



106492

dr. G.J. Veerman

Deze reeks omvat de rapporten van door het WODC verricht onderzoek. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.



wetenschappelijk



onderzoek- en



documentatie



centrum

De lengte van de wetgevingsprocedure

106492

U.S. Department of Justice
National Institute of Justice

This document has been reproduced exactly as received from the person or organization originating it. Points of view or opinions stated in this document are those of the authors and do not necessarily represent the official position or policies of the National Institute of Justice.

Permission to reproduce this copyrighted material has been granted by

Ministerie van Justitie

to the National Criminal Justice Reference Service (NCJRS).

Further reproduction outside of the NCJRS system requires permission of the copyright owner.

Ministerie van
Justitie
1986



Staatsuitgeverij
's-Gravenhage

70

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	1
2	Inleiding	3
3	De wetgevingsprocedure	5
4	De lange duur van de behandeling van wetsvoorstellen — Wat is lang?	7
5	De behandelingsduur van wetsvoorstellen	11
5.1	Inleiding	11
5.2	De gegevens	11
6	Factoren die de duur kunnen beïnvloeden	19
6.1	Algemeen	19
6.2	Het geval Justitie	23
6.3	Is de duur van de wetgevingsprocedure te beïnvloeden?	27
7	Slotbeschouwing	31
	Literatuur	35

NCJRS

DEC 22 1986

ACQUISITIONS

1 Samenvatting

Naar aanleiding van vragen die in de Eerste Kamer zijn gesteld bij de behandeling van de begroting van Justitie voor het jaar 1985, is in de eerste plaats nagegaan hoe lang de *parlementaire* behandeling van wetsvoorstellen thans duurt. Over de afgelopen 10 jaar nam de gemiddelde parlementaire behandelingsduur van wetsvoorstellen 466 dagen. Dat is iets langer dan de gemiddeld 320 dagen in een eerder onderzochte periode (1961-1970). Niettemin mag men concluderen dat de duur van de parlementaire behandeling de laatste 25 jaar nauwelijks is toegenomen. Daarvoor pleit dat in het onderzoek over 1961-1970 de langdurige wetsvoorstellen buiten beschouwing zijn gelaten, dat er tussen 1975 en 1985 geen trend valt waar te nemen en dat men bij een vergelijking terzake tussen de opvolgende kabinetten over de afgelopen 20 jaar evenmin een oplopende tendens ziet.

Voor de justitiewetgeving geldt dat deze evenals in de periode 1961-1970 ook thans beduidend langer duurt dan de overige wetgeving, de laatste jaren zelfs anderhalf à twee maal zo lang. De gemiddelde duur van deze wetsvoorstellen over de laatste 10 jaar is 810 dagen.

Voor de vraag in hoeverre er sprake is van een zorgwekkende toestand is het van belang te weten hoe de verdeling is van de lengte van de behandelingsduur. Van de wetsvoorstellen bereikt 63% binnen het jaar de status van wet. Hoewel men, strikt genomen, niet kan vaststellen of dit lang is of te lang, kan men redelijkerwijs de behandelingsduur van deze wetsvoorstellen niet problematisch noemen.

In een onderzoek naar de behandelingsduur van de justitiële wetsvoorstellen die tijdens de kabinetsperiode van het kabinet Lubbers het Staatsblad bereikten, komt naar voren dat slechts 37% van deze voorstellen binnen het jaar wet wordt. De wetgeving van Justitie duurt systematisch langer. Gepoogd is een verklaring te vinden voor deze lange duur. Deze verklaring heb ik gezocht in de bijzondere inhoud van de justitiewetgeving. Deze is in veel gevallen inhoudelijk belangrijk. Daar de behandelde onderwerpen vaak normatief van aard zijn, kan er makkelijk een principiële strijd over ontstaan. Zowel de wens de principiële tegenstellingen te overbruggen als het niet-materiële karakter van de inhoud, zullen er toe leiden dat men tijd neemt voor behandeling ervan. Voor het Nieuw BW, ook een langdurige geschiedenis, geldt dat het en normatief en technisch ingewikkeld is.

Overlote

Uit een kort onderzoek naar de justitiële wetten blijkt dat de inhoudelijk belangrijke wetsvoorstellen er 2 x zo lang over doen als de meer technische wetsvoorstellen. Met name de combinatie "voor ieder geldende regeling" en "inhoudelijk belangrijk", zo'n 20% van de justitiewetgeving, blijkt veel tijd te vragen (gemiddeld 3½ jaar).

In de tweede plaats is ingegaan op de vraag van de Eerste Kamer op welke wijze een eventuele te lange tijdsduur zou zijn te beïnvloeden. Allereerst is gesteld dat de vraag of de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel lang of te lang duurt niet te beantwoorden is. Het hangt immers af van de maat die men aanlegt, zoals de inhoud van de wet, de kans op aanvaarding door de burgers, de behandelingsduur in andere landen of tijden. Zinniger is

het in te gaan op de vraag of het korter kan.¹⁾ Om op die vraag een antwoord te vinden, kan men de factoren nagaan die de lengte van de wetgevingsprocedure beïnvloeden. Daarbij dient men te bedenken dat de tijd die de parlementaire behandeling neemt, niets zegt over de werkelijke hoeveelheid tijd die besteed is aan de behandeling van wetsvoorstellen. Het meeste kans om een procedure te bekorten bieden op het eerste gezicht procedurele veranderingen. Bij nadere beschouwing lijkt dit niet het geval. Zo blijkt dat de parlementaire behandeling heel snel kan — in enkele dagen zelfs. Voorts, als men de (deels empirisch getoetste) factoren die de lengte beïnvloeden overziet, kan men concluderen dat vooral de inhoud van de wet en de politieke omgeving (bv. de werkdruk van de politici) de duur van de behandeling bepalen. Daarbij komt dat men, gelet op de uitkomst van de grondwetsherziening in dit verband, niet mag verwachten dat de grondwetgever de parlementaire procedure wezenlijk zal veranderen. Omdat de lengte van de wetgevingsprocedure met name zal afhangen van de inhoud van een wetsvoorstel en van de politieke omgevingsfactoren, kan men niet een werkelijk beleid in de zin van systematische en gerichte maatregelen tot verkorting voeren. Wel vallen enkele aanbevelingen te doen: wetgeving op hoofdlijnen (meer delegatie bv.), minder wetgeving, vaker direct een (Eind)Verslag opstellen als voorbereiding op de mondelinge behandeling, of een mondelinge behandeling *in plaats van* een schriftelijke voorbereiding. Waar met name de justitiële wetgeving veel tijd vraagt, zouden specifieke maatregelen wellicht enig soelaas bieden. Te denken is aan uitbreiding van de wetgevingscapaciteit zowel bij de vaste Kamercommissie voor Justitie als bij het ministerie van Justitie. In alle gevallen geldt dat programmering van de wetgeving weliswaar geen versnelling zal opleveren, maar wel een beter beheersbaar tijdspad.

- Deze conclusie lijkt wellicht wat mager. Men dient echter te bedenken
- dat de meeste wetsvoorstellen vrij snel het Staatsblad bereiken (het probleem is niet verontrustend);
 - dat er bij inhoudelijk belangrijke (of controversiële) wetsvoorstellen reden is zorgvuldig te handelen en tijd te nemen;
 - dat het vooral de politieke omstandigheden (en dus de politici) zijn die de behandelingsduur beïnvloeden, en dat een systematisch beleid niet gemakkelijk uit te voeren is.

Er zijn diverse redenen om zo snel mogelijk te werken. Of dat lukt hangt vooral van de tijdsindeling van de bij de politiek betrokkenen en hun oog daarbij voor het belang van de wetgeving voor de ordening van de samenleving.

1) Dat wil niet zeggen dat alle wetgeving gehaast tot stand moet komen — voor belangrijke wetsvoorstellen is er alle reden om enige tijd te nemen.

2 Inleiding

Bij gelegenheid van de behandeling van de justitiebegroting voor het jaar 1985 in de Eerste Kamer is de vraag gesteld of er de laatste jaren onderzoek verricht is naar de factoren die de duur van het proces van formele wetgeving bepalen, vanaf het moment van concipiëren van het wetsvoorstel tot het tijdstip van plaatsing in het Staatsblad. Daaraan werd direct verbonden de vraag op welke wijze een eventuele te lange tijdsduur van formele wetgeving zou zijn te beïnvloeden.¹⁾

In het antwoord van de regering ²⁾ werd, omdat dergelijk onderzoek vrijwel ontbreekt, de toezegging gedaan te bezien of met behulp van PARAC (het Parlementair Automatiseringscentrum) gegevens zouden kunnen worden verworven, die meer licht werpen op de *parlementaire* behandelingsduur van wetsontwerpen. Daarna zou dan kunnen worden bezien in hoeverre een eventuele te lange tijdsduur van formele wetgeving zou zijn te beïnvloeden. Met dit antwoord werd in ieder geval een onderzoekmatige onderscheiding aangebracht tussen enerzijds de tijdsduur van de wetgevingsprocedure zelf en anderzijds de factoren die die tijdsduur beïnvloeden.

In het antwoord van de minister van Justitie liggen nog enkele beperkingen ten aanzien van dit onderzoek besloten. In de eerste plaats gaat het, overeenkomstig de vraag en tamelijk vanzelfsprekend, om de totstandkoming van een wet in formele zin.

In de tweede plaats betekent de verwijzing naar het PARAC-systeem, dat uitgegaan wordt van de mogelijkheden en dus ook van de onmogelijkheden van dit systeem. Dit systeem herbergt de 'parlementaire behandeling' van de wetgevingsprocedure. Daar het gebruik is de op grond van de Wet Openbaarheid van bestuur geopenbaarde adviezen van de Raad van State in de kamerstukken op te nemen, is ook via PARAC bekend op welke datum de substantiële adviezen van dit College van Advies gepubliceerd zijn. De niet geopenbaarde adviezen ³⁾ vallen erbuiten. Belangrijker echter is, dat de periode voorafgaand aan wat de openbare behandeling van een wetsvoorstel genoemd kan worden, buiten beeld blijft. Dat wil zeggen dat belangrijke gegevens over de vraag door wie de noodzaak van regulering ter sprake werd gebracht, over vooroverleg, voorontwerpen e.d., niet voorhanden zijn.⁴⁾

Het onderhavige rapport is een inlossing van de toen door de minister van Justitie gedane toezegging. Het gaat hierbij primair om een feitelijke weergave van de hoeveelheid tijd die de onderscheiden fasen in de procedure van totstandkoming van formele wetten nemen. Daarnaast wordt in meer beschouwende zin ingegaan op de factoren die de lengte van de wetgevingsprocedure beïnvloeden; waar mogelijk is dit betoog met cijfers onderbouwd.

1) E.K., 1984-1985, 18600 VI, nr. 123, vraag 9.

2) E.K., 1984-1985, 18600 VI, nr. 123a, 9.

3) Zie art. 25a, derde lid, Wet op de Raad van State.

4) Zie J.H. van den Heuvel, p. 33 e.v. Uit diens onderzoek blijkt dat de Justitiewetgevingsproductie voor een zeer belangrijk deel beïnvloed wordt door rechterlijke uitspraken en voor een redelijk deel door E.G. richtlijnen. Nota's speelden nauwelijks een rol. Vgl. ook J.M. Polak (1979, p. 12 e.v.).

Om op dit onderwerp in te gaan is thans temeer reden omdat in de Tweede Kamer een rapport wordt behandeld van de Bijzondere Kamercommissie Onderzoek van de Organisatie en Werkwijze van de Tweede Kamer (T.K., 1985-1986, 19336). Deze Commissie besteedt ook aandacht aan de parlementaire behandelingsduur van wetsvoorstellen.

De benodigde feitelijke gegevens zijn niet alleen via PARAC verkregen, maar vooral ook door bemiddeling van het Parlementair Documentatie Centrum (Universiteit van Leiden).⁵ Afgesproken werd dat dit Centrum zowel cijfers zou verschaffen over de tijdsduur van het wetgevingsproces voor alle departementen gezamenlijk als voor het ministerie van Justitie in het bijzonder. Daar medewerkers van het P.D.C. te zijner tijd zullen publiceren over dit onderwerp, is het cijfermatige deel van dit rapport derhalve beperkt gebleven.⁶

Hier zal, nadat eerst in paragraaf 3 kort de feitelijke procedure is geschetst, in paragraaf 4 aandacht worden besteed aan de vraag wanneer een behandelingsprocedure van een wetsvoorstel lang is en wanneer niet. In de 5e paragraaf worden de cijfers van het Parlementair Documentatie Centrum weergegeven en van commentaar voorzien. Voorts wordt daarin de justitiewetgeving die onder verantwoordelijkheid van minister Korthals Altes totstand kwam, op behandelingsduur onderzocht. De factoren die de duur van de behandeling van wetsvoorstellen kunnen beïnvloeden komen aan de orde in paragraaf 6; in dat verband worden enkele mogelijke factoren gezien voor de justitiewetgeving. Dit mondt uit in een beschouwing of de parlementaire behandelingsduur van wetsvoorstellen te bekorten is. In de slotbeschouwing worden enkele samenvattende en concluderende opmerkingen gemaakt.

5) Dank is verschuldigd aan drs. G. Visscher en A. Simons. Tevens wil ik mr. C. Fasseur bedanken voor zijn inspirerende opmerkingen en drs. C. Cozijn voor zijn statistische steun.

6) Inmiddels is in *Regelmaat*, jrg. 1, nr. 2, een artikel van G. Visscher onder de titel "Vertraging in het wetgevingsproces?" verschenen.

3 De wetgevingsprocedure

De gebruikelijke gang van zaken bij de totstandkoming van een wet is de volgende.¹⁾

Na de (inter)departementale voorbereiding van een wetsvoorstel, (bestuurlijke) adviesinwinning/en overleg, uitmondend in besluitvorming in de Ministerraad, wordt door de regering de Raad van State gehoord over een wetsvoorstel (art. 73 Grw; art. 15 Wet op de R.v.St.). Op het advies van de Raad van State²⁾ volgt de reactie van de regering in het zg. Nader Rapport. Bij Koninklijke boodschap wordt het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In de Tweede Kamer behandelt hetzij een vaste kamercommissie (voor een speciaal terrein, departement of onderwerp) of een bijzondere kamercommissie (speciaal daartoe ingesteld) het voorstel (artt. 16, 28, Reglement van Orde T.K.). Dit resulteert in een Voorlopig Verslag. Na het antwoord van de regering (Memorie van Antwoord) kan de Tweede Kamer een Eindverslag opstellen waar de regering op reageert met een Nota naar aanleiding van het Eindverslag. Dan volgt de mondelinge behandeling en een stemming over eventueel ingediende amendementen en voorstel.

Vaak wordt direct een (Eind)Verslag opgesteld. Overigens kan de Tweede Kamer besluiten een wetsvoorstel (ook) in een Uitgebreide Commissievergadering aan de orde te stellen, alwaar kan worden gestemd over het wetsvoorstel (artt. 32 e.v., Regl. v. Orde T.K.).

