁶¹

Het toetsingsverbod geldt overigens niet voor verdragen en Europees recht. Dit betekent dat de rechter wetten wel kan toetsen aan verdragen en Europees recht. Bij strijdigheid kan de rechter een wet buiten toepassing laten of geheel onverbindend verklaren. Soms zijn algemene rechtsbeginselen neergelegd in verdragen. In dat geval kan een rechter daar dus wel aan toetsen.

De Grondwet bevat ook andere regels die relevant zijn voor wetten, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de verschillende lagen van de overheid. Maar ook meer procedurele normen over wetgeving hebben daarin in een plek, zoals regels over het wetgevingsproces, de vaststelling en ondertekening van wetgeving. Ten slotte geeft de Grondwet een heel scala aan opdrachten tot specifieke wetgeving, zoals over de belastingen, begrotingen, de krijgsmacht en het Koninklijk Huis.

Internationale verdragen

Ander hoger recht waar wetten aan moeten voldoen zijn ‘een ieder verbindende bepalingen’⁶² uit internationale verdragen. Dit volgt uit de artikelen 93 en 94 van de Grondwet. In de praktijk spelen met name mensenrechtenverdragen een grote rol, in het bijzonder het EVRM. Ook deze grondrechten zijn meestal niet absoluut, de verdragen kennen ‘beperkingsclausules’. Deze beperkingsclausules zijn soms ruimer en soms beperkter dan bij de nationale grondrechten.

60 Uit het harmonisatiewet arrest van de Hoge Raad (Hoge Raad 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725) volgt dat de rechter een wet ook niet aan fundamentele rechtsbeginselen (zie ook hierna over algemene rechtsbeginselen) mag toetsen. Uitzondering is het geval dat 1) een situatie zo knelt met een rechtsbeginsel en 2) de wetgever deze situatie niet heeft voorzien.

61 In 2022 heeft het kabinet Rutte IV zijn visie gegeven op de hoofdlijnen van constitutionele toetsing. In deze brief heeft het kabinet zich uitgesproken voor gedeeltelijke afschaffing van het toetsingsverbod. Het zou voor de rechter mogelijk moeten worden om wetten aan de grondrechten in de Grondwet te toetsen (zie Kamerstukken II 2021/22 35925-VII, nr. 169). In het voorjaar van 2023 organiseerde de Kamer een rondetafelgesprek over rechterlijke constitutionele toetsing.

62 Hiermee worden bepalingen bedoeld waar burgers en bedrijven rechten aan kunnen ontleen. Bepalingen die te vaag zijn of zich niet richten tot burgers, zijn niet een ieder verbindend. Soms leidt dit tot discussie, zie bijvoorbeeld: Hoge Raad 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928 (Rookverbod).

Recht van de Europese Unie

Daarnaast moeten wetten voldoen aan het Europese Unierecht. Het Unierecht heeft namelijk ‘directe werking’ en gaat voor op het nationale recht van de lidstaten (voorrang). Het kan hierbij gaan om regels uit de verdragen van de Europese Unie, zoals de vier vrijheden (het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal), maar ook om Europese wetgeving (verordeningen en richtlijnen), zoals staatssteunregels of milieueisen.

Algemene rechtsbeginselen

Ten slotte moeten wetten aan algemene rechtsbeginselen voldoen. Rechtsbeginselen zijn principes die algemeen tot het recht worden beschouwd.

Beginselen kunnen geschreven zijn, zoals het gelijkheidsbeginsel in artikel 1 van de Grondwet. Andere rechtsbeginselen zijn ongeschreven, zoals het evenredigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Wat de bron van deze rechtsbeginselen precies is, is voer voor (rechts) filosofen. Wel kan gesteld worden dat deze rechtsbeginselen nauw verband houden met de inhoudelijke rechtsstaatgedachte en als maatstaf dienen voor de wetgever. Rechtsbeginselen voor de wetgever kunnen ook nader zijn ingevuld, bijvoorbeeld in het wetgevingskwaliteitsbeleid van de regering.

Belangrijke rechtsbeginselen voor de wetgever zijn:

Beginsel	Omschrijving
Evenredigheidsbeginsel	Het overheidsingrijpen moet niet verder gaan dan noodzakelijk en de ingreep moet in een redelijke verhouding staan tot de met de wet te dienen doelen.
Rechtszekerheidsbeginsel	Dit beginsel kent meerdere aspecten: <ul style="list-style-type: none"> • Gerechtvaardigde verwachtingen moeten zoveel mogelijk worden gerespecteerd. • De positie van de burger ten opzichte van de overheid moet voldoende zeker zijn. • De wet geeft een duidelijke wettelijke basis als wordt ingegrepen op de rechten en plichten van burgers (legaliteitsbeginsel).
Gelijkheidsbeginsel	Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden. De spiegel hiervan is dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld zouden moeten worden, naar mate van hun verschil.
Zorgvuldigheidsbeginsel	Alle relevante feiten, omstandigheden en belangen moeten zorgvuldig in beeld worden gebracht.
Subsidiariteitsbeginsel	Is er een minder bezwarend alternatief, zoals zelfregulering, geschikt en beschikbaar, dan verdient dit de voorkeur.
Het beginsel van effectieve rechtsbescherming	Burgers en bedrijven moeten de mogelijkheid hebben tot rechtsbescherming van vermeende of bestaande rechten.

Meer aandacht voor constitutionele aspecten in de Tweede Kamer

In 2016 constateerde de commissie Binnenlandse Zaken dat de toetsing aan de Grondwet (en aan verdragen die fundamentele rechten vastleggen) in de Tweede Kamer onderbelicht is geraakt en meer aandacht verdient. De Kamer dient in haar werkwijze actief en voor de samenleving zichtbaar, haar betrokkenheid bij de naleving van de Grondwet tot uitdrukking te brengen. Daarnaast concludeerde de commissie dat de Kamer de toetsing aan de Grondwet vaak te veel overlaat aan de regering, zonder zelf voldoende duidelijk te maken welke bijdrage zij hierin levert. De commissie deed de aanbeveling om nadrukkelijker aandacht te besteden aan constitutionele aspecten in stafnotities, maar ook om gericht advies van staatsrecht deskundigen te vragen, hoorzittingen en rondetafelgesprekken te houden, adviescolleges in te schakelen of rapporteurs aan te stellen. Op die manier kan een gedegen constitutioneel feitenonderzoek worden gedaan bij de behandeling van wetsvoorstellen.⁶³

Enkele andere juridische kwaliteitsaspecten

Naast hoger recht gelden ook andere normen en waarden die de juridische kwaliteit van een wet bepalen. Hieronder zullen, binnen de context van deze handreiking, een aantal belangrijke kwaliteitsaspecten worden benoemd.

Inpasbaarheid en consistentie met andere wetgeving

Wetten functioneren in een rechtssysteem. Een wet is geen eiland. Een wetsvoorstel kan belangrijke dwarsverbanden hebben met bestaande nationale wetten. Nieuwe wetsvoorstellen moeten daarmee (zoveel mogelijk⁶⁴) consistent zijn.

Enkele belangrijke systeemwetten

- Wetten over de organisatie van de staat en zijn onderdelen met een basis in de Grondwet (organieke wetgeving): de Kieswet, Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Wet gemeenschappelijke regelingen, Kaderwet adviescolleges.
- Algemene wetgeving: Burgerlijk Wetboek, Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering, Algemene wet bestuursrecht, Wet open overheid, Algemene termijnenwet, Algemene wet op het binnentreden, Algemene wet inzake rijksbelastingen, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, Omgevingswet, enzovoorts.
- Sectorale wetgeving bijvoorbeeld op het terrein van zorg, sociale zekerheid, energie, onderwijs, rechtspraak, financiële markten, enz.

Bevoegdheden opdragen aan een ander (delegatie)

Een wetsvoorstel kan bevoegdheden aan een ander geven. Dit wordt ook wel delegatie genoemd. De opdracht aan of mogelijkheid van de regering of een minister⁶⁵ om te komen met nadere regels om bepaalde delen van een wetsvoorstel nader uit te werken, komt geregeld voor. Zie hierover uitgebreider paragraaf 6.1 (Delegatie en voorhang).

⁶³ Zie verder Kamerstuk 34 665, nr. 3.

⁶⁴ Het is mogelijk met bijzondere wetgeving af te wijken van algemene wetgeving. Het is dan wel zaak dit uitdrukkelijk en gemotiveerd te doen.

⁶⁵ Dit kan zowel verplichtend (bijvoorbeeld: "bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over [...]") als facultatief ("bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over [...]") gebeuren.

Maar er kunnen ook bevoegdheden worden opgedragen aan decentrale overheden of aan uitvoeringsorganisaties of toezichthouders. Er kunnen zelfs bevoegdheden worden opgedragen aan burgers of bedrijven, hoewel dat zeldzamer is. Een bekend voorbeeld is de garagehouder die bevoegd is om APK-keuringen te verrichten.

Als een wetsvoorstel bevoegdheden aan een ander geeft, moet goed worden gekeken hoe dat precies gebeurt. Is de bevoegdheid bijvoorbeeld duidelijk (begrensd)? Het primaat van de wetgever is hierbij leidend. Dat houdt in dat steeds moet worden onderzocht welke hoofdonderdelen zo belangrijk zijn dat het parlement die zelf moet bepalen. Ook is het belangrijk te bekijken hoeveel beslissingsruimte de ontvanger krijgt, of het bijvoorbeeld om een gebonden of discretionaire bevoegdheid gaat. Dit krijgt ook kleur gezien vanuit het burgerperspectief: zie daarover uitgebreider paragraaf 4.4 (Wetgevingskwaliteit: het burgerperspectief).

Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

Paragraaf 4.3 (Wetgevingskwaliteit: uitvoeringsperspectief) beschrijft wat belangrijk is om te beoordelen of wetsvoorstellen uitvoerbaar zijn. Vanuit juridisch oogpunt zijn er verschillende vragen te stellen. Wie wordt belast met het toezicht op en handhaving van het wetsvoorstel? Past dit bij de taken en bevoegdheden die deze toezichthouder heeft en/of zijn er nieuwe bevoegdheden nodig? Wordt er strafrechtelijk gehandhaafd, of wordt gekozen voor (een combinatie met) bestuursrechtelijke, tuchtrechtelijke of privaatrechtelijke handhaving en waarom? Is er voorzien in goede voorlichting? En hoe zit het met de rechtsbescherming van burgers en bedrijven die te maken krijgen met gedragsvoorschriften?

Overgangsrecht

Op het moment dat een wet in werking treedt, gelden de regels voor alle gevallen (onmiddellijke werking). De vraag kan opkomen hoe de nieuwe regels zich verhouden tot bestaande rechtsposities. Om de verhouding tussen de geldende rechtsposities en nieuwe rechtsposities te regelen, wordt indien dit aan de orde is, in een wet overgangsrecht opgenomen. Uit hoger recht kan ook overgangsrecht volgen. Zo vloeit uit hoger recht voort dat dat feiten die vóór de inwerkingtreding van een wetsvoorstel zijn geschied, na inwerkingtreding van een wet niet alsnog strafbaar worden of zwaarder strafbaar worden gesteld.

Kernvragen bij de juridische kwaliteit

Hoger recht

- Beperkt een wetsvoorstel de uitoefening van grond- of mensenrechten in de Grondwet, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens of het Handvest van de Grondrechten van de EU of andere relevante verdragen, en zo ja, hoe wordt die beperking gerechtvaardigd?
- Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot de grondwettelijke institutionele normen en verhoudingen?
- Hoeveel ruimte geeft het EU-recht (het EU-verdrag, het EU-werkingsverdrag en eventuele relevante verordeningen en richtlijnen) voor nationale regelgeving?

Algemene rechtsbeginselen

- Zijn er algemene rechtsbeginselen die relevant zijn voor het wetsvoorstel?
- Is duidelijk uitgelegd hoe deze algemene rechtsbeginselen richting hebben gegeven aan keuzes in het wetsvoorstel en worden deze rechtsbeginselen geëerbiedigd?

Andere juridische kwaliteitsaspecten

- Voldoet het wetsvoorstel aan algemene juridische kwaliteitseisen, zoals consistentie met andere wetgeving, overdracht van bevoegdheden op een passende wijze en is toezicht, handhaving, rechtsbescherming en het overgangsrecht goed geregeld?

Beschikbare informatie over juridische kwaliteit

Allereerst bevat de *memorie van toelichting* bij een wetsvoorstel informatie over:

- De verhouding tot hoger recht: doorgaans⁶⁶ hoofdstuk 4 van het algemeen deel van memorie van toelichting;
- Specifiek als een wetsvoorstel uitvoering geeft aan een Europese richtlijn of verordening: doorgaans hoofdstuk 2 van het algemeen deel van de memorie;
- Hoe het wetsvoorstel past binnen het Nederlandse rechtssysteem en andere nationale regelgeving: doorgaans hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting;
- Toezicht en handhaving: doorgaans hoofdstuk 8 van de memorie van toelichting.

Daarnaast kan *het verplichte advies van de Raad van State* ingaan op de juridische kwaliteit. Als dat het geval is, reageert de regering hierop puntsgewijs in het nader rapport.

