

**15 047 (R1099)****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****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 9 oktober 1980

Wij namen er kennis van, dat de leden van de fractie van het C.D.A. zich voorstelden bij de mondelinge behandeling nader in te gaan op enkele onderwerpen, en dat de leden van de P.P.R.-fractie zich het recht daartoe voorbehielden.

Het verheugt ons, dat de leden van de V.V.D.-fractie in grote lijnen van harte konden instemmen met het voorliggende wetsontwerp. Op de door hen besproken meer algemene aspecten met betrekking tot de wetgeving willen wij graag ingaan.

**De omvang van het wetsbegrip**

De leden van de V.V.D.-fractie hielden een pleidooi voor verruiming en vernieuwing van het wetsbegrip. Zij waren voorshands van mening, dat de wetsvorm wel degelijk hanteerbaar is voor niet strikt regelhoudende besluiten. De voordelen van een ruimere toepassing van de wetsvorm bij planbesluiten achtten zij evident. In antwoord hierop herinneren wij eraan, dat de tweede ondergetekende bij de behandeling van het onderhavige wetsontwerp in de Tweede Kamer reeds naar voren gebracht heeft, dat deze gedachten hem in beginsel wel aanspreken, Aan de figuur van de beleidsnota zijn zeker bezwaren verbonden.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen zich in dit verband af, of de figuur van de planologische kernbeslissing wel in overeenstemming is met de grondwetsbepaling nopens de wetgeving. Wij menen dat dit inderdaad het geval is, zowel bij de herziene als bij de huidige Grondwet. Het onderhavige wetsvoorstel regelt alleen de wijze van totstandkoming van wetten. Het laat daarnaast ruimte voor andere vormen van gemeen overleg tussen Regering en parlement. De artikelen 80, eerste lid, en 120, eerste lid, van de huidige Grondwet – waarop de hier aan het woord zijnde leden de aandacht vestigden – staan naar ons oordeel evenmin daaraan in de weg. Wat ook de betekenis van de «andere voorstellen» moge zijn, de strekking van artikel 120 kan toch niet zijn een verbod om andere voorstellen dan voorstellen van wet op een andere wijze dan voorgeschreven voor de totstandkoming van wetten te behandelen.

De leden van de V.V.D.-fractie betreurden het, dat de vermelding van «andere voorstellen» in het onderhavige ontwerp niet meer voorkwam.

Wij zien echter niet wat de praktische betekenis zou kunnen zijn van een bepaling, dat door de Regering ook andere voorstellen dan voorstellen van wet kunnen worden ingediend, waarvoor de wetsprocedure zou gelden.

Acht men voor enig voorstel het volgen van die procedure van belang, dan is daarvoor de vorm van de wet beschikbaar. Daarnaast dient er evenwel ruimte te zijn voor voorstellen, beschouwingen of mededelingen die in een andere vorm aan de Staten-Generaal worden aangeboden en waarvoor andere wijzen van behandeling kunnen worden vastgesteld. Een uitdrukkelijke bepaling daaromtrent in de Grondwet is niet nodig.

Weliswaar kan, zoals de hier aan het woord zijnde leden deden, uit de uitleg die prof. mr. P. J. Oud geeft in zijn «Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden» (deel II, blz. 135/136), worden geconcludeerd dat toepassing van artikel 120 Grondwet op beleidsbesluiten toegestaan is, maar Oud merkte op de aangehaalde plaats ook op, dat, voor zover gevallen waarin aan toepassing van deze bepalingen had kunnen worden gedacht zich in de praktijk hebben voorgedaan, steeds de vorm van de wet is gekozen. Voor de herziene Grondwet wijzen wij erop, dat voor één van de twee door Oud genoemde gevallen – huwelijk van de Koning – in wetsontwerp 16 034 wordt voorzien in het verlenen van toestemming bij de wet. Het tweede door Oud genoemde geval betrof oorlogsverklaring; daarvoor is in de herziene Grondwet in artikel 5.2.3. een aparte regeling getroffen.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen verder, wanneer de Regering uitvoering zal geven aan haar voornemen om praktische afspraken te maken met de Staten-Generaal omtrent onder meer de behandeling van nota's. Wij hopen hiermee zo spoedig mogelijk een aanvang te kunnen maken, nadat wij met de Tweede Kamer overleg gevoerd hebben over de stukken, gedrukt onder 15 454, nr. 2 (Harmonisatie en coördinatie van wetgeving).