Tijdens deze rit kunnen door de Tweede Kamer amendementen op het wetsvoorstel worden ingediend (en daarnaast moties, om de regering tot iets te bewegen). De regering kan via nota's van wijziging een wetsvoorstel veranderen (aanpassen) of via brieven ingaan op wat haar goedgevondt. Indien de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aanvaard, stuurt zij het door naar de Eerste Kamer.

De Eerste Kamer behandelt vervolgens het door de Tweede Kamer aanvaardde wetsvoorstel (art. 85 Grw), langs dezelfde weg als de Tweede Kamer. Zoals bekend, mist de Eerste Kamer het recht van amendement; ook de regering kan niet met wijzigingen komen (tenzij via een "novelle" opnieuw de Tweede Kamer erbij wordt betrokken).

Na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer volgt de bekrachtiging door de regering en de bekendmaking van de wet in het Staatsblad.

1) Zie het Draaiboek voor de wetgeving, Den Haag, 1985. Buiten beschouwing blijven op deze plaats de zg. initiatief-ontwerpen en de procedure van de verenigde vergadering.

2) Dit advies is openbaar, tenzij er instemmende of slechts redactionele opmerkingen zijn (art. 25a Wet op de Raad van State).

4 De lange duur van de behandeling van wetsvoorstellen — Wat is lang?

Een onderdeel van de vraag van de Eerste Kamer over de lengte van de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel was hoe een eventuele *te lange tijdsduur* van de formele wetgevingsprocedure zou zijn te beïnvloeden. Deze vraag vooronderstelt dat er een ideale of optimale tijdsduur is voor een wetgevingsprocedure dan wel dat er over de lengte zelf iets zinnigs zou zijn te zeggen. Overigens lijkt het stellen van de vraag erop te duiden dat er zorg bestaat over de lengte van de wetgevingsprocedure en wel in de zin dat “het allemaal te lang duurt”.

Wat nu is lang en wat te lang? Los nog van de vraag of een antwoord mogelijk is en in welke richting een mogelijk antwoord gezocht moet worden, is het verhelderend erop te wijzen dat de klacht van de traagheid van de wetgever “zo oud is als de weg naar Kralingen”.¹⁾ Als bewijs ontruikt Fasseur een ‘discussie’ uit 1851 tussen Minister Nedermeyer van Rosenthal en de Tweede Kamer aan de vergetelheid. Interessant is nu te weten hoe lang in die tijd de wetgevingsprocedure duurde. Uit een dissertatie van Katz (1875)²⁾ valt te achterhalen dat belangrijke wetsvoorstellen toen, naar ons inzicht, in sneltreinvaart door het Parlement gingen. Het wetsontwerp tot afschaffing van geseling en brandmerk werd op 2 juni 1848 naar de Tweede Kamer gezonden en “na het wisselen der schrifturen den 11 Juli in beraadslaging gebracht”. Nog in diezelfde maand verwierp de Eerste Kamer dit ontwerp.

In 1854 achtte Donker Curtius het moment nog niet rijp om een geheel nieuw Wetboek van Strafrecht te ontwerpen; wel wenste hij door gedeeltelijke wijzigingen “van een min of meer onregelmatige toestand naar een meer regelmatige over te gaan”. Op 14 februari 1854 diende hij zo'n partieel ontwerp in, dat op 31 mei en 1 juni in de Tweede Kamer werd behandeld; vervolgens aanvaardde de Eerste Kamer dit ontwerp op 27 juni.

Veel commotie veroorzaakte een op 6 mei 1860 ingediend wetsontwerp bestaande uit 96 artikelen, dat een aantal wijzigingen in de rechterlijke organisatie betrof. Volgens Katz duurde het lang: op 22 november aanvaardde de Tweede Kamer het voorstel (15.6. - Voorlopig Verslag; 8.10 - Eindverslag). De Eerste Kamer nam de tijd: het Voorlopig Verslag kwam in de zitting van 22.5.1861. De Memorie van Antwoord volgde direct en op 31.5.1861 verscheen de wet in het Staatsblad (om overigens nimmer in werking te treden).

Het zijn slechts drie gevallen. Ruim een jaar over een “buitengewone sensatie” oproepend ontwerp wordt “een lange worsteling” genoemd.

In zijn dissertatie (uit 1900) maakt Telders³⁾ eveneens gewag van de bezorgdheid over onder andere de trage gang der wetgeving. De oorzaak ligt zijns inziens in de procedure van de behandeling in de Tweede Kamer en hij besluit zijn proefschrift zo: “wanneer een aldus georganiseerd stelsel van vaste commissies wordt ingevoerd, zal, mijnsinziens, de wijze van werken der Tweede Kamer geen hinderpaal meer zijn voor vluggen en degelijken arbeid op het gebied der wetgeving”.

1) Fasseur, p. 3.

2) Katz, p. 63 e.v.

3) Telders, p. 117.

Een laatste stem uit het verleden. In 1913 is J.P. Fockema Andreae⁴⁾ er duidelijk over: "vlugheid is, zacht gezegd, nu niet juist een kenmerkende eigenschap van onzen wetgever". Daarbij heeft hij overigens niet alleen de traagheid in de procedure zelf voor ogen, maar ook de traagheid om wetsvoorstellen in te dienen bij de Tweede Kamer.

Dat de klacht over trage wetgevingsprocedures van vele tijden is, betekent mijns inziens onder meer dat het niet zal meevallen procedurele oplossingen te vinden (die procedures zijn immers regelmatig gewijzigd) en dat het probleem waarschijnlijk geen verband houdt met de recent gesignaleerde 'crisis' in het recht (nl. de rematerialisering van het recht; de overmaat aan recht in de verzorgingsstaat⁵⁾.

Zo heel in het algemeen is, naar het lijkt, geen zinnig antwoord te geven op de vraag wat nu lang is en wat kort in verband met de wetgevingsprocedure. Het antwoord hangt af van de maat die men aanlegt. Pas in verband met bepaalde factoren of in vergelijking met andere plaatsen of tijden krijgt 'lang' reliëf. Zo zal een wet inhoudende voor ieder geldende gedragsregels wellicht een langere parlementaire procedure mogen vergen dan een wijziging van een heffingspercentage of een jaarlijkse aanpassing van forfaitaire bedragen. Met andere woorden: factoren als de inhoud van de wet en haar bereik qua justitiabelen kunnen factoren zijn die het oordeel 'lang' of 'kort' bepalen.

Het gaat hier om oordelen die verband houden met de aard en de inhoud van de wet. Soms zal communis opinio kunnen bestaan over een redelijke verhouding tussen de inhoud der wet en de lengte van de wetgevingsprocedure; vaak zal dat niet het geval zijn, bv. vanwege het verschillend gewicht dat aan die inhoud wordt toegekend. Een voorbeeld daarvan biedt het wetsvoorstel destijds dat fluoridering van het drinkwater beoogde in te voeren: voor de één een medisch-technische aangelegenheid, voor de ander een zware inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Recente voorbeelden zijn de abortus en de euthanasie.

Het antwoord op de vraag wat lang is en wat kort hangt ook samen met de rol die men aan het parlement toedicht, en met de plaats die men inneemt in het politieke veld. In een sterk dualistische opvatting over de verhouding van regering en parlement zal vanuit de kringen der Kamers weinig bezwaar bestaan tegen een kritische beoordeling van voorgelegde ontwerpen en kan de hoeveelheid tijd die eraan wordt besteed van ondergeschikt belang zijn. In een sterk monistische benadering daarentegen zal meer waarde worden gehecht aan vooroverleg en kan vanuit het perspectief van de regeringsfracties een behandeling al snel lang duren.

Of men vindt dat de Eerste Kamer te veel tijd besteedt aan de behandeling van wetsvoorstellen hangt waarschijnlijk mede af van de visie die men heeft op de functie van deze Kamer. Indien men bv. van oordeel is, dat de Eerste Kamer een beperkte, op algemene punten toetsende functie dient te hebben, dan zal de gesignaleerde trend van de toename van het aantal Voorlopige Verslagen⁶⁾ met het daarbij behorende risico van toename van de behandelingsduur,⁷⁾ de wenkbrauwen doen fronsen. Meent men daarentegen dat de functie van de Eerste Kamer na de grondwetsherziening van 1983 van meer politieke aard is geworden dan zal dit als een vanzelfsprekendheid worden opgevat.

Van andere aard is de overweging dat men bij 'lang' of 'kort' ook in de beschouwing kan betrekken de aanvaarding van de in de wet neergelegde regeling door de justitiabelen en/of door de uitvoerders van de wet, factoren die de

4) J.P. Fockema Andreae, p. 46. Meer recent was J.M. Polak (1979, p. 62) van oordeel dat in het proces van wetgeving veel tijd verloren gaat; ook de Bijzondere Commissie uit de Tweede Kamer is van oordeel dat de behandeling van de wetgeving doorgaans te traag gaat.

5) Vgl. G. Leubsdorf, substantive and reflexive elements in modern law, *Law & Society Review*, Vol. 17, nr. 3, 1983, p. 239 e.v. en M. Galanter, The Legal Malaise; or, justice observed, *Law & Society Review*, Vol. 19, nr. 4, 1985, p. 537 e.v..

6) Onlangs werd zelfs een Nader Voorlopig Verslag uitgebracht (w.o. 11932, 4.3.1986).

7) Zoals dat bij de Tweede Kamer het geval is.

effectiviteit van een wet kunnen beïnvloeden.⁸⁾ Voorzover bekend, is er nog geen onderzoek gedaan naar het verband tussen de wijze waarop een wet tot stand komt en de wijze waarop uitvoerders die wet uitvoeren; evenmin is dat het geval met de wijze van totstandkoming en de aanvaarding ervan door de burgers. Dergelijke verbanden zijn door Schuyt gesuggereerd.⁹⁾ In zekere zin zijn deze terug te voeren op de betekenis van het wetsbegrip bij de introductie ervan einde achttiende en begin negentiende eeuw. Toen betekende geregeerd worden bij de wet niet alleen dat men niet bij de willekeur van een vorst werd geregeerd,¹⁰⁾ maar daarin lag tevens besloten dat men door zichzelf geregeerd werd. Het wetsbegrip was verbonden met de volkssoevereiniteit. Dat idee geldt nog steeds, zij het onder meer dat thans enerzijds het individuele machtsbereik van mensen is toegenomen maar anderzijds tegelijkertijd hun onmacht door bv. de uitgedijde staatsinvloed. Indien nu in de waarneming van mensen wetten niet op een zorgvuldige wijze tot standkomen, dan kan men verwachten dat de neiging om ongewenste wetgeving toch te aanvaarden niet groot is. Ook vanuit de metafoor van het recht als communicatie, zoals door Schuyt in Ongeregeld Heden voorgesteld, kan men tot dergelijke verbanden — in theorie — komen. Bij zo een gedachtengang mag men aannemen dat zorgvuldige wetgeving een zekere hoeveelheid tijd nodig heeft.¹¹⁾ Dit kan op grond van de aard van de materie het geval zijn, maar ook kan 'tijd' een symbolische functie hebben als suggestie voor zorgvuldigheid (en wellicht heeft dit dus invloed op de aanvaarding van de inhoud van de wet door uitvoerenden en/of burgers). Ook in dit geval is het in wezen de inhoud van de wet die een belangrijke maat is voor de lengte van de totstandkoming¹²⁾.

De waardering van de lengte van een parlementaire behandeling hangt kennelijk samen met de inhoud van een wetsvoorstel, de positie van de beschouwer in het politieke veld en van de politieke situatie.

Een volgende overweging is dat de parlementaire behandeling als het ware een incident kan zijn in de discussie over een vraagstuk. Er is veel aan voorafgegaan en de invoering van de wet zal de maatschappelijke bespreking niet doen beëindigen. Dat hoeft niet het geval te zijn. Er zijn vanzelfsprekend technisch getinte wetsvoorstellen waarbij dit niet voorkomt. En omgekeerd laat de geschiedenis van de wet B.O.P.Z. (het wetsvoorstel bijzondere opname in psychiatrische ziekenhuizen) zien dat de maatschappelijke discussie, met de nieuwe trends, vertaald wordt tijdens de parlementaire behandeling. Deze duurt al 15 jaar.

Over de kwestie of de parlementaire behandeling lang of te lang duurt, vallen nauwelijks of geen zinnige uitspraken te doen. Verstandiger lijkt het daarom de aandacht te richten op de vraag of de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen korter kan. Dit gebeurt hier in par. 5, in het bijzonder in par. 5.3.

8) Vgl. C.J.M. Schuyt, Gehoorzaamheid aan de wet: een beleidsprobleem, p. 321 e.v.

9) Zie C.J.M. Schuyt, Ongeregeld Heden, en a.w.

10) Zie bv. Donner, 1982.

11) Vgl. Van Schendelen en Van Maarseveen, p. 24, die erop wijzen dat de kwaliteit van de wetgeving kan toenemen als er meer actoren bij worden betrokken.

12) Een geheel andere mogelijkheid, het zij voor de volledigheid vermeld, om een maat te vinden, althans om een beeld te krijgen van wat lang is, is een vergelijking met de lengte van de wetgevingsprocedure in andere landen; in dat verband moet men de aard van de wetgevingsprocedure in de beschouwing betrekken. Van Schendelen en Van Maarseveen menen dat Nederland het in vergelijking tot het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zo gek nog niet doet.

5 De behandelingsduur van wetsvoorstellen

5.1 Inleiding

In de hieronder weergegeven cijfers gaat het om de behandelingsduur van wetsvoorstellen die in de jaren 1975-1985 zijn behandeld in de Tweede Kamer en/of Eerste Kamer.¹⁾

Dat betekent dat daarin niet is opgenomen de tijd die de advisering door de Raad van State neemt. Evenmin leveren deze gegevens inzicht in de periode van de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer tot de plaatsing in het Staatsblad. Dit heeft geen wezenlijke invloed op de totale hoeveelheid tijd: de stemmingen in de Eerste Kamer volgen meestal direct op de mondelinge behandeling of komen de dag erna. De plaatsing in het Staatsblad kost meestal niet veel tijd. Voor de recente justitiewetgeving heb ik deze periode nagegaan: gemiddeld liggen er zo'n 2 à 3 weken tussen de aanvaarding van het wetsvoorstel en de plaatsing in het Staatsblad; overigens komen er twee uitschieters voor (een van 12 en een van 16 weken).

5.2 De gegevens

A. De totale behandelingsduur

In tabel 1 ziet men de gemiddelde totale behandelingsduur (TK + EK) van de wetsvoorstellen die in het aangegeven jaar in de Eerste Kamer aan de orde zijn geweest.