Soms is de regering ook verplicht bij *andere adviescolleges* advies in te winnen over een wetsvoorstel, bijvoorbeeld de Autoriteit Persoonsgegevens of de Raad voor de Rechtspraak.⁶⁷

Verder kunnen *consultatiereacties* aanknopingspunten bevatten voor de juridische kwaliteit, zoals consultatiereacties van het College voor bescherming van de Rechten van de Mens of van juridische faculteiten van universiteiten.

Ten slotte kunnen uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoetsen van *toezichthouders of uitvoeringsorganisaties* relevant zijn. Zie daarvoor meer in detail de volgende paragraaf over het uitvoeringsperspectief (paragraaf 4.3).

⁶⁶ Volgens de [voorbeeldopzet](#) voor de memorie van toelichting.

⁶⁷ De Raad voor de Rechtspraak adviseert over algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging (artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie).

4.3. Uitvoeringsperspectief

Een wet is pas effectief, als die ook daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Niet alleen moet de wet werkbaar zijn voor de overheid maar ook voor burgers en bedrijven die zich aan de regels moeten houden. En dit geldt ook voor de organisaties binnen de overheid die de regels moeten uitvoeren en handhaven.

De uitvoeringsgevolgen van een wetsvoorstel worden idealiter in twee stappen in beeld gebracht, namelijk in een vroeg stadium als het beleid gevormd wordt door middel van een *uitvoeringsanalyse*, en in de fase waarin al een ontwerp van het voorstel is gemaakt door middel van een *uitvoeringstoets*. Het onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is gericht op het in kaart brengen van de effecten van regelgeving daarop. Er is geen uniforme aanpak voor de uitvoeringstoets. Wel bestaat er een rijksbrede instructie⁶⁸, waarin is opgenomen dat in een uitvoeringstoets de volgende vragen kunnen worden gesteld (ter beantwoording door de uitvoeringsorganisaties):

- Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregeling geconfronteerd en wat is hun omvang?
- Uitvoerbaarheid
 - Welke organisaties zullen de ontwerpregeling uitvoeren?
 - Is hen helder wat de opgedragen taak is?
 - Is de uitvoeringsorganisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
 - Wat zijn de ingeschatte kosten nodig voor uitvoering?
 - Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?
- Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?
- Handhaafbaarheid
- Belasting rechterlijke macht

De beantwoording van deze vragen moet leiden tot (zoveel mogelijk) kwantitatieve en kwalitatieve informatie over beoogde effecten en neveneffecten van de regelgeving voor uitvoerende en handhavende instanties. Omdat een gedegen burgerperspectief ook onderdeel van de uitvoering moet zijn, kan deze informatie ook gegevens over de uitvoerbaarheidsgevolgen voor burgers bevatten. Zie over het burgerperspectief nader paragraaf 4.4.

68 [Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid \(U&H\) \(kcbr.nl\)](https://www.kcbr.nl/handleiding-uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-u&h)

In haar Jaarverslag over 2022 wijst de Raad van State op de gedeelde verantwoordelijkheid van regering én parlement om oog te hebben voor uitvoerbaarheid:

*“Niet alleen bij het opstellen van wetgeving en daarop gebaseerde regelingen moet aandacht zijn voor uitvoeringsvraagstukken, ook tijdens de parlementaire behandeling zullen uitvoeringsvragen nadrukkelijk onder ogen moeten worden gezien. [...] Het is aan regering en parlement om de keuzes te maken. Zij moeten zich rekenschap geven van de inzichten uit de praktijk van wat mogelijk en haalbaar is. Uitvoering bepaalt niet die uiteindelijke keuzes, maar is wel een cruciale factor voor het realiseren van politiek-bestuurlijke wensen. **Het betrekken van de uitvoering bij de totstandkoming van beleid en wetgeving mag dan ook geen punt op een afvinklijstje zijn, maar moet een betekenisvolle stap vormen in de afweging of legitieme politiek-maatschappelijke wensen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd en op welke manier dat het beste kan.**”*

Kernvragen bij uitvoeringsperspectief

- Wie zullen het wetsvoorstel uitvoeren? Zijn de opgedragen taken voldoende helder?
- Is de uitvoeringsorganisatie voldoende en op verschillende momenten betrokken bij de totstandkoming van de regeling? Zijn de verplichte uitvoeringstoetsen gedaan en zijn de daaruit volgende aanbevelingen opgevolgd? Beschikt de Kamer over de relevante informatie?
- Kan de uitvoeringsorganisatie de taken goed uitvoeren? Denk hierbij aan of bevoegdheden toereikend zijn, wat de verhouding is tot bestaande taken en andere uitvoeringsorganisaties, of er voldoende capaciteit (personeel, ICT, etc.) is, hoe de informatievoorziening geregeld wordt, en hoe de taken worden gefinancierd of bekostigd.
- Wat betekent het voorstel voor de uitvoering van beleid in brede zin?
- Wat zijn risico's en hoe kan er indien nodig worden bijgestuurd?

Rondetafelgesprek Wet seksuele misdrijven

De commissie JenV organiseerde op 10 mei 2023 een rondetafelgesprek over het wetsvoorstel Wet seksuele misdrijven. Hiervoor waren vertegenwoordigers van belangenorganisaties, de uitvoeringsorganisaties (OM en politie en Centrum Seksueel Geweld) en experts uitgenodigd. Dit rondetafelgesprek vond plaats in de aanloop naar het plenaire debat.

Beschikbare informatie bij uitvoeringsperspectief

De uitvoerbaarheid van voorgenomen wetgeving is een belangrijk aandachtspunt in de voorbereiding van een wetsvoorstel. Verondersteld mag worden dat een uitvoeringstoets is uitgevoerd waarmee in de voorbereidende fase de gevolgen van een wetsvoorstel voor de uitvoeringsorganisaties in beeld zijn gebracht (zie ook paragraaf 2.3). De memorie van toelichting bevat in de meeste gevallen een paragraaf waar die gevolgen worden beschreven (zie paragraaf 1.6). Belangrijke bronnen zijn dan ook:

- De uitvoeringsparagraaf in de memorie van toelichting.
- De uitgevoerde uitvoeringstoetsen. Veelal zullen deze als bijlage bij de memorie van toelichting zijn ingediend. Indien deze ontbreken, kunnen deze worden opgevraagd.
- De beslisnota's kunnen ook informatie geven over uitvoeringsaspecten.

- Het advies van de Raad van State indien hierin aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid en de reactie van de regering op dit advies in het nader rapport.
- Overige publicaties over de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel, zoals position papers bij een rondetafelgesprek, wetenschappelijke publicaties of consultatiereacties.

Aanbeveling uit de [brief](#) van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de minister-president van 19 april 2021:

*“Het is dan ook dringend gewenst dat de Kamers der Staten-Generaal als medewetgever **meer tijd en aandacht besteden aan het behandelen van wetsvoorstellen en de gevolgen daarvan voor de uitvoering.** In het bijzonder verdient het aanbeveling na te denken over voorzieningen en instrumenten voor de bewaking van de kwaliteit van de wetgeving. (...) Ook kunnen briefings of hearings inzicht geven in de uitvoeringsaspecten van voorgenomen beleid of wetgeving.”*

Stand van de uitvoering en de Staat van de uitvoering

Tot slot wordt opgemerkt dat veel uitvoeringsorganisaties jaarlijks een zogenoemde Stand van de Uitvoering opstellen. Hierin worden knelpunten en dilemma's geschetst waar uitvoeringsorganisaties als professionals in de uitvoering mee worstelen. Bijvoorbeeld over punten waar wetgeving knelt, waar beleid anders uitpakt dan bedoeld of moeilijkheden oplevert in de uitvoering dan wel waar de uitvoering een onbedoeld effect heeft. De Stand van de Uitvoering beoogt geen volledig overzicht van knelpunten te geven, maar heeft als doel om het gesprek tussen uitvoering en politiek te bevorderen. De Staat van de Uitvoering, die eens per twee jaar wordt gepubliceerd (voor het eerst in januari 2023), haalt hier de rode draad uit voor alle uitvoeringsorganisaties.⁶⁹ Hoewel deze stukken niet direct onderdeel uitmaken van het totstandkomingsproces van nieuwe wetgeving, kan zicht op de knelpunten wel helpen bij het beoordelen van de uitvoerbaarheid van nieuwe wetgeving.

4.4. Burgerperspectief

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor hoe wetten uitwerken op het leven van mensen. Deze ontwikkeling is mede aangezwengeld door problemen in de praktijk zoals weergegeven in de rapporten ‘[Ongekend onrecht](#)’ van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag⁷⁰ en ‘[Klem tussen balie en beleid](#)’ van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties.⁷¹

Hoe dit burgerperspectief betrokken wordt bij de voorbereiding, beoordeling en uitvoering van wetgeving verschilt per beleidsterrein en de doelgroep van de wetgeving: ‘de burger’ bestaat immers niet. Soms is de burger ook een bedrijf, zoals een kleine zelfstandige. Van bedrijven wordt vaak meer verwacht dan van een individuele burger, maar soms is het verschil niet zo groot.

⁶⁹ Zie voor meer informatie: www.staatvandeuitvoering.nl

⁷⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2.

⁷¹ Kamerstukken II 2020/21, 35387, nr. 2.

Het burgerperspectief op (de uitvoering van) wetten kan worden onderverdeeld in twee elementen. Ten eerste kan de vraag gesteld worden of de wet aansluit op de eigenschappen en mogelijkheden van de burgers die met de wet te maken krijgen. Oftewel: klopt het mensbeeld waar het beleid op gebaseerd is, zijn de veronderstellingen realistisch? Is de wet voor de burger te begrijpen, kan de burger de verplichtingen nakomen of wordt er teveel gevraagd van het doenvermogen, welke lees- of digitale vaardigheden worden er verlangd?

Ten tweede is het van belang om te kijken naar de belevingswereld en belangen van de burger die straks met de wet te maken krijgt. De burger mag verwachten dat de overheid geïnteresseerd is zijn of haar belangen, waar nodig daaraan tegemoetkomt (maatwerk) en fatsoenlijk bejegend wordt. Of de burger in de praktijk deze ‘menselijke maat’ ervaart hangt deels af van de *hoe* de wettelijke regels luiden, maar minstens zo belangrijk is de *manier waarop* ze worden uitgevoerd.

Het burgerperspectief kleurt de andere kwaliteitsaspecten

De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer stelt:

‘De werkgroep benadrukt dat de positie van burgers en hun doenvermogen bij de uitvoering van haar aanbevelingen omtrent de medewetgevende functie een belangrijke rol dienen te spelen’.

De lens van het burgerperspectief geeft dus ook invulling en richting aan de kwaliteitsaspecten die in de vorige paragrafen aan de orde kwamen. Zo zullen de aannames over de gevolgen van beleid niet kloppen als van een onrealistisch mensbeeld is uitgegaan. Rechtsbescherming kan in theorie goed geregeld zijn, maar in de praktijk moeilijk toegankelijk blijken. En ervaringen van uitvoeringsorganisaties kunnen belangrijke inzichten geven in het perspectief van de burger.

Een realistisch beeld van de burger

De vermogens van burgers kunnen worden onderverdeeld in cognitieve en niet cognitieve vermogens. Tot iemands cognitieve vermogens kan worden verstaan: taal- en leesvaardigheid, digitale vaardigheden, het vermogen om regels te snappen en op de eigen situatie toe te passen. Deze vermogens zijn onder de bevolking in meer of mindere mate aanwezig; als de overheid of wetgeving grotere vermogens veronderstelt dan er daadwerkelijk zijn kan dat ertoe leiden dat het beleid minder effectief is of dat mensen in de knel komen.

Staat van de uitvoering 2022

Veel wetgeving legt een administratieve last bij burgers en ondernemers die het minst in staat zijn om daar mee om te gaan. Alle verschillende regelgevingen de stapeling van beleid maken ook het uitvoeringsgebouw ondoorzichtig, inflexibel en foutgevoeliger. Het gevolg is dat mensen die afhankelijk zijn van de overheid steeds vaker vastlopen en niet de hulp krijgen die zij nodig hebben.

De WRR heeft in haar rapport '[Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid](#).' daarnaast aandacht gevraagd voor niet-cognitieve mentale vermogens. Hierbij gaat het niet over of iemand weet of hij of zij X of Y moet doen, maar of iemand ook in staat is om daadwerkelijk in actie te komen. Dit wordt het 'doenvermogen' genoemd. Dit vermogen functioneert los van de cognitieve vermogens en kan dus ook bij hoger opgeleiden ontbreken. Daarnaast is doenvermogen een gegeven en niet aan te leren. Het doenvermogen kan wel tijdelijk verminderd raken, door *life events* zoals een scheiding, een overlijden van een partner, problematische schulden, etc. Mensen hebben dan niet meer de mentale ruimte om in actie te komen. Kortom: mensen handelen niet alleen rationeel, maar kunnen door mentale blokkades niet in actie komen. Als wetten uitgaan van een rationalistisch perspectief kan het dus zijn dat mensen met negatieve gevolgen van (niet) handelen te maken krijgen terwijl hen geen blaam treft. In wetten en regels kan het gebrek aan doenvermogen op verschillende manieren ondervangen worden. De WRR heeft een aantal [tools](#) ontwikkeld om rekening te houden met doenvermogen. Hierbij staan de volgende vragen centraal:

1. Mentale belasting

Welke mentale lasten – zoals het verwerken van informatie, beoordelen van de eigen situatie, in actie komen, deadlines in de gaten houden, bezwaar maken tegen niet-correcte besluiten – brengt de regeling mee voor de burger? Kunnen die lasten omlaag? Is het mogelijk voor burgers om routines te ontwikkelen of wordt er voortdurend opletendheid gevraagd omdat onderdelen van de regeling regelmatig wijzigen? Vraagt de regeling dat burgers zelf veel in actie komen, of wordt er met een default gewerkt?