Deze leden vroegen voorts onze mening over de mogelijkheid om nota's in te richten volgens een vast stramien, waarin de conclusies punts- of artikelsgewijs voorop worden gesteld, en de toelichting apart daarvan erachter. Wij achten dit een suggestie, die zeker nadere bestudering verdient. Anders dan de hier aan het woord zijnde leden kennelijk veronderstelden, zal aldus echter geen echte amendering mogelijk zijn. Wel zal het effect daarvan kunnen worden benaderd door de zogenaamde «amenderingsmoties». In hoeverre aldus een (tussen)stap gezet kan worden op de weg naar een verruimd wetsbegrip, zoals deze leden het zagen, zullen naar ons oordeel de praktijk en nadere studie uit moeten wijzen.

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

De leden van de V.V.D.-fractie spraken er hun verwondering over uit, dat wij het begrip «algemene beginselen van behoorlijke wetgeving» vooralsnog te onbepaald van inhoud hebben genoemd. Zij wezen daarbij op de beginselen, vastgelegd in de Wet houdende algemene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk. Zij pleitten voor een her- en opwaardering van deze wet. Dan zouden huns inziens ook andere belangrijk geachte wetsbeginselen in deze wet kunnen worden vastgelegd. Voorts zou in deze wet een bepaling moeten worden opgenomen, inhoudende dat bij algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van die beginselen verdere aanwijzingen inzake het wetgevingsbeleid gegeven kunnen worden.

In antwoord hierop stellen wij voorop, dat de Wet A.B. na de totstandkoming van de herziening van de Grondwet in ieder geval aanpassing behoeft. Een deel van de inhoud van deze wet ligt immers op het terrein van de wettelijke voorzieningen die gevorderd worden door de artikelen 5.1.8 en 5.1.9, derde lid. Een enkele bepaling van die wet – art. 4 – zou inderdaad als «algemeen beginsel van behoorlijke wetgeving» kunnen worden beschouwd. Wij zien echter vooralsnog niet, welke de «andere belangrijk geachte wetsbeginselen» zijn, die ervoor in aanmerking komen wettelijk te worden vastgelegd. Daarom betwijfelen wij ook, of aanwijzingen inzake het wetgevingsbeleid wel steeds gezien zullen kunnen worden als een uitwerking van deze beginselen. Niettemin menen wij dat aan de suggestie dergelijke aanwijzingen, althans de huidige inzake de wetgevingstechniek, vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur en daaraan een grondslag te geven in de te wijzigen wet A.B. bij de herziening van deze wet de nodige aandacht dient te worden besteed.

## Wetgevingsplanning

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop dat betere planning van de wetgeving en ook voortgangscntrole nodig is. Zij vroegen wat de Regering doet op het gebied van automatisering van de wetgevingsplanning.

Wij erkennen de noodzaak van planning en voortgangscntrole ten aanzien van de departementale activiteiten op het gebied van de wetgeving. Voor zover ons bekend heeft daarbij op geen der departementen een vorm van automatisering plaatsgevonden. Wel is bij enkele departementen en ook in interdepartementaal verband onderzoek gaande en lopen er enkele proefprojecten op het gebied van de documentaire informatievoorziening en de beheersing van de activiteiten die verband houden met het tot stand komen van documentatie. Een en ander kan ook de planning en voortgangsbewerking van de wetgeving ten goede komen.

Een geheel andere zaak is de suggestie van de hier aan het woord zijnde leden om voor elke wet periodiek na te gaan in hoeverre zij aanpassing behoeft. Zij vroegen in dit verband ook ons oordeel over de zogenaamde «sunset-wetgeving», waarbij wetten na een bepaalde periode als het ware vanzelf «achter de horizon verdwijnen». Wij zien niet, dat een dergelijke gang van zaken voor alle wetten zinvol en doelmatig zou zijn. Daarvoor is de inhoud van de wetgeving te verscheiden.

Wij geven er de voorkeur aan steeds ad hoc te bezien in welke gevallen een bepaalde vorm van evaluatie gewenst is, zoals recentelijk bij de Wet openbaarheid van bestuur (art. 5) is geschied.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,  
E. A. Haars