Tabel 1:

wetsvoorstellen verdedigd in het parlementaire jaar	gemiddelde behandelings- duur TK + EK in dagen	Aantal (N)
1975-1976	429	107
1976-1977	427	87
1977-1978	458	85
1978-1979	533	113
1979-1980	756	93
1980-1981	467	185
1981-1982	319	129
1982-1983	332	129
1983-1984	413	126
1984-1985	523	159
totaal	4657	1213

Er is enige schommeling, zowel in de aantallen als in de gemiddelde behandelingsduur. Tussen aantal en behandelingsduur bestaat geen duidelijk ver-

1) Onder "wetsontwerpen" vallen hier niet de begrotingswetten, de naturalisatiewetten en de initiatiefwetten.

band. De gemiddelde behandelingsduur van alle wetsvoorstellen in de bestudeerde periode bedraagt 466 dagen. Men ziet dat in de laatste periode van zowel het kabinet Van Agt I als het kabinet Lubbers, de aantallen toenemen.²⁾ Ook ziet men dat de behandelingsduur van de in dat laatstgenoemde jaar behandelde wetten is toegenomen. Tot slot is uit tabel 1 af te leiden dat er geen trend is met betrekking tot de gemiddelde behandelingsduur. Wat betreft de behandelingsduur springt vooral het jaar 1979-1980 eruit. Dit wordt veroorzaakt door enkele wetsvoorstellen met een lange voorgeschiedenis die in dat jaar behandeld zijn. Uit de volgende tabel blijkt dat dezelfde uitschieter ook in de Justitie-tabel voorkomt. Het betreft hier de behandeling van boek 3 en van boek 5 NBW (w.o. 3770 en 4572), die vele jaren in beslag hebben genomen.³⁾ Zonder deze uitschieters komt het algemeen gemiddelde over de jaren op 433 dagen.

Uit een nadere presentatie (Visscher, 1986) blijkt dat 63% van de wetsvoorstellen binnen het jaar gereed komt en 25% zelfs binnen 3 maanden. In 20% duurt het 12-24 maanden, terwijl 17% van de wetsvoorstellen twee jaar of meer nemen voor zij wet worden.

In tabel 2 vindt men de cijfers voor het departement van Justitie (d.w.z. de minister van Justitie is de eerste ondertekenaar).

Tabel 2:

wetsvoorstellen verdedigd in het parlementaire jaar	gemiddelde behandelingsduur TK + EK in dagen (justitië-wetsvoorstellen)	N
1975-1976	597	22
1976-1977	557	12
1977-1978	752	12
1978-1979	724	12
1979-1980	2066	18
1980-1981	483	37
1981-1982	583	16
1982-1983	553	21
1983-1984	726	25
1984-1985	1061	22
totaal	8102	197

Het gaat om kleine aantallen en de schommelingen tussen de jaren zijn vrij groot. Over de gehele linie neemt de justitiëwetgeving gemiddeld 810 dagen. De behandeling van de justitiëwetsvoorstellen neemt derhalve veel meer tijd dan die van de andere departementen⁴⁾. Gemiddeld over de hele periode duren ze 394 dagen langer dan de overige departementale wetgeving (alle wetgeving minus de justitiële). Indien de uitschieter van 1979-1980 wordt geëlimineerd, komt de gemiddelde behandelingsduur van de justitiëwetsvoorstellen op 670 dagen en daalt het verschil met de overige wetgeving tot 269 dagen.

Deze gegevens stemmen overeen met de verschillen gevonden door Van Schendelen en Van Maarseveen. Ook in de door hen onderzochte periode (1961-1970) namen de wetsvoorstellen van het ministerie van Justitie meer tijd (464 dagen tegen 320 dagen voor de wetgeving in zijn totaliteit). Overigens hebben zij de zg. uitbijters⁵⁾ buiten beschouwing gelaten.

Het beeld dat het bovenstaande overzicht geeft, is tamelijk statisch. Het

2) Men ziet tevens een lichte toename in de trend van het aantal wetsvoorstellen.

3) Boek 3 haalt het record van bijna 26 jaar.

4) Uit de gegevens van Visscher (1986, p. 4a) blijken de justitiëwetsvoorstellen de meeste tijd te nemen; daarna volgen Defensie en op enige afstand Algemene Zaken (grondwetsherziening).

5) "Uitbijters" is een door Van Schendelen en Van Maarseveen gebruikte term ter aanduiding van wetsvoorstellen die extreem veel tijd beslag nemen.

verschafft een terugblik op de behandelingsduur van verdedigde wetsvoorstellen. Bovendien geeft het alleen de gemiddelde duur en biedt het geen inzicht in de behandelingsduur van de afzonderlijke wetsvoorstellen en in de verschillen daartussen. Geprobeerd is wat meer 'dynamiek' erin te brengen door te bezien wat er aan wetgeving gedaan is tijdens de bewindsperiode van de heer Korthals Altes als minister van Justitie. Ik baseer me op de PARAC-gegevens.

Toen het kabinet Lubbers aantrad in 1982, trof het 74 wetsvoorstellen aan (eigenlijk 80, maar 6 bevonden zich in de allerlaatste fase van het traject). Van deze voorstellen lagen er 36 bij de Tweede Kamer: van 21 werd een Voorlopig Verslag afgewacht, van 9 een Eindverslag en in 6 gevallen was de Nota naar aanleiding van het Eindverslag verschenen. De Eerste Kamer bereidde een Eindverslag voor.

Bij 37 voorstellen was de minister aan zet: in 22 gevallen bevond de procedure zich in het stadium van de Memorie van Antwoord (Tweede Kamer), bij 12 voorstellen werd gewacht op de Nota naar aanleiding van het (Eind)Verslag, en de Eerste Kamer verwachtte antwoorden op drie Voorlopige Verslagen van haar kant. Het onderstaande schema laat dit nog eens zien:

Tabel 3: Erfenis voor minister Korthals Altes (kabinet Lubbers, 1982-1986)

wetsvoorstel ingediend in periode	K.B.	VV(2)	MvA(2)	(E)V(2)	Nota(2)	VV(1)	MvA(1)	EV(1)	Nota(1)	totaal
1955 - 18.12.1977	1	4	—	5	3	1				14
Van Agt 1										
18.12.1977 - 15.09.1978										
16.09.1978 - 15.09.1979		1	—	1	1	1				4
16.09.1979 - 15.09.1980	1	1	4	4	1					11
16.09.1980 - 11.09.1981	2	9	3	2	1	1	1			19
Van Agt 2										
11.09.1981 - 29.05.1982	4	7	2							13
Van Agt 3										
29.05.1982 - 04.11.1982	13									13
totaal	21	22	9	12	6	3	1			74

Aldus was de situatie bij het aantreden van de nieuwe minister van Justitie op 4 november 1982. Drieënhalf jaar later was er het nodige gebeurd. Het volgende overzicht maakt dat duidelijk.

Tabel 4: Stand per 21.5.1986

wetsvoorstellen ingediend in periode	KB	VV	MvA	(E)V	Nota	VV	MvA	EV	Nota	ingetr.	Wet	totaal
1955 - 18.12.1977		4		3	4		1			1	1	14
18.12.1977 - 15.09.1978												
16.09.1978 - 15.09.1979					2					2		4
16.09.1979 - 15.09.1980					1			1		2	7	11
16.09.1980 - 11.09.1981		3	1		1	1		1	3		10	19
11.09.1981 - 29.05.1982	2									1	10	13
29.05.1982 - 04.11.1982			2		2				1	1	7	13
totaal	2	7	3	3	9	1	1	—	4	7	35	74

Men ziet een flinke verschuiving "naar rechts": 42 voorstellen afgehandeld (35 tot wet verheven, 7 ingetrokken) en van de overige waren verreweg de meeste in verder stadium van behandeling.

Deze cijfers geven nog slechts een gedeeltelijk beeld van de wetgevingsproductie van het ministerie van Justitie, omdat de eigen productie nog niet is meegenomen. Onder verantwoordelijkheid van minister Korthals Altes (als eerste of enige ondertekenaar) zijn 82 wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend, waarvan er 25 inmiddels ook wet zijn geworden. Van 60 wetten (35 geërfde + 25 eigen) uit deze kabinetsperiode valt derhalve vast te stellen hoeveel tijd zij namen.

De 35 geërfde wetsvoorstellen bleken uiteindelijk gemiddeld 36 maanden genomen te hebben om de status van wet te bereiken. Daarbij waren er drie van 7 maanden en zes van 60 of meer maanden. Deze zes voorstellen behelsden de zedelijkheidswetgeving, de uitlevering van terroristen (2 x, parallel), de herziening van artikel 12 Sv, het kapitaal van besloten vennootschappen en de uitschieter, de Wet Wapens en munitie (105 maanden).

De 25 justitiewetten die onder verantwoordelijkheid van het kabinet Lubbers totstandkwamen, vroegen gemiddeld minder tijd: 11 maanden. De snelste was een kleine wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap (27 dagen). Dat betekent dat de totale gemiddelde duur van de justitiewetten die tijdens het kabinet Lubbers het Staatsblad bereikten even meer dan 2 jaar bedroeg, nl. 783 dagen.⁶⁾

Wat niet uit de gemiddelde cijfers blijkt, maar wel uit het overzicht van de justitiële wetgevingsproductie gedurende een kabinetsperiode, zijn de grote verschillen die optreden in afzonderlijke behandelingsduur. Enerzijds is er een aantal wetsvoorstellen dat snel de eindstreep haalt, al is dit (n = 22, 37%) beduidend lager dan de 63% die in het algemeen binnen het jaar wet wordt. Anderzijds is er een flink aantal wetsvoorstellen dat veel tijd vraagt (16 meer dan twee jaar (27%)). De mediaan ligt op 18 maanden.

Aan de erfenis die het kabinet Lubbers ontving, werd flink gewerkt. Tegelijkertijd kan men constateren dat met name de hele oude wetsvoorstellen blijven liggen. Die zullen in latere jaren het gemiddelde sterk beïnvloeden, tenzij ze worden ingetrokken. Toch zit het voor wat betreft Justitie niet op enkele langdurige wetsvoorstellen vast. De uitkomst is dat voor de behandeling van veel justitiewetsvoorstellen beduidend meer tijd nodig is dan voor die van de andere departementen.

Indien we terug gaan naar de algemene cijfers (tabellen 1 en 2), dan blijkt dat de duur van het wetgevingsproces nauwelijks langer is geworden vergeleken bij de periode 1961-1970, in aanmerking genomen dat toen de uitbijters buiten beeld zijn gehouden. Hierbij dient voorts de opmerking te worden gemaakt dat er geen sprake is van een trend in de afgelopen 10 jaar. Als er gemiddeld enig verschil is tussen de periode '61-'70 en '75-'85 kan dat dus ook toevallig zijn. Dit komt overeen met de conclusie van Visscher, die bij een vergelijking van de duur van per kabinet behandelde wetsvoorstellen constateert dat van een toename in behandelingsduur geen sprake is⁷⁾.

De justitiewetgeving heeft verhoudingsgewijs veel tijd en steeds meer tijd nodig voor haar totstandkoming. Vooruitlopend op de volgende paragraaf kan de veronderstelling worden geuit dat de aard van de wetgeving dit meebrengt. Wetsvoorstellen van dit ministerie hebben vaak een belangrijke normatieve betekenis (strafwetgeving, Nieuw B.W., veel familierechtelijke wetgeving), en dat leidt tot relatief veel langdurende behandelingen van wetsvoorstellen.

6) Dit aantal is iets lager dan de PDC-gegevens vanwege de andere opzet (selectie): de zeer langdurige onder verantwoordelijkheid van minister Korthals Altes ingediende wetsvoorstellen tellen nog niet mee — er is een relatief overwicht van de kortdurende wetsvoorstellen. Opgemerkt zij voorts dat in deze periode geen Nieuw B.W. ontwerpen het Staatsblad bereikten, met uitzondering van het niet meegetelde, want op 2 december 1982 wet geworden w.o. 15966 (Stb. 82,671).

7) Vgl. Visscher (1986), p. 51.

B. De behandelingsduur in de Tweede Kamer

De in de tabellen 1 en 2 gegeven behandelingsduur kan worden onderverdeeld naar die in de Tweede Kamer en die in de Eerste Kamer. In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van de gemiddelde behandelingsduur (in maanden) in de Tweede Kamer van de daar in dat jaar verdedigde wetsvoorstellen.

In deze tabel wordt onderscheid gemaakt tussen die wetsvoorstellen waarbij wel een Voorlopig Verslag (c.q. nader Voorlopig Verslag) en een Memorie van Antwoord (c.q. nadere Memorie van Antwoord) zijn opgesteld en de wetsvoorstellen waarbij dat niet het geval is geweest.⁸⁾

Voorts dient nog te worden vermeld dat de berekening in maanden meebrengt dat er afgerond is; dat kan een vertekening geven maar men mag aannemen dat het, vanwege de grote aantallen, de totalen nauwelijks zal beïnvloeden.

Een laatste opmerking vooraf bij deze tabellen is dat ook de (paar) verworpen wetsontwerpen in het overzicht zijn meegeteld. In tabel 6 wordt eenzelfde overzicht gegeven voor de wetgeving van het ministerie van Justitie.

Tabel 5: Gemiddelde behandelingsduur (in maanden) van alle voorstellen verdedigd in T.K.

verdedigd in TK	lang				kort		gemeenschap-pelijk		N totaal
	Kb*-VV	VV-MvA	MvA-EV	N	Kb-EV	N	EV-Ob**		
in het jaar									
1975-1976	3.7	8.2	2.8	57	2.1	47	2.9	104	
1976-1977	7.8	10.6	4.6	64	2.2	49	2.9	113	
1977-1978	6.0	7.4	3.4	42	3.3	38	4.6	80	
1978-1979	4.1	4.3	3.1	57	2.7	48	4.1	105	
1979-1980	7.0	6.0	2.8	62	2.1	54	3.5	116	
1980-1981	6.5	4.8	2.5	80	2.5	86	3.8	166	
1981-1982	4.8	3.0	1.5	52	2.2	84	2.4	136	
1982-1983	5.7	6.0	2.8	67	1.8	68	3.3	135	
1983-1984	5.3	6.2	2.7	91	2.1	59	4.8	150	
1984-1985	4.5	6.0	2.1	101	2.0	55	4.2	156	

* Koninklijke boodschap

** Ob = Openbare behandeling. Deze periode wordt vooral gevuld met de opstelling van de departementale Nota naar aanleiding van het Eindverslag.

Leesvoorbeeld: Van de in 1984-1985 in de Tweede Kamer verdedigde wetsvoorstellen (156) kenden 101 een uitvoerige schriftelijke behandeling, die gemiddeld $4,5 + 6,0 + 2,1 + 4,2 (= 16,7)$ maanden duurde; voor 55 wetsvoorstellen werd een korte procedure gekozen (direct een (Eind)Verslag), die gemiddeld $2,0 + 4,2 (= 6,2)$ maanden duurde.