2. Cumulatie van lasten

Hoe verhoudt de regeling zich tot aanpalende regelingen? Wat is de totale mentale belasting voor burgers die onder de regeling vallen? Is aannemelijk dat er sprake is van samenloop van de regeling met life events, waarvan bekend is dat ze de mentale belastbaarheid van mensen negatief beïnvloeden?

3. Gevolgen van inertie of fouten

Wat gebeurt er als iemand niet direct in actie komt en bijvoorbeeld de brief niet openmaakt, het formulier niet invult of opstuurt? Leiden kleine fouten direct tot grote gevolgen, of zijn er mogelijkheden van herstel? Kan de burger terugkomen op een beslissing en hoeveel doenvermogen vraagt dit? Is er een hardheidsclausule en hoeveel vraagt die aan doenvermogen?

4. Hulp en vroegsignalering

Is voorzien in een toegankelijke frontoffice voor wie er zelf niet uitkomt? Is voorzien in vroegsignalering en een actieve benadering van probleemgevallen?

Voorbeeld

Vaak een combinatie van factoren: Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO)

Ouderen die geen volledige AOW hebben kunnen aanspraak maken op een aanvullende inkomensvoorziening, de AIO, als zij onder het sociaal minimum leven. Uit onderzoek van onder andere de Nationale ombudsman blijkt dat er veel mensen die mogelijk wel recht hebben op deze voorziening er geen gebruik van maken. Uit onwetendheid, angst voor de overheid, een gebrek aan doenvermogen, maar ook een gebrek aan digitale vaardigheden.⁷²

De uitvoerder van de AIO, de Sociale verzekeringsbank (Svb), startte in 2022 een pilot waarbij zij ouderen die mogelijk recht hebben op AIO actief benaderde en hen ondersteunde bij het doen van een aanvraag. Daarvoor werden gegevens van het UWV over inkomen gebruikt, met oog voor de privacy.

Ruimte voor maatwerk

In de discussie over het burgerperspectief neemt de ruimte voor maatwerk een belangrijke rol in. Daarbij moet wel gelijk de opmerking gemaakt worden dat maatwerk niet altijd *de of de beste* oplossing is. Zo hebben drie Hoge colleges van Staat (Raad van State, Nationale ombudsman en Algemene Rekenkamer) gesteld:

Als het fundament van de wet niet deugt, is maatwerk bieden in de praktijk dweilen met de kraan open. [...] Maatwerk is dus in zichzelf geen oplossing voor wetgeving die als onrechtvaardig wordt ervaren. Maatwerk is niet het uitgangspunt, maar het sluitstuk, dat aan de orde komt wanneer de generieke regel in het bijzondere geval niet heeft gewerkt.⁷³

Bij het denken over maatwerk moet dus niet vergeten worden om de vraag te stellen of de hoofdregel eigenlijk wel aansluit bij het burgerperspectief. Maatwerk heeft namelijk ook nadelen: maatwerk is arbeidsintensief en daardoor kostbaar en lastig uitvoerbaar, er kan rechtsongelijkheid ontstaan en maatwerkbepalingen kunnen ertoe leiden dat ‘de hete aardappel’ die op het bord van de wetgever ligt, doorgeschoven wordt naar de uitvoering en rechter.

Toch wordt de ruimte voor individueel maatwerk belangrijk geacht: de wetgever kan niet alles voorzien en soms kan de wet ondanks alle goede bedoelingen toch knellen in een individueel geval of voor bepaalde groepen. In wetten zijn – kortgezegd – twee instrumenten voor het bieden van maatwerk: discretionaire bevoegdheden en hardheidsclausules.

Discretionaire bevoegdheden zijn er in verschillende soorten en maten, deze bepalingen geven het orgaan dat belast is met de uitvoering ruimte om eigen keuzes te maken. Daarbij wordt al snel aan het bestuursrecht gedacht, maar ook in het strafrecht komen discretionaire bevoegdheden voor. De bekendste is het opportuniteitsbeginsel dat is vastgelegd in artikel 167 lid 2 Wetboek van Strafvordering. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft op basis van dit artikel de ruimte om af te zien van vervolging.

⁷² Nationale ombudsman, *Met te weinig genoegen nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie*, Rapportnr. 2022/111.

⁷³ [Gezamenlijke paper van de drie Hoge Colleges van Staat ten behoeve van de formatie](#), 3 november 2021.

Binnen het bestuursrecht komen discretionaire bevoegdheden ook veelvuldig voor. Het karakter van deze bepalingen verschilt van geval tot geval. In het kader hieronder zijn verschillende elementen die vaak voorkomen in discretionaire bepalingen opgenomen.

‘Kan’ of ‘moet’

‘Kan-bepalingen’ komen veel voor en geven ruimte in de keuze om de bevoegdheid in te zetten. In andere gevallen verplicht de wet wel om te handelen, maar laat deze ruimte voor het uitvoerende orgaan om te bepalen ‘hoe’ dat gebeurt. De gemeente moet bijvoorbeeld een Wmo-voorziening verstrekken, maar de wet laat de gemeente ruimte voor de manier waarop het aanbod wordt ingevuld.

Hoofdregel of afwijkingsbevoegdheid

De discretionaire bevoegdheid kan zelf de hoofdregel zijn. In de discussie over maatwerk gaat het daarnaast vaak over een dwingend omschreven hoofdregel waarbij de discretionaire bevoegdheid de bevoegdheid geeft om af te wijken. Een voorbeeld hiervan is artikel 26 lid 2 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Dit artikel gaat over de terugvordering van toeslagen. Eerst wordt de hoofdregel gegeven, daarna de afwijkingsmogelijkheid:

Het [verschuldigde bedrag] wordt volledig door de Belastingdienst/Toeslagen teruggevorderd. Voor zover de nadelige gevolgen voor de belanghebbende van een volledige terugvordering [...] onevenredig zijn in verhouding tot de met die volledige terugvordering te dienen doelen, kan de Belastingdienst/Toeslagen bij het vaststellen van de beschikking tot terugvordering een lager bedrag terugvorderen [...].

Te betrekken belangen en omstandigheden

Vaak bepaalt de wet welke belangen en omstandigheden meegewogen mogen worden. Zo kan het college van burgemeester en wethouders een bijstandsgerechtigde een premie geven ‘voor zover dit naar het oordeel van het college bijdraagt aan zijn arbeidsinschakeling’. De premie mag dus niet om een andere reden verstrekt worden.

‘Naar het oordeel van’ of ‘objectief’

In sommige bepalingen wordt de frase ‘naar het oordeel van’ het college/UWV/DUO enz. opgenomen. Een dergelijke toevoeging is passend als een oordeel over de in de wet genoemde omstandigheden niet of heel lastig objectief vast te stellen is. Dan wordt tot uiting gebracht dat de inzet van de bevoegdheid een politiek-bestuurlijk oordeel vergt. De rechter toetst dit soort overwegingen traditioneel terughoudender.

De combinatie van de hierboven opgenomen elementen in een wetsartikel bepalen de ruimte die het bestuursorgaan heeft om maatwerk in een individueel geval of groepsgewijs te bieden. Voor de wetgever is het steeds het zoeken naar een balans tussen binding en ruimte. Bij zeer ruime bepalingen neemt de normerende werking van de wet af en kan het primaat van de wetgever in gevaar komen, bij beperkte of zeer strak afgebakende mogelijkheden tot maatwerk kunnen burgers juist in de knel komen of buiten de boot vallen.

Discretionaire ruimte en algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Hoewel discretionaire bevoegdheden ruimte aan uitvoerende organen bieden, is deze ruimte niet zonder normen. Bij discretionaire bevoegdheden spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, een belangrijke rol. Deze beginselen compenseren als het ware het gebrek aan regels en geven waarborgen tegen willekeurige of onzorgvuldige inzet van maatwerk mogelijkheden. De bestuursrechter is hier ook strenger op gaan toetsen de laatste jaren, zeker als er grote belangen en fundamentele rechten op het spel staan.⁷⁴

Hardheidsclausules zijn in wezen een bijzondere vorm van een afwijkingsbevoegdheid en komen daarmee vooral voor bij wetten die *gebonden bevoegdheden* bevatten, dit zijn bevoegdheden die geen ruimte voor een afweging laten: als A dan B. Als er afwegingsruimte is, is er geen hoofdregel waarvan afgeweken moet worden. Hardheidsclausules zijn daarom met name terug te vinden in de sociale zekerheid en fiscaliteit. Deze wetten bevatten omkaderde wettelijke aanspraken (uitkeringen, toeslagen, etc.) of verplichtingen (verplichting tot het betalen van inkomstenbelasting, wegenbelasting, etc.). Een voorbeeld van een hardheidsclausule is te vinden in artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Dit artikel luidt: “Onze Minister is bevoegd voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen.”

Als de uitvoering van een wettelijke regel leidt tot een ‘onbillijkheid van overwegende aard’ kan het bestuursorgaan afwijken van deze wettelijke bepaling. Hardheidsclausules bieden met name uitkomst voor situaties waarin de wettelijke regeling door onvoorziene omstandigheden dermate onredelijk uitpakt dat deze gevolgen niet getrokken kunnen worden.⁷⁵ Uit de praktijk en rechtspraak blijkt dat hardheidsclausules slechts in beperkte mate ruimte geven voor maatwerk. Als meer maatwerk gewenst is, lijkt een discretionaire bevoegdheid dus meer voor de hand te liggen.

Dienstverlening

Zoals aangegeven zijn veel aspecten van het burgerperspectief niet te vatten in regels. Zo rekent de TCU in haar rapport ‘[Klem tussen balie en beleid](#)’ naast ruimte voor maatwerk, uitlegbaarheid van regels, en rekening houden met doenvermogen de volgende zaken tot de ‘menselijke maat’:

- Burgers krijgen passende dienstverlening met aandacht voor de mens in plaats van (alleen) aandacht voor de regels, procedures, kaders en protocollen.
- Er wordt fatsoenlijk met burgers omgegaan (behoorlijk, eerlijk en betrouwbaar).
- De burgers snappen de regels omdat ze uitlegbaar zijn.
- Er is ruimte voor persoonlijk contact en maatwerk (betrokken).
- De burgers voelen zich begrepen en serieus genomen (respectvol).
- Er is sprake van onderling vertrouwen (overheid staat naast de burgers/open en duidelijk).
- De burgers worden tijdig geholpen.
- Het probleem/vraagstuk van een burger wordt opgelost en daarover krijgt de betrokkene bericht (oplossingsgericht) of, als het probleem niet opgelost kan worden, dan wordt hierover respectvol, begrijpelijk en tijdig gecommuniceerd met de betrokkene.

⁷⁴ Zo hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sinds 2 februari 2022 een [nieuw toetsingskader](#) voor evenredigheids-toetsing, zie uitgebreid: [ECLI:NL:RVS:2022:285](#).

⁷⁵ Voor- en nadelen van hardheidsclausules volgens het Kabinet: Kamerstukken II 2021/22 35510, nr. 102, p. 7-8.

Bij het bepalen of er voldoende recht zal worden gedaan aan het burgerperspectief als de wet is aangenomen en tot uitvoering wordt gebracht, is het dus van belang om na te gaan of de noodzakelijke randvoorwaarden aanwezig zijn voor een goede uitvoering van de wet. Om hier na inwerkingtreding van de wet zicht op de houden als Kamer kan de invoeringstoets behulpzaam zijn (zie paragraaf 5.4).

Kernvragen bij het burgerperspectief

1. Is de doelgroep voldoende in beeld en zijn de veronderstellingen over de eigenschappen van de doelgroep realistisch?
2. Zijn er beleidsopties die minder van de (doen)vermogens van de burger vragen?
3. Sluiten de hoofdregels voldoende aan bij de eigenschappen, belevingswereld en belangen van de doelgroep?
4. Is de samenhang met andere wetten en verplichtingen duidelijk en is er aandacht voor stapeling van verplichtingen?
5. Wat gebeurt er als de burger een fout maakt of te laat reageert?
6. Zijn de neveneffecten in beeld?
7. Biedt het wetsvoorstel voldoende ruimte voor maatwerk?
8. Zijn de randvoorwaarden voor een goede dienstverlening op orde?

Welke informatie is beschikbaar?

