

Zitting 1979–1980 Nr.126a

15 047 (R 1099)

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen betreffende de wetgevende macht en de algemene maatregelen van bestuur, alsmede tot opnemng van bepalingen betreffende andere voorschriften**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 4 september 1980

Na de uitvoerige schriftelijke en mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hadden de leden van de fractie van het C.D.A. geen behoefte aan een schriftelijke voorbereiding van de mondelinge behandeling van dit voorstel in de Eerste Kamer.

Zij stelden zich voor bij die mondelinge behandeling nader in te gaan op de voorschriften inzake de wetgevende macht, waarbij zij zich voornamen met name aandacht te besteden aan de materie, aan de orde gesteld in de overigens ingetrokken motie van de leden van de Tweede Kamer de heren Brinkhorst en Roethof (15 047, R 1099, stuk 21).

De leden van de V.V.D.-fractie konden in grote lijnen van harte instemmen met het voorliggende wetsontwerp. Er was hunnerzijds niet veel behoefte terug te komen op een aantal aspecten, die in de Tweede Kamer reeds uitvoerig besproken waren, zoals daar onder meer zijn: de opzet van het wetsontwerp, de gebruikte terminologie, het initiatiefrecht, het referendum, het toetsingsrecht van de rechter. Wel wilden zij nader ingaan op enige meer algemene aspecten met betrekking tot de wetgeving en wel met name op de omvang van het wetsbegrip, de algemene beginselen van behoorlijke wetgeving en de wetgevingsplanning.

#### **De omvang van het wetsbegrip**

Met vele anderen maakten deze leden zich zorgen over de ontwikkelingen op het terrein van de medebeleidsbepaling door het parlement. Vooral met betrekking tot het verschijnsel «nota» (in al haar vormen) schieten de parlementaire rechten huns inziens te kort hetgeen leidt tot alom gesignaleerde parlementaire onmacht. Aannemende dat de gehanteerde analyses op dit punt juist zijn, wilden deze leden andermaal een pleidooi houden voor een verruiming en vernieuwing van het wetsbegrip. Zij deden dat in navolging van het voorstel van prof. mr. M. Scheltema, om de wetsvorm te gaan hantieren ook bij het vaststellen van beleidsbesluiten, die geen regelgeving in strikte zin behelzen (zie Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen Vereniging, deel 1, tweede stuk, blz. 93 e.v.). Deze leden waren voorshands van mening, dat de wetsvorm wel degelijk hanteerbaar is voor niet strikt regel-

<sup>1</sup> Samenstelling: Vermeer (PvdA), Kolthoff (PvdA), Vacature CDA, W. F. de Gaay Fortman (CDA), Van Someren-Downer (VVD) (wnd. voorzitter), Feij (VVD), Trip (PPR), IJmker (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV), Vogt (PSP), Maris (-).

houdende besluiten. Afgezien van de begrotingswetten kunnen naar hun oordeel talloze wetten als voorbeeld worden genoemd om deze stelling te staven, zoals de wet betreffende de aanleg van de haven van Scheveningen, de wet tot afsluiting en drooglegging der Zuiderzee en de Deltawet. De voordelen van een ruimere toepassing van de wetsvorm bij planbesluiten zijn evident. In het vizier komen daardoor immers weer de rechten van initiatief en amendement, maar ook de Raad van State en de Eerste Kamer, welke beide lichamen met nota's niet of zelden bemoeienis hebben. De democratie, de rechtszekerheid en de rechtskracht kunnen eveneens genoemd worden. Deze leden vroegen zich af, of in dit licht bezien de figuur van de planologische kernbeslissing wel in overeenstemming met de grondwetsbepaling nopens de wetgeving is.

Wil de Regering hierop ingaan?

In dit verband vestigden zij nog de aandacht op de artikelen 80, lid 1, en 120, lid 1, van de huidige Grondwet.