Tabel 6: Gemiddelde behandelingsduur (in maanden) van de wetsvoorstellen van het ministerie van Justitie, verdedigd in de TK.

verdedigd in TK	lang				kort		gemeenschap-pelijk		N totaal
	Kb-VV	VV-MvA	MvA-EV	N	Kb-EV	N	EV-Ob		
in het jaar									
1975-1976	4.5	11.2	3.5	13	1.3	8	3.7	21	
1976-1977	29.6	46.6	19.6	7	2.4	10	4.1	17	
1977-1978	4.0	18.0	2.8	6	2.6	5	11.0	11	
1978-1979	7.9	8.0	2.0	8	2.7	6	7.3	14	
1979-1980	3.9	14.6	1.8	9	2.6	7	3.2	16	
1980-1981	5.7	7.0	3.0	21	4.0	20	5.4	41	
1981-1982	12.6	9.0	3.1	9	2.7	6	6.7	15	
1982-1983	5.9	3.4	2.9	16	2.0	6	3.5	22	
1983-1984	8.8	15.9	4.3	19	3.2	13	8.2	32	
1984-1985	10.3	11.1	4.4	14	1.3	6	10.9	20	

8) Er vinden maar weinig uitgebreide commissievergaderingen plaats ter behandeling van wetsvoorstellen.

Uit een vergelijking van de tabellen 1 en 2 werd al duidelijk dat de justitiewetsvoorstellen in totaal meer tijd vragen. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de behandeling in de Tweede Kamer.

Het wellicht wat zware gewicht van deze voorstellen weerspiegelt zich in de aard van de procedure. Verhoudingsgewijs meer wetsvoorstellen krijgen een uitvoeriger parlementaire behandeling: 58% van de justitiewetgeving tegenover 52% van de overige wetgeving.

Een opvallend verschil is voorts dat waar over de jaren heen de departementen ongeveer evenveel tijd nodig hebben voor de Memorie van Antwoord als de Tweede Kamer nodig heeft voor het opstellen van een Voorlopig Verslag, het ministerie van Justitie meer tijd nodig heeft voor diens memories. Ook als we de uitschieter 1976-1977 erbuiten laten, is dit nog het geval.⁹⁾ Tevens valt op dat de variatie in tijd die nodig is voor de Memorie van Antwoord bij de justitiewoorstellen veel groter is. Dit kan verband houden met de kleine aantallen. Dat een Memorie van Antwoord meer tijd neemt dan de vaststelling van een Voorlopig Verslag is op zich begrijpelijk omdat het stellen van vragen¹⁰⁾ veelal sneller gaat dan het geven van goede antwoorden. Dit verklaart het verschil tussen Justitie en de overige departementen overigens niet. Verder kunnen we constateren dat ook de Vaste Kamercommissie voor Justitie meer tijd nodig heeft dan de Kamercommissies voor de andere departementen.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat de Voorlopig Verslagprocedure aanzienlijk meer tijd kost dan de korte procedure waarbij direct een (Eind)Verslag wordt opgesteld.

C. De behandelingsduur in de Eerste Kamer

De tabellen 5 en 6 bieden inzicht in de lengte van de behandeling van wetsvoorstellen in de Eerste Kamer (in maanden) voor respectievelijk alle wetgeving en de wetgeving van het ministerie van Justitie. Ook hierbij is een onderscheid gemaakt naar de aard van de procedure: met en zonder Voorlopig Verslag en Memorie van Antwoord. Geheel zuiver is dit overzicht niet, omdat het moment van indiening slechts bij benadering bekend is. De Tweede Kamer zendt immers een aanvaard wetsvoorstel naar de Eerste Kamer. Het gaat echter om slechts enkele dagen.

Tabel 7: Behandelingsduur in maanden van alle wetsvoorstellen in EK

verdedigd in parlementaire jaar	door- zending - VV	VV-MvA	MvA-EV	N	door- zending - EV	N	EV-Ob	N
1975-1976	2.4	2.2	0.2	19	0.9	88	0.6	107
1976-1977	1.9	1.3	0.2	12	0.8	75	0.5	87
1977-1978	2.8	1.3	0.3	23	0.8	62	0.7	85
1978-1979	7.0	1.6	0.9	29	2.2	84	0.7	113
1979-1980	4.3	4.4	0.8	26	2.1	67	0.8	93
1980-1981	3.5	1.1	0.3	73	0.8	112	0.6	185
1981-1982	2.9	1.3	0.8	56	0.7	73	0.6	129
1982-1983	2.3	2.0	0.3	38	0.7	91	0.6	129
1983-1984	2.4	1.6	0.8	37	0.8	89	0.7	126
1984-1985	2.7	1.6	0.4	85	0.9	74	1.0	159

Leesvoorbeeld: Van de in 1984-1985 in de Eerste Kamer verdedigde wetsvoorstellen (159) kenden er 85 een uitvoerige behandeling, die gemiddeld $2.7 + 1.6 + 0.4 + 1.0 (= 5.7)$ maanden duurde; van 74 wetsvoorstellen werd alleen een (Eind)Verslag opgesteld, zodat de procedure gemiddeld $0.9 + 1.0 (= 1.9)$ maanden duurde.

9) Overigens is het blijkens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer de bedoeling dat een Kamercommissie binnen 8 weken na de verzending van de stukken haar (voorlopig) verslag vaststelt (art. 29, eerste lid). Die termijn wordt lang niet altijd gehaald.

10) Regelmatig zijn er bv. veel vragen naar 'de situatie' in meer of minder belendende landen. De beantwoording daarvan kost veel tijd, terwijl lang niet altijd duidelijk is wat het nut van (een antwoord op) die vraag is in verband met het aanhangige onderwerp.

Tabel 8: Behandelingsduur in maanden van justitie-wetsvoorstellen in E.K.

verdedigd in parlementaire jaar	door- zending - VV	VV-MvA	MvA-EV	N	door- zending - EV	N	EV-Ob	N
1975-1976	3.4	2.8	0.2	6	0.9	16	1.3	22
1976-1977	1.8	2.0	0.2	2	0.5	10	0.5	12
1977-1978	1.5	1.0	1.0	1	0.7	11	0.2	12
1978-1979	0.8	0.3	0.2	3	6.2	9	0.7	12
1979-1980	3.2	10.5	0.5	8	10.7	10	1.9	18
1980-1981	2.0	0.8	0.2	8	0.7	29	0.6	37
1981-1982	2.3	2.8	0.3	6	1.1	10	0.7	16
1982-1983	2.3	2.3	0.8	8	0.8	13	0.7	21
1983-1984	2.3	2.7	0.7	10	1.5	15	1.3	25
1984-1985	3.3	2.5	0.4	16	1.6	6	2.0	22

De behandeling van wetsvoorstellen neemt, zoals bekend, in de Eerste Kamer veel minder tijd dan in de Tweede Kamer. Ook wordt minder vaak de zwaardere parlementaire procedure van een Voorlopig Verslag gebruikt. Opvallend is wel dat er een duidelijke trend is van een toename in het percentage uitgebreide schriftelijke behandelingen ($r^2 = .61$). De justitiewetgeving wijkt in deze niet af van de wetgeving in zijn totaliteit.

D. Samenvatting

Waar de gemiddelde duur van de behandeling van wetsvoorstellen in het parlement zo'n 466 dagen in beslag neemt, kost de justitiewetgeving 810 dagen gemiddeld over de laatste 10 jaren. Omdat er veel variatie in de lengte is en het om kleine aantallen gaat, veroorzaken de zg. uitbijters wel een redelijk scheef beeld. Anderzijds zijn ook diverse uitbijters juist voorstellen die tot het werkerrein van de minister van Justitie horen. Er zit dus enige systematiek in. Als we het jaar 1979-1980 buiten beschouwing laten, vergt de justitiewetgeving nog zo'n 670 dagen. Dat ligt ruim boven het totale gemiddelde. Deze verschillen stemmen, zoals gezegd, overeen met de bevindingen van Van Schendelen en Van Maarseveen over de periode 1961-1970.

Voorts blijkt dat de wetgeving in het algemeen de laatste jaren nauwelijks meer tijd heeft genomen; de justitiewetgeving duurt nu echter wel aanmerkelijk langer dan in de door Van Schendelen en Van Maarseveen onderzochte periode.

Een laatste bijzonderheid is dat de Eerste Kamer meer dan vroeger een Voorlopig Verslag uitbrengt. Dat kost meer tijd, zij het dat dit op de totale behandelingsduur geen grote toename betekent.

6 Factoren die de duur kunnen beïnvloeden

6.1 Algemeer

Een belangrijk onderdeel van de vraag van de Eerste Kamer was welke factoren de duur van het wetgevingsproces beïnvloeden. Op die vraag zal ik in de paragrafen 5.1 en, speciaal voor Justitie, 5.2 ingaan. In paragraaf 5.3 komt aan de orde de kwestie of en hoe de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen zou zijn te bekorten.

Van Schendelen en Van Maarseveen voeren een groot aantal factoren op, die de lengte van de wetgevingsprocedure beïnvloeden. De invloed van de diverse factoren verschilt overigens in kracht. Zij geven het navolgende overzicht van de factoren, die van invloed zijn op de duur van de commissiefase van de Tweede Kamer, het onderdeel in wetgevingsprocedure dat het meeste tijd vroeg ¹⁾.

vertraging, indien:

01. wet grote omvang heeft
02. veel ondertekenaars («3)
03. ondertekening door Justitie, Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, Algemene Zaken
04. wel Memorie van Antwoord
05. wel voorlopig verslag
06. behandeld in bijzondere commissie; commissie voor Justitie; commissie voor Binnenlandse Zaken
07. —
08. vlak na verkiezingsjaar
09. kabinetten de Quay en Marijnen
10. groter gemiddelde ervaring van leden
11. hoger gemiddelde leeftijd van leden
12. grote omvang regeringscoalitie
13. weinig kamerfracties
14. geringe omvang kleine fracties
15. grote omvang grote fracties

versnelling, indien:

01. wet gering van omvang is
02. weinig ondertekenaars («2)
03. ondertekening door Volkshuisvesting en R.O., Maatschappelijk Werk, OKW, Financiën
04. geen Memorie van Antwoord
05. geen voorlopig verslag
06. behandeld in commissie voor Sociale Zaken; Volkshuisvesting en R.O.; Onderwijs en Wetenschappen
07. relatief grote legislatieve input
08. vlak voor en tijdens verkiezingsjaar
09. kabinetten Cals, de Jong, Zijlstra
10. lager gemiddelde parlementaire ervaring van de leden
11. lager gemiddelde leeftijd van leden
12. geringe omvang regeringscoalitie
13. veel kamerfracties
14. grote omvang kleine fracties
15. geringe omvang grote fracties

Op deze, en ook andere mogelijke factoren die de tijdsduur van de wetgevingsprocedure beïnvloeden, wordt in het onderstaande ingegaan. Daarbij wil ik een onderscheid maken in factoren die verband houden met het wetsvoorstel zelf, factoren die verband houden met de politieke omgeving en factoren die de procedure betreffen.

Voorafgaand aan deze bespreking moet worden opgemerkt dat de in paragraaf 4 vermelde behandelingsduur alleen weergeeft de hoeveelheid tijd die het kost een wetsvoorstel de verschillende stadia van de wetgevingsprocedure te laten doorlopen. Het zegt niets over de werkelijke hoeveelheid tijd die besteed is aan de wetsvoorstellen zelf. Het wetgevende werk is 'slechts' een

1) a.w., p. 63. Overigens blijkt mijns inziens uit hun onderzoeksverslag dat de invloed van de leeftijd van kamerleden, van de omvang van de kamermeerderheid en het aantal coalitiepartners eerder van hypothetische aard zijn.

onderdeel van de totale tijdsbesteding van degenen die verantwoordelijk zijn voor en/of werken aan de wetgeving ²⁾.

Allereerst de factoren die met het *wetsvoorstel zelf* te maken hebben. Uit het schema vallen te destilleren de omvang van de wet, het aantal ondertekenaars en het departement. Van den Heuvel toonde aan dat aantal en aard van de normadressaten eveneens van invloed is op de tijdsduur: algemene, voor ieder geldende regels vragen meer tijd.

Van andere aard, zij het niet losstaand hiervan, zijn de georganiseerdheid van de normadressaten, de kracht van hun lobby en de behoefte aan inspreken door belangengroepen. Zo zou een eenduidige, georganiseerde belangengroep makkelijk afspraken kunnen maken met de betreffende minister, zodat de parlementaire behandeling van de in wetsvoorstellen neergelegde afspraken kort kan duren (Landbouw, bv.?). Omgekeerd zou een diffuse of verdeelde achterban de behandelingsduur kunnen vertragen (Justitie, bv.?).

Men kan de formele kenmerken door Van Schendelen en Van Maarseveen aangetoond, als zelfstandige factoren beschouwen; evenzeer echter kunnen het operationaliseren zijn van achterliggende factoren, nl. de ingewikkeldheid of het aantal van de op te lossen maatschappelijke problemen.

Datzelfde geldt van de procedurele factor van het uitbrengen van een Voorlopig Verslag. Visscher uit de aannemelijke veronderstelling dat een Voorlopig Verslag wordt opgesteld in geval van een belangrijk of controversieel wetsvoorstel. Men mag daarbij aannemen dat hoe ingewikkelder of inhoudelijk belangrijker een voorstel is, des te langer de behandeling zal duren. Daarmee ben ik gekomen op een andere factor die de lengte kan beïnvloeden, nl. de materiële inhoud van een wetsvoorstel. Hierop ga ik in par. 5.2 nader in.

Onder de *omgevingsfactoren* die invloed kunnen hebben op de lengte van de wetgevingsprocedure kan men rekenen (zie het schema op p. 26) de periode tot gehouden of te houden verkiezingen, de omvang van de regeringscoalitie, de omvang van fracties en de leeftijd van de kamerleden. Deze factoren zijn empirisch min of meer gevonden. Ook andere invloeden zijn denkbaar, zoals de feitelijke verhouding tussen regering en parlement, (bij een meer monistische verhouding mag men verwachten dat het sneller zal gaan dan bij een sterk dualistische verhouding), afspraken in een regeerakkoord over het onderwerp, het politieke klimaat met name binnen de coalitie (incidenten kosten tijd) en in vervolg daarop de werkbelasting van beide Kamers en van de kamerleden ³⁾ (vgl. de hierboven gemaakte vooropmerking).

Van weer andere aard zijn de mogelijke *procedurele* factoren. Men kan denken aan de procedure voor de behandeling van wetsvoorstellen in de Tweede en Eerste Kamer. Zoals gezegd, meende Telders in 1900 dat een wijziging van de toenmalige procedure en de instelling van vaste commissies zou helpen. Zoals nu blijkt, is de klacht van de trage wetgeving echter gebleven.