- In de memorie van toelichting komt het burgerperspectief op meerdere plaatsen terug:
 - Paragraaf ‘Hoofdlijnen van het voorstel’ bevat een omschrijving van de doelgroep en in- en expliciete aannames over het gedrag van de doelgroep.
 - Paragraaf ‘Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)’ zou inzicht moeten geven in de gevolgen voor de burger.
 - Paragraaf ‘verhouding tot nationale wetgeving’ bevat in sommige gevallen een analyse van hoe de voorgestelde regeling voor de burger samenloopt met andere wetten.
 - Doenvermogen(toets).
 - Paragraaf ‘Uitvoering’.
 - Advies en consultatie.
- In het advies van de Raad van State wordt in de uitvoeringsanalyse ingegaan op de gevolgen voor het doenvermogen.
- Documenten van uitvoeringsorganisaties:
 - Uitvoeringstoetsen bevatten naast het oordeel over de uitvoerbaarheid in strikte zin vaak ook een onderdeel over de gevolgen voor de burger en eventuele risico’s.
 - Knelpuntenbrieven en standen van de uitvoering: niet zelden is een uitvoeringsorganisatie al belast met het onderwerp waar de wet over gaat of op grond van andere taken al bij de doelgroep betrokken. Knelpuntenbrieven kunnen behulpzaam zijn bij het toetsen of bestaande problemen voldoende zijn betrokken, een stand van de uitvoering kan inzicht geven in de bestaande dienstverlening, waaronder verbeterpunten.
- Beleidsevaluaties en interne of externe adviezen.



5. Het wetsvoorstel na aanvaarding door de Tweede Kamer

Kernpunten

- De formele rol van de Tweede Kamer is na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer in beginsel afgerond.
- Niettemin kan de Tweede Kamer ook daarna opnieuw met het wetsvoorstel te maken kan krijgen, bijvoorbeeld wanneer een novelle wordt ingediend of wanneer een invoeringstoets volgt. Dit hoofdstuk beschrijft de rol van de Tweede Kamer in zo'n geval.
- Dit hoofdstuk bevat verder uitleg over de manier waarop een wetsvoorstel in werking kan treden, namelijk op een vooraf vastgestelde datum of per koninklijk besluit, en wat dit voor de Kamer betekent.
- Tot slot wordt in dit hoofdstuk uiteengezet wat het belang is van een invoeringstoets en welke rol de Tweede Kamer daarbij kan spelen.

Dit hoofdstuk bespreekt het proces van een wetsvoorstel in de fase na aanvaarding van het voorstel door de Tweede Kamer tot aan het moment van inwerkingtreding.

Paragraaf 5.1 gaat kort in op de behandeling in de Eerste Kamer, waarna paragraaf 5.2 uitlegt welke stappen worden gezet voordat een wetsvoorstel ook daadwerkelijk in werking treedt. Daarna gaan de paragrafen 5.3 en 5.4 in op activiteiten die plaatsvinden ná inwerkingtreding van een wetsvoorstel, namelijk de evaluatie en de invoeringstoets. Waar relevant wordt het handelingsperspectief van de Tweede Kamer genoemd.

5.1. Behandeling in de Eerste Kamer

Na aanvaarding van een wetsvoorstel in de Tweede Kamer, is de formele rol van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces voorbij. Immers, daarna ligt het wetsvoorstel ter behandeling in de Eerste Kamer, waar het een vergelijkbare procedure doorloopt als in de Tweede Kamer.

De Eerste Kamer is net als de Tweede Kamer medewetgever. Als hulpmiddel bij de beoordeling van wetgeving heeft de Eerste Kamer een aantal [aandachtspunten](#) geformuleerd voor de toetsing van de juridische kwaliteit, de uitvoerbaarheid en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het wetsvoorstel. Dit document bevat ook aandachtspunten voor de toetsing van wetsvoorstellen op mogelijke discriminerende effecten.⁷⁶

Novelle

Wijziging van een wetsvoorstel in de fase van behandeling in de Eerste Kamer geschiedt door middel van een wijzigingswetsvoorstel, een zogenoemde novelle. Dit doorloopt eenzelfde procedure als een gewoon wetsvoorstel, en wordt dus ook aan de Tweede Kamer voorgelegd.

Een belangrijk verschil met de behandeling in de Tweede Kamer is dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet meer kan wijzigen, omdat de Eerste Kamer geen recht van amendement heeft. Ook de indiener, vaak de regering, kan het wetsvoorstel niet meer door middel van een nota van wijziging aanpassen. Toch kan het zijn dat een wetsvoorstel als het al in de Eerste Kamer ligt nog moet worden aangepast. Dit geschiedt in de vorm van een wijzigingswetsvoorstel, met de naam 'novelle'. Met een novelle kunnen zowel technische als meer politiek getinte wijzigingen in een wetsvoorstel worden aangebracht.

Een novelle doorloopt dezelfde procedure als een 'gewoon' wijzigingswetsvoorstel. Dus dat betekent dat het via de ministerraad voor advisering aan de Raad van State moet worden voorgelegd, en de Tweede Kamer over de novelle moet stemmen. Vaak is wel haast geboden bij de voorbereiding en behandeling van een novelle.

De Eerste Kamer schorst doorgaans de behandeling van het wetsvoorstel tot de novelle door de Tweede Kamer is aanvaard.

⁷⁶ Lijst ten behoeve van de leden van de Eerste Kamer (vastgesteld 28 mei 2008).

Een voorbeeld van een novelle betreft de Wijziging van het voorstel van wet tot wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen (Novelle verbetering uitvoerbaarheid).⁷⁷

5.2. Inwerkingtreding

Een wetsvoorstel bevat vrijwel altijd een inwerkingtredingsbepaling. Die kan er verschillend uitzien. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe de inwerkingtreding van een wetsvoorstel verloopt.

Bekrachtiging en ondertekening

Als het wetsvoorstel is aangenomen in de Eerste Kamer gaat het naar het Kabinet van de Koning voor ondertekening door de Koning. Elk wetsvoorstel moet worden bekrachtigd door de Koning. Vervolgens gaat het naar het ministerie waar de betrokken bewindspersoon ondertekent. Dit laatste is het zogenaamde 'contraseign'. Deze stap in het totstandkomingsproces vindt zijn achtergrond in het feit dat de Koning onschendbaar is en de minister politiek verantwoordelijk is. Met de vereiste handtekeningen is het wetsvoorstel bekrachtigd en daarmee een wet geworden.

Hoewel het zelden voorkomt, kán de regering (tijdelijk) afzien van de ondertekening van een wetsvoorstel.⁷⁸

Bekendmaking

Na bekrachtiging van het wetsvoorstel wordt de wet bekendgemaakt in het Staatsblad. Ook algemene maatregelen van bestuur worden in het Staatsblad gepubliceerd. Lagere regelgeving wordt gepubliceerd in de Staatscourant. In de Grondwet is geregeld dat een wet pas in werking kan treden als die bekend is gemaakt. In de Bekendmakingswet is geregeld dat bekendmaking van een wet geschiedt door plaatsing in het Staatsblad.

Moment van inwerkingtreding

Als een wet bekend is gemaakt door publicatie in het Staatsblad, betekent dat niet dat die ook gelijk in werking treedt. Meestal treedt een wet 'bij koninklijk besluit' in werking. Een wet kan ook gedifferentieerd in werking treden.

Het moment van inwerkingtreding wordt in de wet geregeld door de inwerkingtredingsbepaling. Hiervoor bestaan verschillende mogelijkheden. Soms bevat de wet al een specifieke datum van inwerkingtreding. Vaker wordt geregeld dat inwerkingtreding geschiedt bij koninklijk besluit. In dat geval kan de regering zelf bepalen wat deze datum wordt. Met name bij wetsvoorstellen die één of meerdere bestaande wetten wijzigen, treden soms onderdelen van een wet op afzonderlijke tijdstippen in werking (*gedifferentieerde inwerkingtreding*). Dat moet dan wel geregeld zijn in de inwerkingtredingsbepaling.

⁷⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36094, nr. 2 e.v.

⁷⁸ Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange m.m.v. H.G. Boogers, Deventer: Kluwer, 2006, 660 en 668. Zie ook: <https://www.parlement.com/id/vkg19a8xvaei/contraseign>

De Aanwijzingen schrijven voor dat de inwerkingtredingsbepaling van een wet in beginsel geen concrete inwerkingtredingsdatum bevat. De achtergrond hiervan is gelegen in het feit dat dit de behandeling in de Eerste Kamer onder druk kan zetten. De keerzijde hiervan is dat er soms lange tijd kan verstrijken tussen het moment van bekendmaking en inwerkingtreding.

Voorbeeld ‘Gedifferentieerde inwerkingtreding is niet onbegrensd’

Op 25 mei 2021 heeft de Eerste Kamer een wijziging van de Wet dieren aangenomen in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving.⁷⁹ De inwerkingtredingsbepaling van die wet laat ruimte voor gedifferentieerde inwerkingtreding. Omdat de regering van oordeel was dat een (geamendeerd) onderdeel van deze wet niet uitvoerbaar was, heeft de regering het betreffende onderdeel niet in werking laten treden. In een later wetsvoorstel heeft de regering een wetswijziging voorgesteld en een nieuwe bepaling voorgesteld die beoogt de strekking van het amendement op een andere manier te bereiken.⁸⁰

De Raad van State heeft naar aanleiding van deze genoemde gang van zaken in een advies opgemerkt dat de bevoegdheid om een wet gedifferentieerd in werking te laten treden, niet onbegrensd is:⁸¹

“De regering kan, indien het wetsvoorstel dat mogelijk maakt, besluiten tot uitstel van inwerkingtreding van een wet of van een bepaald onderdeel daarvan (gedifferentieerde inwerkingtreding). Hoewel dat regelmatig voorkomt is de bevoegdheid daartoe niet onbegrensd.

Uit het samenstel van de bepalingen omtrent de wetgevingsprocedure in de Grondwet vloeit voort dat een wet die door de Tweede en Eerste Kamer is aanvaard, door de regering is bekrachtigd en is bekendgemaakt, zo snel als mogelijk en in zijn geheel in werking treedt. De keuze voor een (gedeeltelijk) uitstel van inwerkingtreding is meestal gelegen in technische, niet-beleidsmatige factoren die bijvoorbeeld samenhangen met een goede voorbereiding van de invoering van de wet.

Een zodanig toegespitst gebruik van de bevoegdheid tot uitstel van inwerkingtreding is geboden om te voorkomen dat de wil van de wetgever, blijkend uit bekrachtiging en bekendmaking van de wet, niet wordt gerealiseerd.”

Vaste verandermomenten

Het uitgangspunt is dat wetten op vaste momenten in werking treden, namelijk 1 januari of 1 juli. De toepassing van vaste verandermomenten zorgt ervoor dat degenen tot wie de regering zich richt, niet op te veel verschillende momenten worden geconfronteerd met wijzigingen van regelgeving en dat ze tijd krijgen om zich hierop voor te bereiden.

⁷⁹ Stb. 2021, nr. 256.

⁸⁰ Kamerstukken II, 2022/23, 35746.

⁸¹ Kamerstukken II 2022/23, 35746, nr. 6.

5.3. Evaluatie

Monitoring en evaluatie geven inzicht in de gevolgen van een voorstel in de praktijk. Veel evaluaties vinden plaats vanwege een algemene evaluatieplicht die is neergelegd in de Comptabiliteitswet. Andere verplichte beleidsevaluaties zijn: het eens per vijf jaar evalueren van subsidies⁸² en het eens per vijf jaar evalueren van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen.⁸³ Een wetsevaluatie is een bijzondere vorm van een beleidsevaluatie en kan ook onderdeel zijn van een bredere beleidsevaluatie, zoals de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). In deze handreiking ligt de focus op wetsevaluaties.

Er zijn verschillende methodes van evaluatie.

Ex ante evaluatie	In een ex ante evaluatie worden één of meerdere beleidsopties onderzocht op mogelijke gevolgen. Ex ante evaluaties vinden voorafgaand aan de invoering van een voorstel plaats en kunnen ingaan op bijvoorbeeld de potentiële effectiviteit en efficiëntie, verwachte neveneffecten en uitvoerbaarheid.
Ex durante evaluatie	Ex durante evaluatie is een evaluatievorm die zich richt op wat er <i>moet</i> gebeuren op het moment dat bijstelling nog mogelijk is, in plaats van op wat er <i>had moeten</i> gebeuren achteraf. In dit geval gaat het dus om de vraag wat er nog moet gebeuren om de betreffende regelgeving goed te laten werken. De invoeringstoets is een zogenoemde ex durante evaluatievorm.
Ex post evaluatie	Nadat het beleidsvoorstel is uitgevoerd wordt na verloop van tijd (ex post) beoordeeld wat de gerealiseerde effecten en efficiëntie van het uitgevoerde voorstel zijn geweest.

Bij het indienen van een wetsvoorstel wordt een ex ante evaluatie gedaan. Zie uitgebreid paragraaf 4.1. Een wetsevaluatie is een ex post evaluatie.

Niet elke wet hoeft te worden geëvalueerd. Wel moeten wetsvoorstellen die leiden tot een substantiële beleidswijziging tenminste een evaluatieparagraaf bevatten. Dit volgt uit de aangenomen motie-Van Weyenberg/Dijkgraaf⁸⁴ en de toezegging om hieraan gehoor te geven⁸⁵. In die evaluatieparagraaf moet in aanvulling op de onder artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 voorgeschreven toelichting duidelijk worden gemaakt (a) of, en (b) hoe het voorstel, eenmaal in werking, zal worden geëvalueerd.

⁸² Artikel 4.24 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁸³ Artikel 7 van de Regeling agentschappen respectievelijk artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁸⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34725, nr. 8.

⁸⁵ Kamerstukken II 2017/18, 31865, nr. 105, p. 2-3.