Anders dan de Regering meenden zij, dat deze bepalingen in het licht van het bovenstaande zeer actueel en bruikbaar geformuleerd zijn. Immers, de Regering kan op grond van artikel 80 ook «andere voorstellen» aan de Staten-Generaal doen, welke dan krachtens artikel 120 e.v. de procedure van een wet dienen te doorlopen. De uitleg die prof. mr. P. J. Oud geeft over de betekenis van deze bepalingen laat toepassing op de hierboven bedoelde beleidsbesluiten zeker toe (Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel II, 1970, blz. 135 e.v.). Daarom betreurden deze leden het, dat de woorden «hetzij andere» in artikel 5.1.2 en 5.1.3 zijn weggelaten. Zij vroegen de Regering zich hierop nog eens te bezinnen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen verder, wanneer de Regering uitvoering geeft aan haar voornemen om op korte termijn praktische afspraken te maken met de Staten-Generaal omtrent onder meer de behandeling van nota's.

Wat vindt de Regering – zo vroegen zij voorts – van de spoedig reeds in te voeren mogelijkheid om nota's alle in te richten volgens een stramen, dat de behandeling voor het parlement zal vergemakkelijken en zoveel mogelijk de wetsvorm reeds benadert? Deze leden dachten aan een notavorm, waarin de conclusies punts- of artikelgewijs *voorop* worden gesteld, en de toelichting apart daarvan erachter. Amendering zal op deze wijze mogelijk worden. Overigens zagen deze leden deze suggestie slechts als tussenstap voor de fase van hantering van een verruimd wetsbegrip.

### **Algemene beginselen van behoorlijke wetgeving**

Het verwonderde de leden van de V.V.D.-fractie, dat de Regering bij de behandeling van dit wetsontwerp heeft gesteld, dat het begrip «algemene beginselen van behoorlijke wetgeving» vooralsnog te onbepaald van inhoud is (o.a. stuk nr. 8, blz. 22). Deze leden wezen erop, dat wij reeds lang beginselen van behoorlijke wetgeving kennen, die zelfs wettelijk zijn vastgelegd en wel in de Wet houdende algemene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk. Vaak wordt in dit verband ook genoemd het besluit van de minister-president, minister van Algemene Zaken van 13 september 1972, houdende aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek. Er wordt wel gepleit om deze aanwijzingen te verbreden tot aanwijzingen voor het wetgevingsbeleid. Deze leden zouden verder willen gaan, en wel in de richting van een her- en opwaardering van de Wet algemene bepalingen. Deze leden zouden een commentaar van de Regering op deze suggesties op prijs stellen.

Ook andere belangrijk geachte wetsbeginselen zouden dan huns inziens in deze wet kunnen worden neergelegd. De rechtskracht, maar meer nog het juridisch gezag van deze beginselen, zal daardoor sterk vergroot worden. Bovendien stemmen de Staten-Generaal bij de wetsbehandeling er zelf (opnieuw) mee in. Naar het oordeel van deze leden dient een bepaling in deze wet te worden opgenomen, inhoudende, dat bij algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van de beginselen verdere aanwijzingen inzake het wetgevingsbeleid gegeven kunnen worden.

## **Wetgevingsplanning**

Mede in verband met de omvang van de wetgeving en de doorzichtigheid ervan wezen deze leden op de noodzaak van een betere planning van de wetgeving. Ook voortgangscntrole is nodig.

Zou het niet nuttig zijn om periodiek – bij voorbeeld eens in de tien jaar – voor elke wet na te gaan in hoeverre zij beantwoordt aan de gestelde verwachtingen of anderszins aanpassing behoeft, en daarover aan de Staten-Generaal te rapporteren?

Wat is het oordeel van de Regering in dit verband over de gedachte van de «Sunset-wetgeving» (vgl. Jaarverslag 1979 van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, blz. 3)?

Een en ander zal waarschijnlijk alleen mogelijk zijn indien de wetgevingsplanning geautomatiseerd wordt. Wat doet de Regering ter zake?

De leden van de fractie van de P.P.R. behielden zich het recht voor bij de openbare behandeling van het onderhavige wetsontwerp nader in te gaan op met dit ontwerp verband houdende onderwerpen.

De wnd. voorzitter van de commissie,  
Van Someren-Downer

De griffier van de commissie,  
Dijkstra-Liesveld