Denkbaar is vervolgens dat ruim vooroverleg bij de departementale voorbereiding, of het gebruik van nota's of voorontwerpen een versnellende invloed hebben op de eigenlijke wetgevingsprocedure. De Gaaij Fortman ⁴⁾ meent echter dat een nota met vraagpunten aan de Tweede Kamer vertragend

2) Vgl. A.B. Ringeling (p. 218) die een onderzoek van Kooiman noemt waaruit blijkt dat kamerleden hun wetgevende arbeid niet als het belangrijkste beschouwen. Ook Fasseur (p. 13) vermeldt dat op de agenda van de Tweede Kamer weinig plaats (prioritaire aandacht) wordt ingeruimd voor de behandeling van wetsvoorstellen.

3) Dit is iets anders dan de belasting met het wetgevende werk. Van Schendelen en Van Maarseveen vonden niet een eenduidig verband tussen de hoeveelheid legislatief werk (input) en de snelheid van verwerking (p. 56). In de hier gepresenteerde (output)gegevens is evenmin een verband te zien tussen aantal en tijdsduur.

4) W.F. de Gaay Fortman, p. 30. Visscher (p. 197) constateert dat het kabinet Den Uyl in de eerste 2 jaar van zijn bestaan verhoudingsgewijs erg weinig wetsontwerpen produceerde, maar wel veel aandacht besteedde aan de opstelling van nota's.

werkt⁵⁾ (en dus verdient dat zijns inziens alleen daarom al geen aanbeveling). Ook merkt hij op dat de ministeriële wens om een zo volmaakt mogelijk wetsvoorstel naar de Tweede Kamer te sturen, de vaart er niet in houdt.

Daarentegen kan naar zijn oordeel de openbaarheid van de advisering door de Raad van State over wetsvoorstellen een versnellende invloed hebben op de parlementaire behandeling. Met name zouden parlementsleden af kunnen zien van het indienen van amendementen omdat de Raad van State hen voor is geweest in zijn advies en de regering het advies heeft overgenomen⁶⁾.

Dergelijke veronderstellingen zijn overigens moeilijk te falsifiëren of te verifiëren. Evenmin zal men kunnen onderzoeken hoe het gegaan zou zijn indien er geen vooroverleg, nota, voorontwerp of advies van de Raad van State zou zijn geweest. Theoretisch valt wel wat tegen de stellingen van De Gaay Fortman in te brengen.

Men mag ervan uitgaan dat, als besloten wordt een nota of voorontwerp op te stellen dan wel een commissie in te stellen, het veelal zal gaan om politiek of inhoudelijk moeilijke of gevoelige kwesties. Dan zal met of zonder nota, advies e.d., ook het parlement daaraan de nodige aandacht willen besteden. Men denke maar aan de procedurele lotgevallen rond de euthanasiewetgeving.

Voor wat betreft het niet indienen van amendementen vanwege de advisering door de Raad van State zij opgemerkt dat amendementen veelal worden ingediend vlak voor de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer. Tijdens die behandeling worden ze dan besproken. Minder amendementen zal hoogstens van invloed zijn op de duur van de mondelinge behandeling of op enig overleg in de wandelgangen. Dat zal qua tijd dus om enkele uren of dagen gaan.

Over de relatie advisering door de Raad van State en de indiening van amendementen in verband met de tijd valt dus weinig te zeggen. Hoogstens kan nog gepoogd worden te achterhalen of bij geopenbaarde adviezen de behandeling korter duurt. Immers, men zou kunnen zeggen dat de door de Raad van State genoemde punten niet meer uitvoerig besproken hoeven te worden — ze zijn al overgenomen of weersproken door de regering. Daartegenover staat dat de Kamer op essentialia het niet per definitie eens zal zijn met de Raad van State. In dat geval valt niet te verwachten dat geopenbaarde advisering samengaat met een korte behandelingsduur.⁷⁾

Bij de 60 onder verantwoordelijkheid van minister Korthals Altes totstandgekomen wetten is dit verband nagegaan. In 34 van de 59 gevallen⁸⁾ werd het advies van de Raad van State in de openbaarheid gebracht. Van de 25 wetsvoorstellen waarbij geen advies werd geopenbaard, duurde de parlementaire behandeling aanmerkelijk korter dan gemiddeld: 18,5 maanden⁹⁾. Dit totaalbeeld zou dus een aanwijzing kunnen zijn dat de veronderstelling van De Gaay Fortman dat de advisering door de Raad van State een versnelling zou kunnen opleveren, althans voor de justitiewetgeving niet opgaat. Toch valt hierover geen zekerheid te bieden omdat men, zoals gezegd, niet weet hoe lang de procedure anders geduurd zou hebben.

Dit verband tussen advisering en lengte van de procedure kan ook onderzocht worden door een relatie te leggen tussen advisering en het uitbrengen van Voorlopige Verslagen. Zoals bekend kost een procedure waarbij een Voorlopig Verslag wordt opgesteld veel meer tijd dan die waarbij dat niet gebeurt.

5) Uit de tekst valt niet te achterhalen of hij doelt op de totale tijd die met een *onderwerp* gemoed is of op de duur van enkel de wetsprocedure.

6) A.w., p. 28.

7) De Raad van State voert niet een inhoudelijk politiek beleid, maar toetst aan algemene beginselen van behoorlijke wetgeving; vgl. J.M. Polak (1979, p. 36/37).

8) De 106 maanden geduurd hebbende Wet Wapens en munitie is buiten beschouwing gelaten (advies Raad van State onbekend).

9) Hier is sprake van enige vertekening, omdat de regeling inzake de openbaarmaking van de adviezen pas op 1 mei 1980 in werking trad.

In het voetspoor van De Gaaij Fortman zou men moeten veronderstellen dat openbaarmaking van een advies de noodzaak tot een Voorlopig Verslag zou doen afnemen. Dit blijkt niet het geval. Van de 25 gevallen waarin de Raad niet adviseerde werd 13 maal niet, maar 12 maal wel een Voorlopig Verslag uitgebracht. Bovendien adviseerde de Raad 7 maal wel, waar vervolgens geen Voorlopig Verslag werd uitgebracht. Wel verscheen in de meeste gevallen waarin de Raad publiekelijk adviseerde ook een Voorlopig Verslag.
In schema:

	V.V.	geen V.V.
advies van Raad van State	27	7
geen advies	12	13

Uit deze cijfers komt geen eenduidig beeld over de relatie tussen de advisering en het inhoudelijke belang van een wetsvoorstel en de daarmee samenhangende uitbrenging van een Voorlopig Verslag. Er is overigens wel enige parallelie: als geen advies wordt gegeven, wordt in iets meer dan de helft evenmin een Voorlopig Verslag opgesteld en neemt de behandeling minder tijd; waar wel een advies wordt gepubliceerd, wordt meestal ook een Voorlopig Verslag opgesteld en duurt de behandeling navent langer.

Theoretisch is deze betrekkelijk onduidelijke situatie wel te verklaren. Volgens artikel 25a Wet op de Raad van State behoeven de adviezen van de Raad niet openbaar gemaakt te worden bij instemming of redactionele opmerkingen. Het is heel goed mogelijk dat de Raad bij belangrijke wetsvoorstellen inhoudelijke noch redactionele bezwaren heeft. Omgekeerd kunnen aan 'onbeduidende' voorstellen grote bezwaren kleven, die dan openbaar worden gemaakt.

Toch mag men veronderstellen dat bij belangrijke voorstellen de kans op bezwaren toeneemt alsmede de wens van de Kamer tot een zorgvuldige behandeling. Het kan zijn dat dit verband in de cijfers wordt weerspiegeld. Dit is dan een aanwijzing dat de lengte van de procedure op diverse manieren wordt bepaald door de inhoud van het wetsvoorstel.

Andere meer procedurele factoren die de snelheid van de behandeling kunnen beïnvloeden zijn de aard, omvang en organisatie van de ambtelijke bijstand en van de bijstand voor de kamerleden en commissies (medewerkers, griffie).

Als men de genoemde feitelijke en mogelijke beïnvloedingsfactoren overziet, dan blijken de meeste van politieke en/of inhoudelijke aard te zijn. Daar komt bij dat de meeste beslissingen over een wetsvoorstel en over de snelheid van de procedure ervan in handen liggen van politici, al kunnen ambtenaren ook enige invloed op de snelheid uitoefenen.¹⁰⁾ Een wetsvoorstel maakt, met andere woorden, deel uit van het politieke gebeuren (strijd, onderhandeling, samenwerking)¹¹⁾. Dat betekent dat de tijdsduur van een wetsprocedure niet een technische kwestie is, maar een van de politiek afhankelijke mogelijkheden.

10) Zie over de rol van ambtenaren bij het wetgevingsproces M.R. Mok, (p. 215 e.v.) en J. Niçaise (p. 225 e.v.), Het ambtelijk apparaat kan vertragend werken (interne geschilpunten, interdepartementale geschilpunten, interdepartementale affiniteiten). Er kan echter ook snel gewerkt worden. Naast (politiek) 'strategische' motieven kunnen ook persoonlijke elementen (individuele voorkeuren, intelligentie) een rol spelen.

11) Vgl. Ook J. van Putten, Haagse Machten, Den Haag, 1980.

6.2 Het geval Justitie

In paragraaf 5.1 is een algemene beschouwing gewijd aan factoren die (mogelijk) van invloed zijn op de lengte van de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen. In deze paragraaf zullen we ingaan op enkele factoren en deze in verband brengen met de wetgeving van het ministerie van Justitie. Daartoe is des te meer reden omdat de justitiewetgeving opvallend veel tijd nodig blijkt te hebben. Men kan zelfs stellen dat het ervaren probleem van de lange behandelingsduur eigenlijk vooral een probleem van de justitiewetgeving is. Immers, de justitiewetgeving kost gemiddeld veel en steeds meer tijd, kost in vergelijking tot de andere departementen zelfs de meeste tijd.¹²⁾

Deze toespitsing op Justitie kan overigens niet anders dan beperkt zijn. In de PARAC-documentatie zijn slechts enkele en dan nog formele gegevens opgenomen die verband zouden kunnen houden met de lengte van de wetgevingsprocedure: het uitbrengen van een Voorlopig Verslag in plaats van een Verslag, het aantal ondertekenaars, de geopenbaarde advisering door de Raad van State, en het aantal amendementen. Een volgend probleem bij deze toespitsing is dat een vergelijking met andere departementen thans niet mogelijk is: het Parlementair Documentatie Centrum zal daarover te zijner tijd rapporteren. Toch valt er wel iets te zeggen. Onderzocht zijn de eerdergenoemde 60 wetsvoorstellen die tijdens het kabinet Lubbers het Staatsblad bereikten.

Te constateren is (zie de tabellen 5 en 6) dat de Tweede Kamer ten aanzien van de wetsvoorstellen van Justitie eerder overgaat tot het opstellen van een Voorlopig Verslag dan ten aanzien van de wetsvoorstellen in het algemeen. Waar een Voorlopig Verslag wordt opgesteld, duurt de behandeling langer. Ook binnen de justitievoorstellen ziet men dit terug. Van de 25 wetten die minister Korthals Altes initieerde, werd in 11 gevallen een Voorlopig Verslag uitgebracht (gemiddelde duur 507 dagen); bij de overige 14 stelde de Tweede Kamer direct een (Eind)Verslag op (gemiddelde duur: 235 dagen).

Bij de gemiddeld veel meer tijd genomen hebbende wetsvoorstellen welke Korthals Altes erfde van zijn ambtsvoorganger(s), werd in 29 van de 35 gevallen een Voorlopig Verslag uitgebracht, en slechts 6 maal niet. Tot die 6 horen de voorstellen die het minste tijd namen.

Het volgende schema valt op te stellen:

behandelingsduur	VV	geen VV
0-12 maanden	7	15
13-24 maanden	9	3
25-36 maanden	9	1
» 36 maanden	15	1*

* Dit wetsvoorstel (16946) werd gelijktijdig behandeld met een wetsvoorstel waarbij wel een Voorlopig Verslag werd opgesteld.

Zoals gezegd valt aan te nemen dat een Voorlopig Verslag wordt uitgebracht in geval van een belangrijk en/of controversieel voorstel. Indien wij de justitiewetsvoorstellen op grond van de inhoudsaanduiding categoriseren, dan valt op dat in bijzonder veel gevallen waarbij geen VV werd uitgebracht (10), het onderwerp van sterk procesrechtelijke aard was (Sv, Rv, R.O. e.d.). Waar procesrechtelijke voorstellen een sterk politieke lading hadden, zoals bij de goedkeuring van het antiterrorismeverdrag, werd wel een Voorlopig Verslag uitgebracht. Regels omtrent de meting van schepen spreken weer niet tot ieders verbeelding, terwijl de — controversiële — problematiek waarvan het

¹²⁾ Zie Visscher, 1986.

zg. politiestopwetje getuigt, al in ander verband uitvoerig besproken werd (in beide gevallen geen Voorlopig Verslag).

Nu is in het bovenstaande sprake van een tweetal inhoudelijke aanduidingen: politiek belangrijk/controversieel (extern) en de zakelijke inhoud van het wetsvoorstel. In het onderstaande gaan we vooral op het laatstgenoemde in, mede vanuit de veronderstelling dat controversiële/politiek belangrijke wetsvoorstellen dit zijn om reden van de zakelijke inhoud ervan.

Niet alleen op grond van het relatief grote aantal Voorlopige Verslagen, maar ook vanuit meer theoretische overwegingen kan de stelling worden geponeerd dat de lange behandelingsduur van de justitiewetgeving valt toe te schrijven aan het enigszins bijzondere karakter van deze wetgeving. Zij is immers veelal van sterk normatieve aard, vaak geldend voor de gehele bevolking.¹³⁾ Van het NBW geldt dat dit niet alleen genoemde normatieve betekenis heeft maar ook dat het technisch niet eenvoudig is.¹⁴⁾ De justitiewetgeving is minder instrumenteel van karakter in de zin dat met behulp van een wet concrete doelen nagestreefd worden.¹⁵⁾ Men kan vanzelfsprekend naar voren brengen dat een strafrechtelijk verbod opstellen ook 'instrumenteel' is, maar het is van andere orde dan de regulering van de melkproductie of de instelling van een adviescollege: het gaat om gedragsregels. Daarbij kunnen fundamentele vragen een belangrijke rol spelen. Bovendien kunnen zowel strafrechtelijke als familierechtelijke onderwerpen de emoties hoog doen oplaaien.

Voorts, of in andere woorden, kan van de justitiewetgeving worden gezegd, dat het gaat om veelal immateriële belangen, om waarden. Daarover wordt snel een principiële strijd gevoerd; het is dan vaak moeilijk een compromis te vinden.¹⁶⁾ En omdat het niet om materiële (financiële) belangen gaat, kan men eerder bereid zijn het conflict vooruit te schuiven: het kost niks en de kans op overeenstemming neemt toe.