Het kan ook zijn dat de regering of de Tweede Kamer het wenselijk acht om in de wet een evaluatiebepaling op te nemen. Dit kan door kennismotieven gedreven zijn, maar kan ook een tactische insteek hebben. Bijvoorbeeld om een meerderheid in de Kamer voor een wetsvoorstel te verkrijgen. De Aanwijzingen kennen een modelbepaling, die uitgaat van een evaluatietermijn van vijf jaar. Als een wetsvoorstel een evaluatiebepaling bevat, wordt deze in de memorie van toelichting toegelicht.

In de aanbevelingen van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer is opgenomen:

“Bespreek in de commissies hoe meer zicht kan worden verkregen op de effecten van nieuwe wetten in de praktijk, bijvoorbeeld door meer betrokken te zijn van evaluaties van wetgeving en de opvolging daarvan.”

5.4. Invoeringstoets

Wat is de invoeringstoets?

De regering beschrijft de invoeringstoets als volgt

“De invoeringstoets kan beschreven worden als een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Deze toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop iets nuttigs gezegd kan worden over de werking van regelgeving in de praktijk, en onderscheidt zich daarmee van de uitgebreidere en diepgaandere wetsevaluaties. Voor een volledig beeld van de beleidseffecten heeft regelgeving tijd nodig om in te klinken en een zichtbaar beleids-effect tweeweg te brengen. Het doel van de invoeringstoets is daarmee niet om te kunnen vaststellen of de nieuwe regelgeving een succes is. Een vermoeden van het tegenovergestelde zou echter wel aan het licht kunnen komen.”⁸⁶

De invoeringstoets is een zogenoemde *ex durante* evaluatie; een evaluatievorm die zich richt op wat er *moet* gebeuren op het moment dat bijstelling nog mogelijk is, in plaats van op wat er *had moeten* gebeuren. Bij de invoeringstoets gaat het dus om de vraag wat er nog moet gebeuren om de betreffende regelgeving goed te laten werken.

Waarom een invoeringstoets?

In reactie op het [rapport Ongekend Onrecht](#)⁸⁷ benoemde het kabinet de noodzaak meer open te staan voor wat er beter kan. Signalen over fouten in het overheidsoptreden en problemen van regelgeving in de praktijk moeten worden opgepakt en opgelost. De overheid hoort daar actief naar op zoek te gaan en moet dus ook onderzoeken hoe regelingen in de praktijk uitpakken voor mensen. Zij moet nieuwsgierig zijn naar de daadwerkelijke gevolgen van beleidswijzigingen en minder vertrouwen op de verwachte uitkomsten. De zogenoemde ‘invoeringstoets’ moet hier een bijdrage aan leveren.⁸⁸

⁸⁶ <https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/invoeringstoets>

⁸⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 2.

⁸⁸ Zie verder de brieven van de minister voor Rechtsbescherming over de inkleuring en stand van zaken van de invoeringstoets. Kamerstukken 35510, nrs. 96 en 103.

De rol van de Kamer bij de invoeringstoets

Aanbevelingen

- De commissie voor de Werkwijze heeft alle Kamercommissies op 17 januari 2023 een [brief](#) gestuurd met de aanbeveling om de opbrengsten van de invoeringstoetsen te gebruiken bij de versterking en verdieping van de controle op de uitvoering van beleid.
- Ook de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer heeft aanbevolen om in de commissies zicht te blijven houden op de effecten van wet- en regelgeving in de praktijk, bijvoorbeeld door zelf te reflecteren op de invoeringstoetsen van het kabinet.⁸⁹

Handelingsperspectief

- De Kamer kan vragen om een invoeringstoets. Bijvoorbeeld als er zorgen zijn over hoe bepaalde aspecten van een wetsvoorstel in de praktijk zullen uitpakken.
- Daarnaast kan de Kamer ook al proactief inbreng leveren in de fase waarin gewerkt wordt aan de concrete invulling van een invoeringstoets. Het kabinet heeft laten weten open te staan voor alle vormen van samenwerking met de Kamer bij dit evaluatie-instrument en doet hier een aantal suggesties voor, bijvoorbeeld het houden van een ‘trialoog’ (politiek-beleid-uitvoering) waarin leden aandachtspunten, eigen inzichten of specifieke wensen voor een invoeringstoets kunnen delen.⁹⁰
- De invoeringstoets kan aanleiding geven tot de inzet van instrumenten, zoals een rondetafelgesprek.
- Ook kunnen rapporteurs worden benoemd ten behoeve van de beoordeling van een invoeringstoets, bijvoorbeeld Kamerleden die bij de behandeling van het (inmiddels tot wet verheven) wetsvoorstel waar de invoeringstoets betrekking op heeft als wetgevingsrapporteur fungeerden.

Kernvragen in de invoeringstoets

De invoeringstoets is een nieuw instrument, waar departementen nog ervaring mee aan het opbouwen zijn. De toets kent geen vast format. Wel zijn er enkele (voorlopige) centrale vragen geformuleerd⁹¹:

Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?

- In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de regeling niet werkt zoals bedoeld?
- Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?

Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?

- Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
- In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
- In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de invoeringstoets?

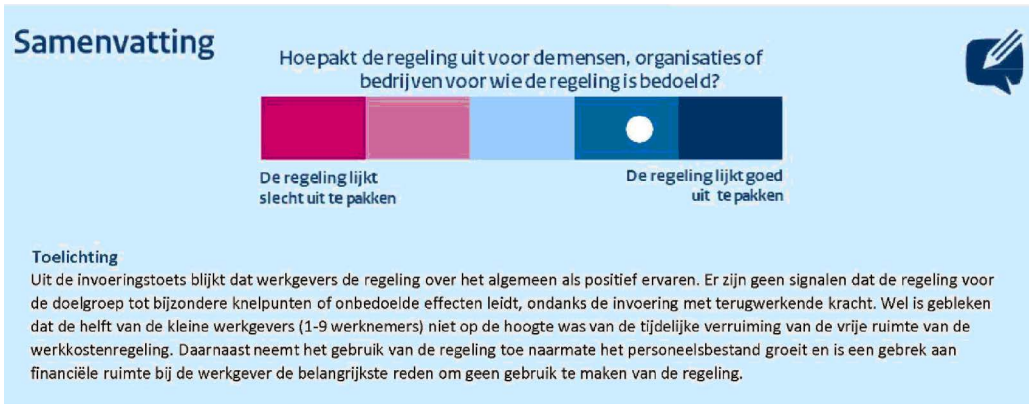
89 Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen, 2021, p. 21.

90 Zie de brief van de minister voor Rechtsbescherming van 22 september 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 35510, nr. 103).

91 Zie de brief van de minister voor Rechtsbescherming van 21 april 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 35510, nr 96).

Voorbeelden

Een voorbeeld van een recente invoeringstoets is de invoeringstoets die door het ministerie van Financiën is uitgevoerd inzake de maatregel tot verhoging van de vrije ruimte van de werkkostenregeling in verband met de steunpakketten vanwege COVID-19.⁹² De samenvatting is hieronder opgenomen (zie afbeelding).



Een ander voorbeeld betreft de invoeringstoets van het ministerie van VWS inzake de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza).⁹³

Bevindingen invoeringstoets

Samengevat zijn de bevindingen van de invoeringstoets Wtza:

- De implementatie is gezien de reikwijdte van de Wtza relatief goed verlopen. In 2022 hebben ruim 14.000 nieuwe zorgaanbieders zich gemeld of een aanvraag voor een vergunning gedaan.
- De communicatie en het taalgebruik moeten nog beter.
- Bij de start en met name de overname van een bestaande zorgaanbieder zijn er aandachtspunten bij de doorlooptijden van de behandeling van de vergunningaanvraag.
- De beschikbaarheid van interne toezichthouders is beperkt.
- Er zijn signalen dat de grens voor de vergunningplicht leidt tot splitsing van organisaties om onder die grens te blijven.

⁹² Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1276.

⁹³ Kamerstukken II 2023/24, 34767, nr. 67.



6. Bijzondere onderwerpen

Kernpunten

Dit hoofdstuk bespreekt verschillende bijzondere onderwerpen die een rol kunnen spelen in de wetsbehandeling in de Tweede Kamer. Deze onderwerpen zijn:

- Delegatie en voorhang: inhoud en vorm
- De totstandkoming en implementatie van Europese (EU) wet- en regelgeving
- De positie van de BES-eilanden in het wetgevingsproces
- Rijkswetgeving
- Grondwetsherziening

Dit hoofdstuk bespreekt enkele bijzondere onderwerpen. Onderwerpen die van belang zijn bij de behandeling van wetgeving in de Tweede Kamer, maar niet direct te plaatsen zijn in de wetgevingscyclus zoals die in de voorgaande hoofdstukken is beschreven. Allereerst wordt ingegaan op delegatie en voorhang (paragraaf 6.1). In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op de totstandkoming én de implementatie van wet- en regelgeving van de Europese Unie. In paragraaf 6.3 komt aan de orde wat de positie is van de BES is bij de totstandkoming van nieuwe wetsvoorstellen. Vervolgens wordt ingegaan op rijkswetgeving. Het Koninkrijk bestaat immers naast Nederland ook uit de landen Curacao, Aruba en Sint Maarten. Paragraaf 6.4 geeft inzicht in hoe wetgeving voor het Koninkrijk tot stand komt. Tot slot bespreekt paragraaf 6.5 op hoofdlijnen de stappen die worden gezet in geval van een grondwetswijziging, welke procedure er anders uitziet dan een ‘gewone’ wetswijziging.

6.1. Delegatie en voorhang

In hoofdstuk 1 is het verschil tussen de wet in formele zin en lagere regelgeving toegelicht. Wetten hebben instemming van het parlement nodig, lagere regelgeving niet. Wel heeft lagere regelgeving steeds een grondslag in de wet nodig, een zogenaamde delegatiebepaling. Daarom wordt ook gesproken over delegatie van regelgevende bevoegdheid. In deze paragraaf wordt verder ingezoomd op dit onderwerp. Hierbij staan twee onderwerpen centraal: de inhoud van delegatiebepalingen en voorhang.

De inhoud van delegatiebepalingen

In een delegatiebepaling in de wet draagt (of: ‘delegeert’) de formele wetgever een deel van zijn bevoegdheid om algemene regels te stellen over aan een ander orgaan. Dit zijn regels die ‘krachtens’ de wet gesteld kunnen worden.

Delegatie aan de regering of de minister komt in de praktijk het meeste voor. Regelgeving afkomstig van de regering wordt een amvb genoemd. Regels die een minister of staatssecretaris vaststelt worden een ‘ministeriële regeling’ genoemd. Een amvb moet altijd eerst voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Er kan ook regelgevende bevoegdheid aan decentrale overheden worden gegeven, bijvoorbeeld aan de gemeenteraad om bij gemeentelijke verordening regels over een bepaald onderwerp te stellen.⁹⁴

Een delegatiebepaling is opgebouwd uit een aantal elementen. Het is van belang om deze goed te begrijpen omdat ze bepalend zijn voor de ruimte die de lagere regelgever heeft om regels te stellen. Deze elementen zijn bijvoorbeeld terug te vinden in artikel 5.9 van de Wet voortgezet onderwijs 2020. Dit artikel maakt het mogelijk om in bepaalde gevallen scholen meer geld te verstrekken dan zij op basis van de normale regels zouden krijgen.

⁹⁴ De provinciale staten en gemeenten hebben op grond van artikel 127 van de Grondwet eveneens een ‘autonome’ verordenende bevoegdheid om regels voor het eigen grondgebied te stellen. Deze regels mogen niet in strijd komen met regels van de centrale overheid. Deze autonome bevoegdheid blijft hier verder onbesproken.

Artikel 5.9. Verstrekken aanvullende bekostiging bij bijzondere ontwikkelingen

1. Indien bijzondere ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs daartoe aanleiding geven, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld over het verstrekken van aanvullende bekostiging.
2. Onze Minister kan in verband met de in het eerste lid bedoelde bekostiging een bekostigingsplafond vaststellen. In dat geval worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de verdeling.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het verstrekken van aanvullende bekostiging voor een scholengemeenschap met een hoofd- of nevenvestiging waaraan elk van de schoolsoorten, genoemd in artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a tot en met d, wordt verzorgd.

In deze bepaling zijn de volgende elementen gemarkeerd:

- **Het toepassingscriterium:** in sommige gevallen wordt de regelgevende bevoegdheid alleen aan de minister of regering verstrekt als er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Soms zijn deze voorwaarden ruim omschreven, zoals in lid 1: er zijn veel zaken die als ‘bijzondere ontwikkeling’ kunnen worden gezien. In andere gevallen zijn de voorwaarden beperkender.
- **Verplichte of facultatieve delegatie:** in sommige gevallen is het verplicht om regels te stellen, zoals in lid 3 van bovenstaande bepaling. In andere gevallen wordt het aan de regering of de minister gelaten om te bepalen of regels nodig zijn, zoals in het eerste lid. Lid 2 heeft een gemengde constructie: de minister kan een plafond instellen, maar als hij dat doet moeten er regels over de verdeling gesteld worden. Als bij het maken van de wet al duidelijk is dat de regels nodig zijn, wordt delegatie doorgaans verplicht, in andere gevallen wordt er alleen de bevoegdheid om regels te kunnen stellen gegeven.
- **Het niveau van de regeling:** de regels van lid 1 en 2 moeten in een ministeriële regeling vastgelegd worden. De regels uit het derde lid moeten in een amvb worden neergelegd, maar door de woorden ‘of krachtens’ is het ook mogelijk om in deze amvb de bevoegdheid tot het stellen van regels door te delegeren aan de minister. Dit wordt ‘subdelegatie’ genoemd. Of een amvb of een ministeriële regeling het passende niveau is, is niet precies vast te stellen. Het regeringsbeleid is dat delegatie aan de minister in principe alleen toegestaan is bij voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details, vaak wijzigende regels, of regels die naar verwachting met grote spoed moeten worden vastgesteld.
- **Het onderwerp van de regels:** omdat de wetgever een deel van zijn bevoegdheid om regels te stellen overdraagt, is het van belang om in de delegatiebepaling op te nemen over welk onderwerp de regels gesteld kunnen worden.

Er kunnen goede redenen zijn waarom de formele wetgever regelgevende bevoegdheid aan een ander overheidsorgaan delegeert. Lagere regelgeving is eenvoudiger aan te passen dan de wet en biedt daarmee flexibiliteit om in te spelen op nieuwe of onvoorziene ontwikkelingen. Soms is het op het moment van het maken van de wet ook nog niet duidelijk of bepaalde regels nodig zijn of niet (vandaar dat er vaak gebruik wordt gemaakt van facultatieve delegatie).

Er zijn echter ook belangrijke aandachtspunten bij delegatie:

- Ten eerste is de Kamer formeel niet meer betrokken bij de vaststelling van de regels en is het niet mogelijk om een gedelegeerd voorschrift te amenderen. De invloed van het parlement is daarmee beperkt.
- De wet is het belangrijkste normerende instrument en geeft democratische legitimatie aan het overheidsoptreden. Bij zeer ruime delegatie neemt het democratisch mandaat van de regels dus af. Er wordt in dat kader ook wel gesproken over de *terugtrekking van de wetgever*. Rechtsgeleerden zijn het erover eens dat het primaat bij de wetgever zou moeten liggen. Uit dit primaat van de wetgever volgt dat de belangrijkste keuzes op het niveau van de wet dienen te worden gemaakt.
- In beginsel kan er niet in een lagere regeling van een hogere regeling afgeweken worden.

De Grondwet kent daarnaast een aantal delegatieverboden. Dit zijn zaken die volgens de Grondwet zo belangrijk zijn dat ze in een formele wet moeten worden geregeld:

- Beperking van een aantal grondrechten: het recht Nederland te verlaten (artikel 2 lid 4), het kiesrecht (artikel 4), godsdienstvrijheid (artikel 6), vrijheid van drukpers en meningsuiting (artikel 7 lid 1 en 3), vrijheid van vereniging (artikel 8), vrijheid van vergadering (artikel 9), elementen van het huisrecht (artikel 12 lid 2), briefgeheim (artikel 13).
- Het opleggen van straffen (artikel 89 lid 2).
- Het regelen van de rechtsmacht van rechters, anders dan civielrechtelijke geschillen (artikel 112).

Voorhang en nahang

Het parlement is niet meer betrokken bij lagere regelgeving. In sommige gevallen wordt parlementaire betrokkenheid wel wenselijk geacht. In dat geval kan gecontroleerde delegatie overwogen worden. Dit kan in de vorm van voorhang of nahang. Voorhang komt in de praktijk het meeste voor. Voorhang houdt in dat de wet voorschrijft dat een ontwerpregeling eerst naar het parlement wordt gestuurd voordat deze wordt voorgelegd aan de Afdeling advisering, zodat het parlement de kans heeft om zich uit te spreken over de ontwerpregeling, daar vragen over te stellen of om met de minister daarover in debat te gaan.

De voorhangperiode is doorgaans vier weken, waarvan drie vierde deel buiten een recessieperiode valt.⁹⁵ Als de Kamer (schriftelijk) overleg wenst met de minister over de ontwerpregelgeving, dan wordt de voorhang 'gestuit'. Dat betekent dat dit overleg in beginsel eerst afgerond dient te worden voordat er verdere stappen kunnen worden ondernomen.

⁹⁵ Tenzij er spoedeisende belangen zijn om de regeling snel vast te stellen, dit dient gemotiveerd te worden door de minister.

Nahang houdt in dat een regeling (meestal een amvb) eerst het gehele proces doorloopt (vandaar nahang), inclusief advisering door de Raad van State en plaatsing in het Staatsblad.⁹⁶ Er is bij nahang in de wet geregeld dat de regeling pas in werking kan treden nadat deze naar het parlement is gestuurd en de Kamers de gelegenheid is geboden daarop te reageren (eveneens in de vorm van een termijn). Aangezien wijziging van de regels in deze fase van het proces praktisch lastig is, komt nahang weinig voor.

Het voordeel van nahang was traditioneel dat als de amvb gepubliceerd was, de Kamers ook het advies van de Raad van State konden raadplegen. Dat advies werd met het nader rapport namelijk alleen na plaatsing in het Staatsblad gepubliceerd. Met de inwerkingtreding van de Wet open overheid wordt het advies een aantal dagen na vaststelling gepubliceerd door de Raad van State. De Raad van State stelt hierover:

Dit verruimt de mogelijkheid van de beide Kamers van parlement aanzienlijk om in voorkomende gevallen met de regering over een advies van de Afdeling over een ontwerp-amvb van gedachten te wisselen. De regering kan in voorkomend geval het openbare advies aan het parlement toezenden. Als een advies van de Afdeling daartoe aanleiding geeft, kunnen de beide Kamers van het parlement immers hun reguliere instrumenten, zoals moties, gebruiken om bijvoorbeeld de vaststelling van de amvb aan te houden totdat daarover met de regering nader is gesproken.

Voorwaardelijke delegatie (of: zware voor- of nahang)

Bij voorwaardelijke delegatie wordt naast voor- of nahang in de wet geregeld dat een deel van de leden van de Staten-Generaal kan verlangen dat de inhoud van de regeling alsnog in een wet wordt vastgelegd. Meestal is een vijfde van de leden voldoende om deze voorwaarde in te roepen. In dat geval moet de regering zo snel mogelijk een wetsvoorstel indienen waarin deze regels zijn opgenomen. Deze vorm van delegatie wordt niet vaak toegepast.

⁹⁶ Een voorbeeld waarin een nahang gold voor een ministeriele regeling is opgenomen in artikel 58c van de de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Stb. 2020, 441).

Aandachtspunten bij voor- en nahang

Over het algemeen wordt aangenomen dat er terughoudendheid moet worden betracht met voor- en nahang. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in een [voorzichting](#) aan de Tweede Kamer een aantal aandachtspunten geformuleerd. De formele wetgevingsprocedure geeft waarborgen voor democratische betrokkenheid en geeft invulling aan het legaliteitsbeginsel. Uit het primaat van de wetgever volgt dat de dat keuzes omtrent structurele, wezenlijke elementen van een regeling op het niveau van de wet worden vastgelegd. De Raad van State pleit daarom voor terughoudendheid:

Hoewel er geen staatsrechtelijke bezwaren bestaan tegen het gebruik van de voorhangprocedure als zodanig, ligt dit anders, indien zonder dwingende reden gebruik wordt gemaakt van ruime delegatiebepalingen en vervolgens de voorhangprocedure als correctiemiddel wordt gebruikt. [...] Terughoudendheid ligt ook voor de hand, omdat parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving ‘hinkt op twee gedachten’: enerzijds geeft het parlement door akkoord te gaan met een ruime delegatiebevoegdheid een onderwerp van regelgeving zelf uit handen, maar anderzijds wordt door de voorhang een vorm van zeggenschap over de gedelegeerde regelgeving behouden. Maar de positie en bevoegdheden van het parlement bij de vaststelling van een amvb zijn niet dezelfde als die bij de vaststelling van een wet in formele zin [...]. De democratische legitimatie is dan ook beperkter.⁹⁷

6.2. Europese (EU) wet- en regelgeving

De Europese Unie (hierna: EU) heeft veel invloed op Nederland met eigen wetgeving en beleid. Bij de totstandkoming van die wet- en regelgeving is Nederland echter wel betrokken. Het kabinet onderhandelt met andere landen binnen de Raad (van Ministers) en het Europees Parlement over de totstandkoming van deze wet- en regelgeving, waarna deze in Nederland moet worden ingevoerd of rechtstreeks van toepassing is. De Kamer controleert de Nederlandse onderhandelingsinzet. Samen met het Europees Parlement zorgen nationale parlementen daarmee voor democratische controle van de EU. In de Kamer vindt die controle plaats doordat elke Kamercommissie de Europese aspecten behandelt van het eigen beleidsterrein. Hieronder wordt kort besproken hoe die behandeling verloopt. Vervolgens wordt beschreven hoe EU-wetgeving in de Nederlandse rechtsorde wordt geïmplementeerd.

Behandeling nieuwe EU-voorstellen

Alle nieuwe EU-voorstellen van de Europese Commissie worden direct naar alle nationale parlementen gestuurd. Het kan gaan om wetgevende handelingen, zoals richtlijnen en verordeningen, maar ook om niet-wetgevende actieplannen of beleidspakketten. Binnen zes weken neemt het kabinet een standpunt in over elk wetgevend EU-voorstel en stuurt dat naar de Kamer. Dit standpunt heet het BNC-fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). Dit fiche is tevens een kaderinstructie voor de Brusselse onderhandelingen. Het bevat ook een inschatting van de beleidsmatige, financiële en praktische consequenties van de Europese voorstellen voor Nederland.

⁹⁷ [Voorzichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling advisering bij de voorhang van een Algemene Maatregel van Bestuur](#) (Kamerstukken II 2022/23 35957, nr. 14).

In iedere procedurevergadering van een vaste Kamercommissie wordt in principe een overzicht geagendeerd van de nieuwe EU-voorstellen en een overzicht van BNC-fiches, vergezeld van een behandeladvies, waarover de betreffende commissie ook een besluit neemt. Over de voorstellen en over het Nederlandse standpunt kan een commissie tijdens de procedurevergadering onder meer besluiten tot een commissiedebat met het kabinet of het inzetten van kennisinstrumenten (zie paragraaf 3.3).

Ook heeft de Kamer een aantal EU-specifieke instrumenten tot haar beschikking:

- **Het behandelvoorbehoud:** Apart debat met het kabinet over de Nederlandse inzet in Brussel en ten behoeve van afspraken over de informatievoorziening gedurende de Europese onderhandelingen. Dit voorbehoud moet geplaatst worden binnen twee maanden na uitkomst van het betreffende EU-voorstel.
- **De subsidiariteitstoets (gele kaart):** Volgens het subsidiariteitsbeginsel kan de EU alleen wetgeving maken als het onderwerp zich ook het best leent voor een EU-brede regeling. Anders moet het onderwerp aan de lidstaten gelaten worden. Als een derde van de nationale parlementen binnen acht weken bezwaar maakt tegen een EU-voorstel op grond van subsidiariteit leidt dit tot een 'gele kaart.' De Europese Commissie moet het voorstel dan heroverwegen.
- **De politieke dialoog:** Indien een Kamercommissie haar mening wil geven aan de Europese Commissie over een EU-voorstel of vragen wil stellen, dan kan zij gebruik maken van de 'politieke dialoog', een briefwisseling met de Europese Commissie. Een Kamercommissie kan daar elk moment toe besluiten. De Europese Commissie antwoordt doorgaans binnen drie maanden.
- **EU-rapporteurs:** Kamercommissies kunnen leden aanwijzen als rapporteur op een EU-voorstel of thema. Rapporteurs verzamelen informatie, dragen het standpunt van de Kamer uit (bijvoorbeeld in het kader van een gele kaart) en/of werken samen met andere nationale parlementen.
- **Interparlementaire samenwerking:** Kamerleden ontmoeten hun Europese collega's regelmatig op vergaderingen, bijeenkomsten en werkbezoeken. Zo organiseert het parlement van de lidstaat die op dat moment roulerend EU-voorzitter is diverse interparlementaire bijeenkomsten over actuele onderwerpen. Het Europees Parlement organiseert eveneens regelmatig bijeenkomsten waar parlementariërs spreken over actuele thema's. De Kamer ontvangt ook vaak delegaties uit andere EU-lidstaten. Al deze bijeenkomsten bieden de gelegenheid om informatie en standpunten uit te wisselen over Europese onderwerpen. Elk parlement heeft een eigen parlementaire vertegenwoordiging in Brussel. Gezamenlijk vormen zij een netwerk waarin informatie en kennis over actuele Europese ontwikkelingen wordt uitgewisseld.

De EU-adviseurs van de Tweede Kamer adviseren de commissies over de inzet van deze instrumenten.

Vervolgbehandeling: debat in de Kamer voor elke EU-ministerraad en -top

Om het besluitvormingsproces te controleren, voert een commissie geregeld overleg met de betrokken bewindspersoon over lopende EU-voorstellen. Dat gebeurt vooral rondom de Europese ministerraden of toppen van regeringsleiders, de zogenaamde EU-Raden. Elke minister en staatssecretaris die zo'n Raad met collega's uit de andere 27 lidstaten bijwoont, informeert

de Kamer vooraf over de Nederlandse onderhandelingsinzet via een geannoteerde agenda. In deze geannoteerde agenda staat tevens een schets van het krachtenveld van de onderhandelingen. Voorafgaand aan elke EU-Raad van vakministers of regeringsleiders (“Europese Raad”) is er een debat (soms schriftelijk) tussen de Kamer en de regering over de geannoteerde agenda en andere lopende EU-dossiers, zodat de Kamer de kans heeft invloed uit te oefenen op de Nederlandse standpuntbepaling. Regelmatig wordt zo’n debat plenair afgerond voor het indienen van moties over de Nederlandse inzet in Brussel.