Gepoogd is wat specifiekier na te gaan of de veronderstelling dat de inhoud van wetsvoorstellen de behandelingsduur sterk beïnvloedt, hout snijdt. Aan de wetgevingsafdelingen van het ministerie van Justitie is gevraagd om 55 justitiewetsvoorstellen die tijdens het kabinet Lubbers het Staatsblad bereikten¹⁷⁾ te verdelen in 'overwegend technisch of formeel' en 'inhoudelijk belangrijk' en daarnaast in 'voor specifieke groepen geldende' of 'voor ieder geldende' (gedrags)regels. Omdat met name dit laatste onderscheid niet geheel sluitend is (bv. hoe benoemt men een regeling voor de meting van schepen of auteursrechtelijke bepalingen die in principe voor ieder gelden), is de categorie overig/anders toegevoegd. Van deze laatste categorie werd echter geen gebruik gemaakt.

13) Vgl. ook Van den Heuvel, p. 47, die een overzicht van ontwerpen geeft, waarin een gedragsregel voor burgers is opgenomen. Justitie (en daarna SoZaWe) scoort het hoogst van de departementen. Daarmee kan samenhangen dat er een minder duidelijke of hecht gestructureerde achterban bestaat, waarmee afspraken worden gemaakt. De afwezigheid van een hechte of eenduidige achterban kan de snelheid negatief beïnvloeden.

14) En misschien speelt er ook een psychische barrière — de invoering van vernieuwd recht op een omvangrijk rechtsgebied maakt wellicht dat men extra voorzichtig is.

15) Met het oog op verder onderzoek zou een typologie van wetgeving ontworpen moeten worden. In de eerste plaats is er de indeling naar departementen of naar beleidsvelden (milieu, verkeerswetgeving). In de tweede plaats kan men denken aan formele kenmerken als raamwet, wijziging, in-trekking, goedkeuring verdrag. In de derde plaats zijn er diverse inhoudelijke onderscheidingen denkbaar: naar aard en aantal van justitielabelen op wie wetten betrekking hebben; naar de inhoud (in de zin van een procedure, een plan, een handhavingssysteem, een gedragsregel); naar de inhoud in meer functionele zin (ordering, verdeling van maatschappelijke goederen, bescherming). Van andere aard is nog een indeling naar routinematige wetgeving en unieke wetgeving. Het is de vraag of het onderscheid van Koopmans (1970 p. 223) in codificerend en modifierend bruikbaar is in verband met de lengte van de procedure. Immers, in een pluriforme samenleving is het codificeren van normen niet (meer) een technische aangelegenheid, die snel is uit te voeren.

16) Vgl. Aubert, p. 156 e.v.

17) Het betreft hier de periode tot 31.1.1986; de 5 voorstellen die tussen 31.1 en 21.5 het Staatsblad bereikten konden niet in dit overzicht worden opgenomen.

In het onderstaande schema valt te constateren dat de inhoudelijk belangrijke wetsvoorstellen meer dan 2 x zoveel tijd kosten dan de technisch formele.

Aard van de wetgeving					
	technisch	inhoudelijk belangrijk	specifiek	algemeen	inhoudelijk + algemeen
aantal	32	23	30	25	11
gem. duur (in maanden)	15	36	24	25	42

Men ziet voorts dat de combinatie inhoudelijk en algemeen, zo'n 20% van de justitiewetgeving, gemiddeld 3½ jaar neemt.

Omdat de indeling van wetsvoorstellen in deze categorieën een element van waardering (individuele inkleuring) bevat, heb ik onafhankelijk (tezelfdertijd) van de wetgevingsafdeling de wetsvoorstellen ingedeeld op basis van de titel van de wet en de steekwoorden van het PARAC-systeem. De verschillen komen daarbij scherper uit:

	technisch	inhoudelijk belangrijk	specifiek	algemeen	inhoudelijk + algemeen
aantal	31	24	31	24	13
gem. duur in maanden	15	38	19	32	44

Belangrijk verschilpunt tussen beide inzake technisch of inhoudelijk zijn de Rijkswet op het Nederlandschap de gelijktijdig behandelde goedkeuringswet van de verdragen inzake staatloosheid en meervoudige nationaliteit (2 x 41 maanden). Deze heb ik tot de inhoudelijke ontwerpen gerekend.

Een indeling naar rechtsgebied geeft een vergelijkbaar beeld. De vaak inhoudelijke en sterk normatieve wetsvoorstellen op het terrein van strafrecht en strafvordering nemen gemiddeld 36 maanden, terwijl de wetsvoorstellen op het terrein van de rechterlijke organisatie, rechtsvordering c.a. gemiddeld 16 maanden kosten. Het personen- en familierecht neemt een tussenpositie in.

Binnen strafrecht, strafvordering en personen- en familierecht ziet men eveneens weer de verschillen tussen enerzijds de technische en anderzijds de inhoudelijke onderwerpen.

Ook mevrouw Bok (p. 263 e.v.) komt na een vergelijking van de tijdsduur van de wetsvoorstellen die in 1982 het Staatsblad bereikten, tot de conclusie dat het vooral inhoudelijk zware, nog geen communis opinio kennende of gevoelig liggende onderwerpen zijn die veel tijd kosten, zoals de rechtsbescherming tegen de overheid, de openbaarheid van bestuur, het echtscheidingsrecht, de wet afbreking zwangerschap. Snelle wetten (in 1 en 2 maanden tot wet verheven) komen haars inziens overwegend voor op sociaal-economisch en daarmee samenhangend onderwijsterrein.

De relatie tussen de lengte van de wetgevingsprocedure en het inhoudelijke belang of de controversialiteit kan mogelijk ook weerspiegeld worden in het verband tussen de indiening van amendementen (hetgeen weinig extra tijd hoeft te nemen) en de hoeveelheid tijd welke een wetsprocedure neemt. Immers, met behulp van amendementen poogt men wetsvoorstellen te veranderen. Op die onderdelen kunnen wetsvoorstellen controversieel zijn. Geheel

zeker is die relatie niet omdat amendementen eveneens ingediend kunnen worden vanwege de opvatting dat een voorstel onvoldragen is of omdat de indieners er electoraal succes mee denken te boeken. Ook het omgekeerde hoeft niet het geval te zijn. De afwezigheid van amendementen hoeft niet te betekenen dat het voorstel onomstreden was, maar kan het gevolg zijn van politiek overleg tijdens de kamerbehandeling van een wetsvoorstel. Met deze beperkingen in gedachten, kunnen de volgende cijfers worden gegeven.

Bij 14 van de 60 wetsvoorstellen werden één of meer amendementen ingediend. Als een amendement werd ingediend was de behandelingsduur aanzienlijk langer: 45 maanden tegenover 26 maanden gemiddeld. Dit kan er derhalve op duiden dat de lengte van de procedure in verband staat met de (inhoudelijke) betekenis van een wetsvoorstel.

Vervolgens kan worden ingegaan op een andere relatie, die door Van Schendelen en Van Maarseveen destijds is aangegeven, nl. dat, als er meer ondertekenaars van een voorstel zijn, de kans groot is dat het wetgevingsproces langer duurt. Dit is nog steeds het geval bij de justitiewetgeving. In geval van 1 ondertekenaar (31 x) duurt de wetgeving gemiddeld 21 maanden, bij 2 of meer ondertekenaars neemt zij 32 maanden). Overigens is dit gegeven alleen interessant, waar het een mogelijke aanduiding is voor verwevenheid van departementale aandachtsgebieden, met de daarmee mogelijk verbonden ingewikkeldheid. Van den Heuvel trekt de conclusie (of uit de veronderstelling, dat is niet geheel duidelijk) dat het feit van meer ondertekenaars een aanwijzing is voor een grotere ingewikkeldheid. Toch hoeft dat lang niet altijd zo te zijn, met name waar het de goedkeuring of uitvoering van internationale verdragen betreft. Immers, daar heeft Justitie vaak het inhoudelijke voortouw en is de betrokkenheid van Buitenlandse Zaken een meer formele ¹⁸⁾. Wel kan men zeggen dat er meer interdepartementaal overleg nodig is en dit kan een vertragende factor zijn. Het hoeft overigens niet. De 4 keren dat met Financiën gewerkt werd, duurde het zelfs erg kort (gemiddeld 12 maanden).

In het voorgaande is de stelling verdedigd dat de lange duur van de justitiewetgeving in vergelijking tot die van andere departementen, te verklaren is vanuit de aard van die wetgeving.

Daarnaast kunnen er ook andere redenen zijn voor die lange duur. Zo is denkbaar dat een bezetting van 39 wetgevingsjuristen ¹⁹⁾ bij de vier wetgevingsafdelingen op Justitie te weinig is voor de wetgevende en andere taken van deze afdelingen. Dit betekent dat prioriteiten moeten worden gesteld en dat een deel van het werk blijft liggen.

Van andere aard is de volgende mogelijke reden.

Zoals gezegd, weerspiegelen de cijfers over de lengte van de wetgevingsprocedure niet de hoeveelheid tijd die aan wetsvoorstellen wordt besteed. Zij geven slechts aan hoe lang het gemiddeld duurt voor wetsvoorstellen wet worden. De bij de wetgeving betrokkenen hebben vele en andere taken en werkzaamheden. Men kan daarom de tijdsduur ook beschouwen als een indicatie voor de prioriteit die wetsvoorstellen van de diverse departementen hebben. De lange duur van de justitiewetten kan een aanduiding zijn van een lage politieke prioriteit. Deze lage politieke prioriteit kan verband houden met een relatief zwakke positie van de vaste Kamercommissie van Justitie. Vanzelfsprekend kan het ook samenhangen met toch weer de inhoud van de wetgeving: door het ontbreken van deadlines (in tegenstelling tot bv. bepaalde fiscale maatregelen) of omdat men de aard van de materie (normatief), immaterieel)

18) Justitie werkt, indien het eerste ondertekenaar is, verreweg het meeste samen met Buitenlandse Zaken. Vgl. ook het overzicht van Van den Heuvel p. 12/13.

19) Staatsalmanak 1985. Uit de Almanak krijgt men de indruk dat op het snelle Financiën (Visscher, 1986) veel meer personen werken aan de wetgeving dan op Justitie. Financiën heeft een vergelijkbare formele wetgevingsproductie en waarschijnlijk veel meer routine-wetgeving. Vanzelfsprekend is dit niet voldoende bewijs, bv. al omdat de materiële wetgeving niet in deze afweging is betrokken.

minder spoedeisend vindt: men tilt een euthanasieproblematiek gemakkelijker over de verkiezingen heen dan de stelselherziening van de sociale zekerheid.

Vanwege de afwezigheid van empirische ondersteuning zijn deze overwegingen vooral van hypothetische aard.

6.3 Is de duur van de wetgevingsprocedure te beïnvloeden?

In par. 5.1 zijn diverse factoren die de lengte van de wetgevingsprocedure de revue gepasseerd. In par. 5.2 is, voorzover thans mogelijk, de invloed van enkele ervan op de justitiewetgeving nagegaan. Daarbij bleek er enige grond te zijn voor de veronderstelling dat de veel langere duur van de justitiewetgeving verband houdt met de inhoud van deze wetgeving.

Thans is de vraag aan de orde of de lengte van de wetgevingsprocedure te beïnvloeden is. Is er een beleid te voeren; zijn er gerichte maatregelen te bedenken waarmee de lange duur bekort kan worden. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat er kennelijk enige noodzaak is die duur te bekorten (zie daarover de slotbeschouwing).

Nu is op dit punt nog weinig systematisch empirisch onderzoek verricht, met uitzondering van, ten dele, het onderzoek van Van Schendelen en Van Maarseveen. Dat betekent, dat ik vooral een theoretisch getinte beschouwing geef over de mogelijkheden van een versnellingsbeleid. Dit kan onder andere gebeuren door de drie groepen factoren die de lengte beïnvloeden (inhoud, procedure, omgeving), langs te lopen. Vooraf zij nog in herinnering gebracht dat een belangrijk deel van de wetsvoorstellen binnen het jaar wet wordt. De hiernavolgende opmerkingen hebben met name betrekking op de voorstellen die er relatief lang over doen.

De factoren die verband houden met de *inhoud* van wetsvoorstellen vallen niet beleidsmatig (systematisch, met gerichte maatregelen), te beïnvloeden. De inhoud wordt immers per geval en in een politiek en maatschappelijk krachtenveld bepaald. Wel kan men veronderstellen dat eenvoudiger wetgeving invloed heeft op het tempo van de wetgevingsprocedure. Men krijgt de indruk dat ook de Bijzondere Kamercommissie Onderzoek van de Organisatie en Werkwijze van de Tweede Kamer dit standpunt inneemt.²⁰⁾ Zij benadrukt de noodzaak van wetgeving op hoofdlijnen, met een ruime toepassing van delegatie.

Een andere mogelijkheid is aan te sluiten bij de dereguleringstendens en te komen tot minder wetgeving. Dit leidt overigens vermoedelijk tot het paradoxale gevolg dat de gemiddelde tijd die de wetgevingsprocedure neemt, juist zal toenemen. Men mag immers verwachten, dat de eenvoudiger en onbelangrijker onderwerpen anders zullen worden afgedaan — de toch al veel tijd nemende belangrijke onderwerpen blijven een wet vereisen. Het gaat hier om een statistische paradox — de totale tijd aan wetgeving te besteden kan afnemen en in die zin zou deze vorm van deregulering een verlichting kunnen betekenen voor het wetgevingsgebeuren.

Nu kan men wel spreken van een dereguleringsbeleid en van de gunstige invloed die ervanuit kan gaan op de lengte van de wetgevingsprocedure, maar dit beleid is in sterke mate intentioneel en weinig instrumenteel. Men moet het hebben van goede voornemens.

Als men de behandeling van wetsvoorstellen wil bekorten, ligt het in de rede om vooral de hulpmiddelen te zoeken in de *procedure* van het wetgevingsproces. Dat is ook wel gepoogd. Zo bv. door Telders, zoals vermeld, en meer recent door J.M. Polak (1979), die beoogde een analyse te geven van het wetgevingsproces in verband met de vraag of dit proces voldoet aan eisen van deugdelijkheid en snelheid. Hij komt echter weinig verder dan een beschrij-

20) T.K. 1985-1986, 19336, p. 30.

ving van de procedure, een pleidooi voor een deugdelijker wetgevingsorganisatie op de departementen en de wens dat ook de Kamer deskundige mankracht verwerft. Of grotere deskundigheid of snelheid ten goede komt, is echter zeer de vraag. Er wordt dan teveel van uitgegaan dat de formulering van een wet een technische aangelegenheid is. Wat echter tijd kost is het politieke milieu en de omstandigheid dat er, zeker in coalities, onderhandelingen moeten worden gevoerd om compromissen te sluiten. Deze vragen veel tijd, al was het maar om a) de oplossing te vinden en b) de achterban te tonen dat er lang genoeg gestreden is voor de eigen overtuiging. En ook los van de politieke omgeving betekent meer deskundigheid niet noodzakelijk meer snelheid; eerder het tegendeel.

Zijn medepreadviseur Scheltema doet wel een voorstel de wetgevingsprocedure te veranderen. Dit is weliswaar ingegeven door zijn signalering van inhoudelijke knelpunten, maar Scheltema verwacht er een versnellende werking van op de duur van wetgevingsprocedure (p. 131). Het gaat in dit verband om de gedachte van een (vaste) commissie voor de wetgeving in de Tweede Kamer. Daar echter deze commissie *naast* de vaste commissies voor de beleidssectoren moet opereren, valt niet direct te zien waar de tijdswinst ligt.

Andere constructies, waarbij de invloed van het parlement wordt verkleind, wijst hij, mijns inziens op terechte gronden, af (p. 131-133).

Niçaise (1984, p. 230) suggereert een betere beheersing van het wetgevingsproces door een betere programmering, eveneens een vaker geuite gedachte. Ook daarvan vermoed ik dat het geen invloed zal hebben op de tijdsduur die wetsvoorstellen nodig hebben om wet te worden. Gesteld dat het al mogelijk is een overzicht van lopende wetgeving op te stellen, dan zal dit hoogstens betekenen dat beter prioriteiten kunnen worden gesteld — als dat al kan.²¹⁾ Prioriteitstelling betekent voorts dat weliswaar achter de behandeling van sommige wetsvoorstellen meer vaart wordt gezet, maar dat dus andere blijven liggen (aangenomen dat de ambtelijke ondersteuning en de beschikbare tijd van kamerleden gelijk blijven).²²⁾

Daarmee wil niet gezegd zijn dat prioriteitstelling geen voordelen heeft. Gericht en beargumenteerd zal aan bepaalde wetsvoorstellen wel en aan andere niet worden gewerkt. Voorts kan beter beoordeeld worden welke (nieuwe) plannen haalbaar zijn en welke niet. Tevens kan uit programmering worden afgeleid of de wetgevingsafdelingen tekort aan mankracht hebben, hetzij structureel, hetzij incidenteel. Dit laatste kan zich voordoen als een kabinet aan het einde van de rit een aantal wetsvoorstellen tot een goed einde wil brengen. Met name een structureel tekort aan mankracht kan een reden zijn dat de wetgevingsprocedure gemiddeld lang duurt.

Fasseur ziet als belangrijke vertrager de Tweede Kamer. In het bijzonder wijt hij die vertraging aan de schriftelijke behandeling die uitgebreider is dan vroeger (1984, p. 12, 18) en aan het gebruik van hoorzittingen. Hij schrijft niet dat deze procedure moet worden afgeschaft, maar met het noemen van de kwaal suggereert hij dat een spaarzaam gebruik van beide elementen wenselijk is. Het gaat hier evenwel om een inhoudelijke beoordeling van de wetgevingsprocedure, om het belang dat de Kamer aan een wetsvoorstel en aan inbreng van buiten hecht. Een versnellingsbeleid is hier niet op te voeren — de Kamer dient het belang van snelheid af te wegen tegen andere belangen.

De Tweede Kamer zelf is op dit punt wel bezig. Zo zijn procedurele wijzigingen voorgesteld door de al genoemde Bijzondere Commissie Onderzoek van de Organisatie en de Werkwijze van de Tweede Kamer. In haar recent opgesteld rapport constateert deze Commissie dat de behandeling van de wetgeving doorgaans te traag is.²³⁾ Daarnaast signaleert zij enkele andere tekortkomingen, zoals het gebrek aan coördinatie tussen ministeries en het gebrek

21) Men zie de sterk relativiserende opmerkingen van Fasseur (p. 7 e.v.).

22) Aldus ook de minister van Justitie in 1975, geciteerd door J.M. Polak, 1975, p. 1.

23) Zie noot 9, p. 25.

aan aandacht in de Kamer voor wetstechnische- en uitvoeringsaspecten. De procedurele aanbevelingen lijken met name voor die meer inhoudelijke tekortkomingen geschreven. Aanbevolen wordt onder meer om de schriftelijke voorbereiding te laten voorafgaan door een mondelinge overleg over de algemene aspecten van het wetsvoorstel en over de politieke haalbaarheid ervan.²⁴⁾ Voor de technische aspecten zou een tot de Kamer behorend bureau wetgeving moeten worden ingeschakeld.

Uit oogpunt van snelheid lijkt dit geen goed voorstel. Het betekent een overleg erbij en de neiging bestaat om dergelijke nieuwe procedure-onderdelen niet plaatsvervangend, zoals de commissie voor sommige gevallen hoopt, maar vooral aanvullend te gebruiken. Men ziet dit verschijnsel bv. bij de U.C.V. Zou een versnelling gewenst zijn, dan moet de commissie deze procedure als een, een andere procedure uitsluitend, alternatief voorstellen.

Ook de inschakeling van een 'griffierlijk' bureau wetgeving betekent zowel een verambtelijking als een extra organisatie-onderdeel, dat zijn eigen plaats gaat innemen en zijn tijd nodig heeft, al was het maar om zijn werk goed te doen. Juist omdat de justitiewetgeving verhoudingsgewijs zo lang duurt, zou het in de rede liggen om op dat terrein specifieke maatregelen voor te stellen (bv. Griffie-versterking voor deze Commissie, andere verdeling van vergader-tijd).

Restauratieve opties als het terugbrengen van het aantal leden der Staten-Generaal of de invoering van het tijdens Thorbecke vigerende stelsel van de intrekking van niet afgehandelde wetsvoorstellen aan het einde van het parlementaire jaar, behoeven geen uitvoerige bespreking. Het eerste bevat daarvoor, los nog van de onduidelijkheid over de invloed ervan op de lengte van de wetgevingsprocedure, te veel andere aspecten. Het tweede zal zeker tot een flinke tijdsverspilling leiden omdat veel wetsvoorstellen opnieuw zullen moeten worden ingediend, en dus overgedaan. Men bereikt slechts een optische versnelling van de wetgevingsprocedure, geen werkelijke.

De geneigdheid de wetgevingsprocedure ingrijpend te veranderen mag men overigens niet al te groot schatten. Bij de herziening van de Grondwet is door de fractie van D'66 in de Tweede Kamer opgeworpen dat een andere (en snellere) wetgevingsprocedure wenselijk was. Deze wens is niet gehonoreerd. Als argumenten werden aangevoerd dat gebleken was dat de wetgever heel snel kan werken als dat nodig is en dat binnen de bestaande procedure al diverse mogelijkheden bestaan om de tijdsduur te bekorten (meer delegatie, meer vooroverleg, meer gebruik van commissies).²⁵⁾

Daarmee komen we op de kern van het procedurele aspect. De procedure thans laat snel werken inderdaad toe en in veel gevallen wordt ook snel gewerkt. Aan de procedure zelf ligt het derhalve naar alle waarschijnlijkheid niet. Verbeteringen van procedurele aard zullen dan ook niet of nauwelijks helpen.²⁶⁾

Tenslotte de laatste groep van factoren, de politieke bepaaldheid van een wetsvoorstel en de *politieke omgeving* waarin het verkeert. Politieke druk, de verhoudingen in de coalitie, de aanwezigheid en de kracht van belangengroeperingen zijn waarschijnlijk veel meer bepalend voor de snelheid dan de procedurele. Daarbij komt dat de wetgevende arbeid slechts een deel van de activiteiten van het politiek bedrijf uitmaakt. Derhalve zijn de werkbelasting van de politici, het voorkomen van veel of weinig incidenten, de komst van verkiezingen e.d. eveneens van invloed op de snelheid van het wetgevingsproces.

Dat alles betekent dat beïnvloeding van de snelheid van de wetgevingsprocedure niet makkelijk zal zijn omdat instrumenten daartoe in wezen ontbreken.

24) Overigens verzet thans geen bepaling zich tegen zo'n procedure.

25) T.K. 15047 (R 1099), MvA, p. 10; Naar een nieuwe Grondwet, deel 25, Algehele grondwetherziening, deel Va Wetgeving en Bestuur, Den Haag 1983.

26) Erkend zij dat ook al zit het probleem misschien niet in de procedure, niettemin een andere procedure wel een gunstige invloed kan hebben op de snelheid van behandeling.

7 Slotbeschouwing

De vraag is gesteld welke factoren de duur van het proces van formele wetgeving bepalen en hoe een eventuele te lange tijdsduur van de formele wetgeving zou zijn te beïnvloeden. Het gaat hierbij om de parlementaire behandeling van wetsvoorstellen.

Als we eerst bezien wat de feitelijke tijdsduur van de formele wetgevingsprocedure is, dan valt het volgende te constateren.

De gemiddelde tijdsduur van wetten, d.w.z. de periode van indiening van het wetsvoorstel tot de aanvaarding ervan in de Eerste Kamer, ligt over de laatste 10 jaar op gemiddeld 466 dagen. Het duurt dan nog zo'n twee à drie weken voor het voorstel in het Staatsblad verschijnt. Deze periode is wel wat langer dan de 320 dagen die Van Schendelen en Van Maarseveen voor de periode 1961-1980 vonden. Daarbij moet echter de opmerking worden gemaakt dat zij de langdurige wetsvoorstellen (de zg. uitbijters) buiten deze cijfers lieten. Voorts is er geen sprake van een duidelijke trend. Men mag daarom veronderstellen dat vergeleken bij vijftien jaar terug, de wetgever nauwelijks meer tijd nodig heeft.

Voor de justitiewetgeving blijkt evenwel aanzienlijk meer tijd nodig te zijn: 810 dagen (ongeveer anderhalf à twee maal zoveel als voor de overige wetgeving). In dit geval is er een toename in tijdsduur ten opzichte van de periode 1961-1970.

Is dit nu lang of 'te' lang?

Een antwoord op deze vraag is niet zonder meer te geven. Voorop zij gesteld dat de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel in veel gevallen een 'momentopname' is. Veelal kent een wetsvoorstel een langdurige voorgeschiedenis. Eenmaal in de wet geregeld, wil het niet zeggen dat de discussie over het onderwerp definitief afgesloten is. De abortusproblematiek is daarvan een levendig voorbeeld. Vervolgens moet opgemerkt worden dat het om gemiddelden gaat. Er zijn veel kortdurende trajecten en er zijn (veel minder) zeer langdurende trajecten. De indruk bestaat dat vooral voor inhoudelijk belangrijke en controversiële, politiek gevoelige wetten veel tijd genomen wordt. Voor de justitiewetgeving die sterk normatief is en de emoties kan doen oplaaien, geldt dit in het bijzonder.

In aansluiting hierop kan men zeggen dat het oordeel 'lang' of 'te lang' afhangt van de maat die men aanlegt. Hierboven is al aangegeven dat het politieke of inhoudelijke belang zo'n maat zou kunnen zijn. Dit is ten dele een bruikbaar criterium. Ten dele, omdat deze waardering zelf ook weer politiek bepaald is (zo bv. de fluoridering van het drinkwater). Bovendien is snel of niet snel vaak ook onderdeel van een politieke strijd. Een sprekend voorbeeld biedt de goedkeuring van de Overeenkomst met de Verenigde Staten over de plaatsing van kruisraketten: "een zorgvuldige, diepgaande bestudering van de materie" kwam de oppositie zeer te stade, terwijl voor de regeringscoalitie gold "dat in de openbare discussie de standpunten zodanig uitgekristalli-

seerd zijn, dat niets een snelle behandeling in de weg hoeft te staan", zoals het parlementair gezegd had kunnen zijn.¹⁾

Andere factoren die het oordeel over de lengte bepalen kunnen, zijn bijvoorbeeld de verhouding tussen parlement en regering of de aanvaarding van regels door de burger.

Interessant is de vraag waarom telkenmale de klacht van te trage wetgeving weerklinkt. Want dat is het geval. Ook in de vorige eeuw, toen de wetgevingsprocedure naar mijn indruk in het algemeen minder tijd in beslag nam, kon men dergelijke geluiden al horen. Niet bij Buys overigens. Diens zorg om kwalitatief goede beslissingen bracht mee dat hij nauwkeurige studie op zijn plaats achtte.²⁾

Het verwijt van traagheid in de vorige eeuw kan te maken hebben met de opvatting dat, zoals Katz het in zijn dissertatie schrijft, "de ontwikkelingsgang der volken in de regel geleidelijk is en dat het recht met die ("vreedzame") voortuitgang parallel loopt, die als het ware in formules giet". Wetgeving wordt beschouwd als een technische, mechanische activiteit (Katz spreekt er ook schande van dat kamerleden partijbelangen van invloed laten zijn op hun stemgedrag (p. 316)).

Voor de huidige tijd kan wellicht als antwoord gelden dat de wetgeving in sterke mate instrumenteel is geworden, meer afhankelijk van (aanhangel bij) het inhoudelijke beleid (Koopmans, 1970) of dat er instrumenteler over wordt gedacht. Daarbij hoort dan dat de snelheid van de wetgeving die van het beleid volgt.

Gehoord deze klachten is het goed te bedenken dat er zeker redenen zijn om tijd te nemen voor de behandeling van wetsvoorstellen. Dit kan de zorgvuldigheid dienen, de consensus en de aanvaarding door de burgers vergroten. In het bijzonder geldt dit voor controversiële en/of sterk normatieve regelingen. Voorts zij in dit verband opgemerkt dat de samenleving niet gebaat lijkt te zijn bij een directe wettelijke verankering van elke nieuwe ethische of morele mode. Dit is geen pleidooi voor traagheid, maar wel voor een overwogen wetgevingsbeleid ter zake van normatieve kwesties in een pluriforme en veranderende samenleving.

Ook feitelijk valt te begrijpen waarom het soms lang duurt. Weliswaar kan men zeggen dat wetgeving instrumenteler geworden (of gedacht) is en meer aanvullend op (afhankelijk van) het beleid, niet mag worden vergeten dat wetgeving nog steeds ook het beleid zelf bevat. Dat is zeker het geval voor de justitiewetgeving. Hierbij dient bedacht te worden dat de samenleving pluriformer en complexer is geworden, dat er meer belangen te dienen zijn en dat de opvattingen over de rol van de overheid veranderd zijn ten opzichte van vroeger (en ook thans weer veranderen). Dit maakt het, zoals gezegd, begrijpelijk dat wetgeving soms lang duurt (en langer dan vroeger).

Nu blijkt dat 63% van de ingediende wetsvoorstellen binnen het jaar wet wordt en dat met name voor de inhoudelijke wetsvoorstellen tijd genomen wordt, moet de conclusie zijn dat het probleem van de lange duur van de wetgevingsprocedure niet overtrokken moet worden.³⁾ Niettemin kan ook opgemerkt worden dat 37% van de wetsvoorstellen, toch een aanmerkelijk deel, er langer dan een jaar over doet en ruim 17% zelfs langer dan twee jaar om de status van wet te bereiken. Voor dit deel in het bijzonder gelden de navolgende opmerkingen.

Er zijn vanzelfsprekend goede redenen om enige snelheid te betrachten bij

1) Uit kranteberichten blijkt dat voor een meerderheid de goede ontwikkelingen in de onderhandelingen over de beperking van middellange afstandsракетten niet en voor een minderheid juist wel een reden is om de afhandeling van de ratificatie van het plaatsingsverdrag te staken (NRC Handelsblad 26.2.'86).