De EU-adviseurs sturen de commissies voorafgaand aan elke Europese top aanvullende informatie over de dossiers op de agenda en andere relevante ontwikkelingen.

Implementatie van EU-wet en regelgeving in Nederland

Europese wetgeving wordt vastgesteld door de Raad (van Ministers) en – meestal – het Europees Parlement. Regelmatig vraagt die EU-wetgeving om aanpassing van Nederlandse wetgeving en beleid. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in verordeningen en richtlijnen.

Verordeningen

Verordeningen werken direct door in Nederlands recht. Om deze rechtstreekse werking te garanderen is het in beginsel niet toegestaan om bepalingen van een EU-verordening over te nemen in nationale regelingen. Wel is soms uitvoeringswetgeving nodig, bijvoorbeeld om nationale toezichthouders aan te wijzen of om de handhaving in te passen in het nationale systeem. Een voorbeeld is de Uitvoeringswet AVG.

Richtlijnen

Richtlijnen moeten in tegenstelling tot verordeningen wel worden geïmplementeerd in het Nederlandse rechtssysteem. Dit vergt regelmatig implementatiewetgeving. Implementatiewetsvoorstellen worden in de Kamer behandeld.

Implementatie is niet nodig als Nederland al aan de eisen uit de richtlijn voldoet. Soms kan een richtlijn worden geïmplementeerd door middel van lagere regelgeving (zie paragraaf 6.1), bijvoorbeeld via een amvb.

Een implementatiewetsvoorstel bevat aan het eind van het algemeen deel van de memorie van toelichting een transponeringstabel. Hierin geeft de regering aan op welke wijze de bepalingen in de richtlijn in nationale wetgeving zijn omgezet.

Richtlijnen moeten veelal voor een bepaalde datum in nationale wetgeving zijn ingevoerd. Om deze reden is de algemene regel, die ook is opgenomen in de Aanwijzingen (Ar 9.4), dat er geen ‘nationale kop’ op het implementatiewetsvoorstel wordt gezet. Hiermee wordt bedoeld, dat het implementatiewetsvoorstel louter dient ter implementatie van een wetsvoorstel, en geen overige beleidsmaatregelen in dat wetsvoorstel worden meegenomen.

Het belang van een tijdige implementatie

In richtlijnen is vrijwel altijd een implementatieverplichting opgenomen inclusief een implementatietermijn en notificatieverplichting. Vaak ziet zo'n bepaling er zo uit:

“De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Europese Commissie daarvan onverwijld in kennis.”

De implementatie van een richtlijn is pas gereed als daarvan melding is gedaan bij de Europese Commissie. Wanneer dit achterwege blijft, omdat bijvoorbeeld de implementatie nog niet gereed is, kan dit leiden tot een zogenoemde inbreukprocedure. Dit kan uiteindelijk resulteren in een veroordeling door het EU-Hof en leiden tot oplegging van boetes en dwangsommen.

Minimum- of maximumharmonisatie

De behandeling van implementatie- en uitvoeringswetgeving geeft de Kamer de mogelijkheid om - binnen de kaders van de EU-wetgeving - grip te hebben op de impact van Europese wetgeving in Nederland. De ene richtlijn geeft meer ruimte voor nationale invulling dan de ander. Bij minimumharmonisatie bevat de richtlijn basisnormen. De bescherming op nationaal niveau mag niet minder zijn dan de basisnorm voorschrijft. De lidstaten behouden echter wel de vrijheid om strengere normen in hun nationale recht vast te stellen. Verder kan een richtlijn ook keuzes bieden over het al dan niet implementeren van een bepaling. In een dergelijk geval is er dus meer beleidsvrijheid voor de lidstaten. In geval sprake is van maximumharmonisatie is moeten lidstaten de EU-regels implementeren, mogen zij geen afwijkingen toestaan en hebben de lidstaten geen beleidsvrijheid meer om nationale wetgeving vast te stellen.

Als sprake is van maximumharmonisatie is het handelingsperspectief voor de Tweede Kamer bij de behandeling van een implementatiewetsvoorstel beperkter dan wanneer sprake is van minimumharmonisatie of wanneer een richtlijn beleidsruimte biedt bij de implementatie.

Gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen (comitologie)

In EU-wetten staat ook regelmatig opgenomen dat de Europese Commissie bevoegd is om niet-essentiële onderdelen van EU wet- en regelgeving verder uit te werken via zogenaamde gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen. Dit wordt ook wel 'comitologie' genoemd. De ervaring leert dat, hoewel niet de bedoeling, sommige comitologie politiek van aard kan zijn. Bij deze nadere uitwerking mogen de EU-lidstaten en het Europees Parlement wel nog bezwaar aantekenen. De commissiestaf biedt ondersteuning bij de behandeling van implementatie en uitvoering van EU-wetgeving.

6.3. Positie Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES)

Bonaire, Saba en Sint Eustatius (de BES), horen sinds de ontbinding van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 bij het land Nederland. Hoewel ze vaak ‘bijzondere gemeenten’ worden genoemd, zijn het formeel *openbare lichamen* in de zin van artikel 132a Grondwet. De BES horen vallen rechtstreeks onder de Nederlandse centrale overheid. Nederlandse ministers en staatssecretarissen zijn verantwoordelijk voor hun beleidsterreinen op de eilanden.

Aangezien de BES-eilanden bij het Nederlandse staatsbestel horen, is het geheel van Nederlandse wetten en regelgeving in principe van toepassing. In artikel 132a, lid 4, van de Grondwet is echter wel opgenomen dat er speciale regels voor de Caribische openbare lichamen kunnen worden gesteld. Er kunnen andere maatregelen getroffen worden met het oog op de ‘bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland’. Dit met het oog op onder andere de geografische ligging en de kleinschaligheid van de eilanden.

Comply or explain

Tot omstreeks 2015 heeft de Nederlandse regering ten aanzien van de BES vastgehouden aan legislatieve terughoudendheid, wat inhield dat Europees-Nederlandse wet- en regelgeving in principe niet werd toegepast op Caribisch Nederland tenzij er goede redenen waren om dit wel te doen. Het gevolg was dat de wetgeving die in de voormalige Nederlandse Antillen gold, werd voortgezet in de BES, of specifiek voor dit gebied werd omgezet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de complete wetgeving inzake de strafrechtketen, maar ook voor het burgerlijk wetboek en in een aantal bestuurswetten. Het gevolg is dat het vaak niet gemakkelijk is om te achterhalen welke wet precies in de BES van kracht is.

In 2015 oordeelde de commissie Spies⁹⁸ dat nu de BES deel uitmaakt van Nederland, veel verdergaande integratie qua voorzieningenniveau, bestaanszekerheid en bijgevolg wet- en regelgeving geboden was. Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan. De situatie op de BES is in veel gevallen complex en daarnaast moet de verhouding met de Rijksoverheid als het ware opnieuw worden uitgevonden. Inmiddels is de legislatieve terughoudendheid vervangen door het *comply or explain* principe: in beginsel is alle wet- en regelgeving ook op de BES van toepassing (‘comply’), tenzij er goede redenen zijn om ze uit te sluiten. Het besluit om een wet niet van toepassing te verklaren dient deugdelijk gemotiveerd te worden (‘explain’). Er zijn tot op heden geen specifieke criteria verbonden aan de motivering. Wel is er een aantal richtsnoeren ontwikkeld:

- Het insulaire karakter;
- Geografische afstand tot Europees Nederland en binnen Caribisch Nederland;
- Kleinschaligheid;
- Klimatologische omstandigheden;
- Geografische omstandigheden;
- Draagkracht;
- Culturele verschillen;
- Verbondenheid met Aruba, Curaçao en St. Maarten;
- Economische en sociale omstandigheden.

98 [Rapport Vijf jaar verbonden, commissie Spies](#)

Het comply or explain principe vraagt om maatwerk ten aanzien van wet- en regelgeving om het gewenste resultaat op de eilanden te bereiken. Enkele van de belangrijkste uitwerkingen van het comply or explain principe tot nu toe:

- Op de BES geldt een eigen fiscaal stelsel, toegespitst op de kleinschaligheid.
- Zorg en Onderwijs zijn zoveel mogelijk gelijkwaardig met het stelsel in Nederland, met vereenvoudigingen, ook weer gelet op de kleine schaal.
- De BES kennen een eigen - beperkt - sociaal stelsel, dat wel in op- en verbouw is in de richting van het voorzieningenniveau dat geldt in Nederland. Tot op heden ontbreken bijvoorbeeld volwaardige werknemersverzekeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.
- De ‘ruimtelijke’ ministeries zijn in een proces van integratie van BES-regelgeving in het voor Nederland geldende stelsel. De stand van zaken 2023 is dat er nog slechts sprake is van een geringe mate van een met Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau op dit terrein. Wel is recentelijk onder andere het kadaster bevoegd verklaard voor Caribisch Nederland, en is BZK begonnen met de opzet van een ruimtelijk beleid in Caribisch Nederland.

6.4. Rijkswetgeving

In deze handreiking is uitgebreid ingegaan op het maken van wetten in Nederland. De procedure voor het maken van deze wetten is vastgelegd in de Grondwet. Maar het *land* Nederland is ook onderdeel van het *Koninkrijk* Nederland, samen met de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze landen hebben een eigen constitutie (in Nederland de Grondwet in de andere landen de Staatsregeling), parlement en regering. De verhoudingen tussen de vier landen is neergelegd in het *Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*.⁹⁹ Het Statuut is de hoogste regeling in het Koninkrijk en staat boven de Grondwet en de Staatsregelingen. Het Statuut creëert een rechtsorde waarin de landen elk afzonderlijk de eigen belangen behartigen en ‘op de voet van gelijkwaardigheid’ de gemeenschappelijke belangen verzorgen en wederkerig bijstand verlenen.

Het samenspel tussen de Grondwet en het Statuut en de verhouding tussen Nederland en Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn complex. Er is in deze handreiking geen ruimte voor een uitgebreide uiteenzetting van deze verhoudingen.

Voor de wetgevende functie van de Kamer is het echter wel van belang om inzicht te hebben in hoe wetgeving voor het Koninkrijk tot stand komt. Nederlandse wetten gelden namelijk niet automatisch in de rest van het Koninkrijk, dit vergt een rijkswet. Dit is dus anders dan wetten op de BES (zie vorige paragraaf); Nederlandse wetten gelden in principe automatisch op de BES.

⁹⁹ Het Statuut werd op 15 december 1954 afgekondigd en gold destijds voor drie landen: Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen (inclusief Aruba). Suriname werd in 1975 onafhankelijk en de Nederlandse Antillen werden op 10 oktober 2010 ontbonden.

Wanneer is een rijkswet aan de orde?

Het Statuut geeft de vier landen relatieve autonomie om wetten te maken voor de eigen aangelegenheden (landsaangelegenheden). Er zijn echter eveneens *Koninkrijksaangelegenheden*. Dit zijn onderwerpen waar een individueel land geen eigen bevoegdheid heeft om wetten uit te vaardigen. Deze zaken moeten in een *rijkswet* neergelegd worden. In artikel 3 van het Statuut is een lijst met Koninkrijksaangelegenheden neergelegd. Koninkrijksaangelegenheden zijn uitputtend benoemd in het Statuut,¹⁰⁰ overige onderwerpen worden dus aan de landen gelaten.

- Defensie;
- Buitenlandse betrekkingen;
- Het Nederlandschap;
- Ridderorden, vlag en wapen van het Koninkrijk;
- Het reguleren van zeeschepen;
- Toezicht op toelating en uitzetting van Nederlanders;
- Algemene voorwaarden bij vreemdelingenwetgeving;¹⁰¹
- Uitlevering.

Overigens gelden er wel enkele uitzonderingen. Een belangrijke is neergelegd in artikel 14 lid 3 van het Statuut: regels die op Koninkrijksaangelegenheden betrekking hebben, maar niet gelden in Aruba, Curaçao of Sint Maarten worden bij Nederlandse wet of amvb vastgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Uitleveringswet en Overleveringswet. Deze wetten gelden alleen in Nederland.

Daarnaast biedt het Statuut de mogelijkheid dat twee of meer van de landen onderling gemeenschappelijke regelingen treffen. Deze regelingen kunnen in een Rijkswet worden vervat. Dit worden *consensusrijkswetten* genoemd. Een voorbeeld van een dergelijke consensusrijkswet is de Rijksoctrooiwet 1995. Deze biedt gemeenschappelijke regels voor de erkenning van octrooien. Deze wet geldt voor Nederland, Curaçao en Sint Maarten. Aruba heeft ervoor gekozen voor een eigen regeling, de Octrooiverordening.

¹⁰⁰ Naast de onderwerpen in artikel 3 worden de koninklijke macht (artikel 4), en geldleningen (artikel 29) ook beschouwd als Koninkrijksaangelegenheden.

¹⁰¹ Tot op heden is er niet van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en is de vreemdelingenwetgeving volledig aan de landen gelaten. De Vreemdelingenwet 2000 is dus geen rijkswet en geldt alleen voor het land Nederland.

Het concordantiebeginsel

Zoals aangegeven laat het Statuut veel onderwerpen aan de landen. Maar voor sommige onderwerpen acht het Statuut het van belang dat er, hoewel het landsaangelegenheden zijn, toch een bepaalde eenheid bestaat. Dit wordt het *concordantiebeginsel* genoemd. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 39 van het Statuut. Dit artikel verlangt dat een aantal onderwerpen op ‘zoveel mogelijk overeenkomstige wijze’ geregeld worden. Dit betreft: burgerlijk en handelsrecht, de burgerlijke rechtsvordering, het strafrecht, de strafvordering, het auteursrecht, de industriële eigendom, het notarisambt, en de bepalingen omtrent maten en gewichten.

Dus ook bij (ingrijpende) Nederlandse wetswijzigingen kan het Koninkrijk dus een rol spelen. Bij de voorbereiding van deze wetgeving moet overlegd worden met de kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers.¹⁰²

De procedure voor het vaststellen van Rijkswetten

De normale procedure voor het vaststellen van wetten zoals neergelegd in de Grondwet vormt ook het model voor het vaststellen van rijkswetten.¹⁰³ Er gelden echter wel op punten andere regels. Deze regels zijn erop gericht om medebetrokkenheid van Aruba, Curaçao of Sint Maarten adequaat te realiseren.

Hieronder wordt geschetst hoe een rijkswet tot stand komt, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de verschillen met de ‘gewone’ wetgevingsprocedure.

Vorbereiding

Net als bij Nederlandse wetgeving kunnen voorstellen tot rijkswet ingediend worden door de regering of een of meerdere leden van de Tweede Kamer. Daarnaast geeft het Statuut de *Gevolmachtigde Ministers* van Aruba, Curaçao en Sint Maarten het recht om een voorstel voor te dragen (artikel 17 lid 4). De Gevolmachtigde Ministers vertegenwoordigen de regeringen van de landen in het wetgevingsproces en komen hieronder nog nader aan bod. Net als bij andere wetgeving wordt de meeste Rijkswetgeving door de regering voorbereid en aanhangig gemaakt. Bureau wetgeving kan leden ondersteunen bij de voorbereiding van initiatiefvoorstellen van rijkswet.

Bij de voorbereiding van een voorstel dat mogelijk Koninkrijksaangelegenheden raakt moet beoordeeld worden of het een nationale of rijkswet moet worden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, ondersteunt de departementen waar nodig in het maken van deze keuze.¹⁰⁴

De landen worden zo veel mogelijk betrokken bij de voorbereiding, dit gebeurt via de Kabinetten van de Gevolmachtigde Ministers. Het Ministerie van BZK wordt op de hoogte gehouden van de contacten met de kabinetten.¹⁰⁵

¹⁰² [Aanwijzing 7.3](#) lid 2.

¹⁰³ Dit volgt ook uit artikel 5, eerste lid, Statuut.

¹⁰⁴ Dit proces wordt [beschreven](#) in het Draaiboek voor de Regelgeving.

¹⁰⁵ Dit volgt uit [Aanwijzing 7.3](#).

Als het wetsvoorstel voldoende is voorbereid wordt het besproken in de *Rijksministerraad*. De Rijksministerraad is het besluitvormend orgaan voor de *Regering van het Koninkrijk*. De Regering voor het Koninkrijk wordt gevormd door de Koning en de Nederlandse ministers. De Gevolmachtigde Ministers zijn dus formeel geen onderdeel van de Regering van het Koninkrijk. De Gevolmachtigde Ministers zijn echter wel onderdeel van de Rijksministerraad. De Rijksministerraad vindt in principe iedere maand plaats, voorafgaand aan de reguliere ministerraad op vrijdag.

Als de rijksministerraad akkoord is met het wetsvoorstel, wordt dit door de Koning aanhangig gemaakt bij de Afdeling advisering van de *Raad van State voor het Koninkrijk*. De Raad van State voor het Koninkrijk wordt gevormd door de Afdeling Advisering aangevuld met staatsraden van het Koninkrijk, een per land. Net als de Raad van State kan de Raad van State voor het Koninkrijk het wetsvoorstel voorzien van vier dicta (zie par. 2.7). Bij een kritisch advies wordt een aangepast voorstel met nader rapport nogmaals besproken in de Rijksministerraad.

Parlementaire behandeling

Met de indiening van het voorstel van rijkswet in de Tweede Kamer, wordt het voorstel gelijktijdig aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten gestuurd (artikel 15 Statuut). De behandeling van voorstellen tot rijkswet gebeurt zo veel mogelijk via de normale procedure, wel kent het Regelement van Orde een aantal bijzondere regels.¹⁰⁶ Deze regels vormen een uitwerking van de voorschriften uit het Statuut.

Een voorstel van rijkswet herkennen

Een rijkswet is op meerdere manieren te herkennen, soms wordt ‘rijkswet’ opgenomen in de citeertitel. Dit is het geval bij de Rijkswet op het Nederlandschap. Soms is dit niet het geval, zoals de Paspoortwet. Daarnaast is een voorstel van rijkswet te herkennen aan de aanhef ‘voorstel van rijkswet’ en het kamerstuknummer. Naast het normale nummer wordt er ook een R-nummer toegevoegd. Bijvoorbeeld de Rijkswet Koninkrijksgeschillen (35.099 (R2114)).

Vorbereiding in de commissie

Voor de ‘openbare behandeling’ (lees: mondelinge behandeling) kunnen de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, voor zover de regeling in het land zal gelden, schriftelijk op het voorstel van rijkswet reageren (artikel 16 Statuut). De regering reageert, eventueel tegelijk met het verslag van de vaste Kamercommissie, in een nota naar aanleiding van het verslag van de Staten van Aruba, Curaçao, respectievelijk Sint Maarten.

Mondelinge behandeling

Het Statuut geeft de landen een aantal rechten na afronding van de schriftelijke voorbereiding.¹⁰⁷ De Gevolmachtigde Ministers van de landen waarvoor de regeling zal gelden kunnen de beraadslaging bijwonen en de Kamer de noodzakelijke voorlichting verstrekken. De Staten van de landen waarvoor de regeling zal gelden kunnen *bijzondere gedelegeerden* afvaardigen die eveneens het woord kunnen voeren.

¹⁰⁶ Zie § 9.2 (bijzonderheden rijkswetsvoorstellen) van het Regelement van Orde.

¹⁰⁷ In de praktijk worden deze rechten overigens zeer spaarzaam gebruikt.

Recht van amendement Gevolmachtigde Minister en bijzondere gedelegeerden

In aanvulling op het recht van amendement van de Tweede Kamer kunnen op grond van artikel 17, vierde lid, kunnen Gevolmachtigde Minister(s) en bijzondere gedelegeerden eveneens amendementen voorstellen.

Uit het recht van amendement wordt ook het recht om moties in te dienen afgeleid.

De Gevolmachtigde Ministers en bijzondere gedelegeerden mogen echter niet stemmen over amendementen en moties, zie hieronder.

Stemmingen

De Gevolmachtigde Ministers of bijzondere gedelegeerden hebben geen stemrecht. Wel wordt de Gevolmachtigde Minister van een land waar de regeling zal gelden – of indien aanwezig: de bijzondere gedelegeerde¹⁰⁸ - voor de stemmingen in de gelegenheid gesteld zich tegen een voorstel uit te spreken (artikel 18 Statuut). Als dit gebeurt kan de Gevolmachtigde Minister verzoeken de stemming tot de volgende vergadering aan te houden. Als de Kamer het voorstel, ondanks het negatieve oordeel, aanneemt met minder dan drie vijfde van het aantal uitgebrachte stemmen, wordt de behandeling geschorst en vindt overleg plaats in de Rijksministerraad. Het aangenomen wetsvoorstel wordt pas door de Voorzitter naar de Eerste Kamer gestuurd als de minister-president laat weten dat het voorstel tot rijkswet wordt gehandhaafd (10.5 lid 2 Reglement van Orde).

Behandeling Eerste Kamer

Voor de behandeling in de Eerste Kamer gelden dezelfde bijzondere regels, met dien verstande dat er in deze fase geen amendementen meer kunnen worden ingediend.

6.5. Grondwetsherziening

Voor een grondwetswijziging moet een extra zware procedure worden doorlopen: het parlement moet er twee keer een beslissing over nemen. Dit wordt ook wel de eerste en tweede lezing genoemd. In deze herzieningsprocedure is getracht een balans te vinden tussen enerzijds de duurzaamheid en stabiliteit van het staatsbestel en anderzijds de mogelijkheid dat veranderingen in het denken over de fundamentele kenmerken van dat staatsbestel hun weerslag kunnen krijgen in de Grondwet. De regeling voor herziening van de Grondwet is neergelegd in artikel 137 e.v. van de Grondwet.

De afgelopen jaren zijn verschillende grondwetsherzieningen doorgevoerd. Daarbij zijn onder meer een algemene bepaling en het recht op een eerlijk proces ingevoerd en is de grondwetsherzieningsprocedure aangepast. De aanvulling van de discriminatiegronden in artikel 1 van de Grondwet was het resultaat van een initiatief vanuit de Tweede Kamer.

¹⁰⁸ Zie artikel 18, tweede lid, Statuut.

Een grondwetswijziging doorloopt in hoofdlijnen de volgende stappen:

Eerste lezing: normale wetsbehandeling

De regering of een of meer leden van de Tweede Kamer dienen een voorstel tot grondwetswijziging in. Het aannemen van een wetsvoorstel in eerste lezing vereist een gewone meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer. Dit heet ook wel de ‘overwegingswet’ of de ‘verklaringswet’. Deze wordt op dezelfde manier behandeld als een gewoon wetsvoorstel. Daarbij kan de Tweede Kamer wel besluiten om het voorstel te splitsen. Als het een initiatiefvoorstel betreft, dan verdedigen de initiatiefnemers uit de Tweede Kamer het voorstel ook in de Eerste Kamer.

Tussenstap: Tweede Kamerverkiezingen

De Tweede Kamer wordt ontbonden en er worden verkiezingen gehouden. Hierdoor kunnen kiezers zich over de wijzigingen uitspreken. In de praktijk worden verkiezingen wegens grondwetsherziening vaak zo gepland dat deze samenvallen met het tijdstip van reguliere Kamerverkiezingen.

Tweede lezing: tweederde meerderheid nodig

Het in eerste lezing aangenomen voorstel wordt ingediend bij de nieuw gekozen Tweede Kamer. Als het een initiatiefvoorstel betreft, dan verdedigen dezelfde leden het voorstel ook in tweede lezing in beide Kamers.¹⁰⁹ Het aannemen van een wetsvoorstel in tweede lezing vereist een tweederde meerderheid in zowel de Tweede als de Eerste Kamer. De Kamers kunnen het voorstel in tweede lezing niet meer wijzigen. Wel kan de Tweede Kamer ook nu besluiten om het voorstel te splitsen, al is daarvoor eveneens een tweederde meerderheid nodig. Neemt de nieuw gekozen Tweede Kamer geen besluit over het voorstel, dan vervalt het.¹¹⁰

Bekrachtiging en inwerkingtreding

De Koning en een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekenen het wetsvoorstel. Het voorstel wordt gepubliceerd in het Staatsblad en treedt daarna direct in werking.

Lopende grondwetsherzieningen

Er zijn op het moment van schrijven van deze handreiking negen voorstellen voor herziening van de Grondwet in behandeling. Zes daarvan zijn initiatieven van de Tweede Kamer. In het volgende overzicht zijn deze voorstellen gerangschikt naar het stadium waarin de voorstellen zich bevinden.

¹⁰⁹ Indien zij niet herkozen zijn, zorgen hun fracties of groepen voor de indiening en verdediging van het voorstel. Zie daarover artikel 9.30 RvO TK.

¹¹⁰ Deze vervalregeling is ingevoerd in 2022. Daarmee wordt het uitgangspunt bevestigd dat de Tweede Kamer die na de verkiezingen wordt gekozen, de behandeling van de tweede lezing aanvangt én afrondt. Achtergrond daarvan is dat het als onwenselijk wordt gezien dat regering en/of Tweede Kamer de behandeling van de tweede lezing zouden uitstellen met als achterliggende reden dat een ‘gunstiger’ samenstelling van een volgende Tweede Kamer wordt voorzien. Zie hierover verder Kamerstukken 35 419 en 35 789.

Tweede lezing TK	Eerste lezing EK	Eerste lezing TK
Correctief wetgevings-referendum (initiatief) ¹¹¹	Zittingsduur Eerste Kamer	Terugzendrecht Eerste Kamer in wetgevingsprocedure
	Wijziging grondwets-herzieningsprocedure	Uitbreiding kiesrechtuitsluiting en verbod meervoudige nationaliteit ambtsdragers
		Modernisering rol Koning (initiatief)
		Rol Koning bij kabinetsformatie (initiatief)
		Bepaling over gelijke kansen in het onderwijs (initiatief)
		Bepaling over het recht op eerbiediging van het gezins- en familieleven (initiatief)

¹¹¹ Dit voorstel is op het moment van schrijven in eerste lezing aangenomen in de Eerste Kamer en moet na de verkiezingen nog opnieuw worden ingediend bij de Tweede Kamer voor de tweede lezing.