2) De Grondwet I, ihb. p. 595-597.

3) Strikt genomen kan een procedure van sneller dan een jaar toch nog 'te lang' zijn, in de zin dat het sneller zou hebben gekund.

het maken van wetten. De rechtszekerheid en de duidelijkheid zijn er bv. mee gediend, terwijl, zoals Fasseur (p. 19) schrijft, de democratie er de dupe van is als de wetgever geen gelijke tred weet te houden met maatschappelijke ontwikkelingen. Ook staatsrechtelijk zou het fraaier zijn als men erin zou slagen de tijdsduur te bekorten. Immers, een regering wordt gekozen, althans idealiter, met het oog op een programma, een beleid. Niet alleen in verband met zijn positie, maar ook vanwege het kunnen uitvoeren van dat beleid, is het wenselijk dat een minister de oogst kan binnenhalen tijdens de kabinetsperiode. Dat lijkt zeker voor de minister van Justitie thans nauwelijks haalbaar. De resultaten qua wetgeving van een door deze ingezet beleid komen jaren na dato in het Staatsblad, ook omdat de (inter)departementale en maatschappelijke voorbereiding van een wetsvoorstel hun tijd vragen.

Hoe kan bereikt worden dat het sneller gaat. Gerichte maatregelen bevinden zich al snel in de procedurele sfeer. Uit de bespreking van de factoren die de lengte van de wetgevingsprocedure beïnvloeden blijkt evenwel dat het probleem niet zit in de procedure. Men krijgt de indruk dat de inhoud van de wetgeving in combinatie met de politieke omgeving waarin de behandeling van een wetsvoorstel plaatsvindt, bepalend zijn voor de snelheid. Het kan immers al snel, maar het gebeurt niet.

Ook de kans dat de procedure wezenlijk wordt veranderd, lijkt thans niet groot. Oplossingen zullen dan binnen het bestaande kader gevonden moeten worden — zo dat mogelijk is. In dat kader valt wel een enkele opmerking over de procedure te maken.

Blijkens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is het doel van de schriftelijke behandeling een goede voorbereiding van de mondelinge en openbare beraadslaging over een wetsvoorstel. Na een uitgebreide schriftelijke ronde van Voorlopig Verslag en Memorie van Antwoord is het de vraag of een inhoudelijk (Eind)Verslag nodig is. Bij de ingediende inhoudelijke (Eind)Verslagen gaat het vaak om een herhaling van zetten, die vooral de inventiviteit prikkelt hetzelfde anders te zeggen. Een terughoudende opstelling waar het de tweede instantie betreft, zou een flinke tijdwinst kunnen opleveren.⁴⁾

Wellicht niet direct tijdwinst, maar wel een beter beheersbaar tijdspad levert programmering op. Men mag overigens enige scepsis hebben over de mogelijkheid van realisering hiervan. Vooral van departementale kant zou hier — verder — aan gewerkt moeten worden door onder meer regelmatig een overzicht te bieden van voorstellen waar wel en waar niet aan gewerkt wordt.

Geconstateerd is, dat met name de justitiewetgeving er lang over doet. Weliswaar valt dit in hoge mate te verklaren vanuit de inhoud van die wetten (normatief, immaterieel, weinig routinematig), maar het is niet onaannemelijk dat de bemanning van wetgevingsafdelingen van Justitie en bij de vaste Kamercommissie voor de Justitie, te krap is.

Ook (juist) voor deze wetgeving zou programmering in elk geval een beeld geven van wat de mogelijkheden zijn en wat men dus voor de nabije toekomst mag verwachten.

Wil men de behandeling bespoedigen, dan zou men dit ook kunnen pogen te bereiken door kortere en eenvoudiger wetgeving (qua inhoud) of door terughoudendheid met het gebruik van het middel 'wet'. Het eerste gaat terug op de bevinding van Van Schendelen en Van Maarseveen dat wetgeving die minder uitvoerig is vaak minder behandelingstijd vergt. Beperking tot hoofdlijnen hoeft niet te betekenen dat niet zorgvuldig en uitvoerig daarover wordt gesproken — maar men hoeft niet in te gaan op alle details.

De tweede gedachte houdt verband met de mogelijkheid dat de totale werk-

4) Ook uit oogpunt van overleg (onderhandeling) is dit niet onverstandig. 'Winst' is juist te halen bij de mondelinge behandeling of in mondelinge overleg tussen Kamer en minister na de schriftelijke behandeling.

druk een belangrijke invloed heeft op de snelheid waarmee gewerkt kan worden aan de wetgeving. Als de werkdruk afneemt doordat men minder gebruik maakt van het instrument wet, kan dat een gunstige invloed hebben op de voor wetgeving beschikbare tijd. Men kan hiertegen inbrengen dat de tijd die niet besteed wordt aan wetgeving, besteed zal worden aan de vervangende beleidsinstrumenten. De algemene werklust en de taakopvatting van politici en van kamerleden in het bijzonder zullen bepalen of een deel van de gewonnen tijd ook aan wetgeving zal worden besteed. Wellicht geldt die laatste mogelijkheid overigens wat minder voor het zorgenkind Justitie. Immers, gelet op de aard van de justitiële materie is een formele wet veelal noodzakelijk. En de vraag of nieuwe of specifiekere wetgeving noodzakelijk is, kan een heftig strijdpunt opleveren, getuige ondermeer de euthanasiediscussie.

De uiteindelijke conclusie moet wel wat mager zijn. De bezorgdheid over de zo lange duur van de wetgevingsprocedure blijkt voor een groot deel van de wetgeving niet nodig. Voor een veel kleiner deel duurt het wel lang. Het is met name de justitiëwetgeving die veel tijd vergt.

Een theoretisch getinte analyse van de wetgevingsprocedure en de factoren die deze beïnvloeden leidt er toe de lange duur toe te schrijven aan de inhoud en het (immateriële) belang van de wetgeving, alsmede aan de politieke omgeving, de politieke prioriteiten. Dat brengt mee dat moeilijk op systematische en gerichte wijze de lengte van de behandeling te bekorten is.

De snelheid van de wetgeving is dus mede afhankelijk van de mensen in en rond het Binnenhof, afhankelijk van de politieke belangstelling en het politieke belang. Kiest men bv. voor de besteding van meer tijd aan wetsvoorstellen van immateriële aard (met het oog op de ordening van de samenleving) of voor incidenten. In het rapport van de Bijzondere Kamercommissie wordt erover geklaagd, dat de vergaderlasten enorm toenemen. De kamerleden krijgen het steeds drukker, of beter: hebben besloten het drukker te krijgen. Dat betekent dat de strijd om voorrang in de aandacht hevig blijft. Afgewacht moet worden hoe de wetgeving en in het bijzonder de wetgeving van Justitie, uit die strijd komt.

Literatuur

- Aubert, V.
Belangen- en waardenconflicten: twee manieren van conflictoplossing, in: B. Peper en K. Schuyt, Proeven van Rechtssociologie — uit het werk van Vilhelm Aubert, Antwerpen, 1971, p. 152-177.
- Bok, H.S.
De wetgevingsprocedure van begin tot eind in: Kracht van wet, Zwolle, 1984, p. 263-279.
- Buys, J.T.
De Grondwet I, Arnhem, 1883.
- Donner, A.M.
Inleiding voor de bundel Problemen van wetgeving, Deventer 1982, p. 1-16.
- Drion, H.
Functies van wetgeving in het privaatrecht in een veranderende samenleving, in 100 jaar H.D. Tjeenk Willink, Alphen, 1979, p. 12-18.
- Fasseur, C.
De wetgever en zijn tijd, in: Kracht van wet, opstellen aangeboden aan mr. W.J. van Eijkern, p. 3-21, 1984.
- Fockema Andreae, J.P.
De kunst van wetgeven, Utrecht 1913.
- Gaay Fortman, W.F. de
Minister en wetgeving, in: Problemen van wetgeving, Deventer 1982, p. 19-43.
- Heuvel, J.H. van den
Wetgeving belicht, Zwolle, 1982.
- Katz, S.
Partieele herziening omzet wetboeken, diss. Utrecht, 1875.
- Koopmans, T.
De rol van de wetgever, in 100 jaar rechtsleven, Zwolle, 1970, p. 221-237.
- Mok, M.R.
Minister en ambtenaar bij de voorbereiding van wetgeving, in: Kracht van wet, Zwolle, 1984, p. 215-225.
- Niçaise, J.
De departementale en interdepartementale voorbereiding van wetgeving, in Kracht van wet, Zwolle, 1984, p. 225-233.

-
- Polak, J.M.
De wetgeving van het Ministerie van Justitie, NJB, 1975-1, p. 1-7.
- Polak, J.M.
Dient verandering te worden gebracht in de wijze van voorbereiding en totstandkoming van wetgeving? Preadvies NJV, Handelingen 1979, deel 1, tweede stuk.
- Putten, J. van
Haagse Machten, Den Haag 1980.
- Ringeling, A.B.
Beleid en wetgeving, Beleid en Maatschappij 1977, 7-8.
- Scheltema, M.
Dient wijziging te worden gebracht in het proces van wetgeving? Preadvies NJV, Handelingen 1979, deel I, tweede stuk.
- Schendelen, M.C.P.M. van en H.T.J.F. van Maarseveen
Proces van wetgeving, Groningen, 1976.
- Schuyt, C.J.M.
Gehoorzaamheid aan de wet: een beleidsprobleem, Alphen aan de Rijn, 1983, p. 321 e.v.
- Schuyt, C.J.M.
Ongeregeld Heden, inaug. rede, Alphen , 1983.
- Telders, J.H.
Het onderzoek van wetsvoorstellen in wetgevende vergaderingen, diss. Leiden, 1900.
- Visscher, G.
Enkele kwantitatieve gegevens over de indiening van regeringsontwerpen en initiatiefvoorstellen sinds het optreden van het kabinet Marijnen, Acta Politica, 1979, p. 193-232.
- Visscher, G.
Vertraging in het Wetgevingsproces?, Regelmaat, jrg. 1, no. 2, april 1986, p. 47-51.

Lijst van reeds verschenen rapporten in de reeks ONDERZOEK EN BELEID van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Uitgave: Staatsuitgeverij

1. Behandeling van verslaafden aan heroïne
mr. L.J.M. d'Anjou
2. Strafrechtelijke vervolging en bestraffing van Nederlanders en buitenlanders
drs. C. van der Werff
3. Regiem en recidive
drs. B. van der Linden
4. Proefneming gestructureerde voorlichtingsrapportage-reclassering
dr. M.J.M. Brand-Koolen
5. Transactie in handen van de politie - een terreinverkenning
dr. J.J.M. van Dijk
6. Verlenging van de bewaring (art. 64 Sv)
drs. C. van der Werff
7. De organisatie van de vroeghulp
drs. L.C.M. Tigges
8. Criminaliteitsoverlast bij de horeca
drs. P.C. van Duyne
9. Het reclasseringswerk: de tijdbesteding
drs. J.L.P. Spickenheuer
10. Voorlopige hechtenis in de jaren 1972-1975
drs. L.C.M. Tigges
11. Relatie tussen de primaire politie-opleiding en de politiepraktijk
dr. J. Junger-Tas
12. Het reclasseringswerk: houdingen en meningen van de medewerkers
drs. J.L.P. Spickenheuer
13. De WODC-slachtofferenquêtes
dr. J.J.M. van Dijk
14. Projectmatig rechercheren
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
15. Preventieve hechtenis van minderjarigen
dr. J. Junger-Tas
16. Eis en vonnis bij rijden onder invloed
dr. C. van der Werff
17. Voorlopige hechtenis: toepassingen, schorsingen en zaken met lange duur
drs. A.C. Berghuis

-
18. Opvattingen over en ervaringen met reclasseringsvroegehulp
drs. L.C.M. Tigges
 19. Amsterdam, 30 april 1980
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
 20. De vroegehulp in de praktijk in relatie tot haar doelstellingen
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek; drs. L.C.M. Tigges
 21. Meningen van de Nederlandse bevolking over alimentatie na echtscheiding
dr. C. van der Werff
 22. Plaatsing op een landelijke afzonderingsafdeling
drs. B. van der Linden
 23. Rechtsgelijkheid en sepotpraktijk
mr. F.W.M. van Straelen; dr. J.J.M. van Dijk
 24. De balie geschetst
drs. A. Klijn
 25. De strafvordering en straftoemeting in gevallen van zware criminaliteit
drs. O.J. Zoomer
 26. Achternamen
drs. M.W. Bol; drs. A. Klijn
 27. Middellanggestraften
drs. B. van der Linden
 28. Terbeschikkinggesteld
drs. J.L. van Emmerik
 29. De Sprang
drs. A.C. Berghuis
 30. Surveillance en voorkoming misdrijven in Hoogeveen
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
 31. Selectiebeleid middellanggestraften
drs. B. van der Linden
 32. Het functioneren van de vreemdelingendiensten
dr. M.J.M. Brand-Koolen; drs. F.M.E. Zoete
 33. Effecten van voorlichting en controle - experiment motorrijtuigenbelasting
drs. A.C. Berghuis; M.M. Kommer
 34. Bevolking en criminaliteit op de Nederlandse Antillen; bevolkingsonderzoek
drs. J.L.P. Spickenheuer
 35. Minderheid - minder recht?
mr. H.H.M. Beune; mr. A.J.J. Hessels
 36. Criminaliteitsbestrijding op langere termijn
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
 37. Criminaliteitsbeheersing in Enschede
drs. J.L.P. Spickenheuer
 38. Het alcohol verkeer project tijdens detentie
mr. R. Bovens
 39. Misbruik van BV's
drs. A.C. Berghuis; G. Paulides
 40. Leden van etnische minderheden in detentie
drs. G. van Immerzeel; drs. A.C. Berghuis

-
41. Besluitvorming over verloftoekenning in het kader van de AVG
drs. A. Rook; M. Samplimon
 42. Jeugd delinquentie: achtergronden en justitiële reactie
dr. J. Junger-Tas
 43. Opvattingen over de alimentatieduur - eindrapport
dr. C. van der Werff; drs. C. Cozijn
 44. Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp
drs. J.L.P. Spickenheuer
 45. Bestrijding van discriminatie naar ras
mr. A.J. van Duijne Strobosch
 46. Opvattingen over de maatregel TBR
drs. J.L. van Emmerik
 47. Dienstverlening - eindrapport
drs. M.W. Bol; mr. J.J. Overwater
 48. Opinions over belastingontduiking en uitkeringsmisbruik, en over maatregelen ter bestrijding daarvan
drs. A.C. Berghuis; M.M. Kommer
 49. Mishandeling en Hulpverlening
drs. C.H.D. Steinmetz; H.G. van Andel
 50. Het reclasseringswerk: visies van cliënten en maatschappelijk werkers op het hulpverleningsproces
drs. J.L.P. Spickenheuer
 51. Goed gemerkt: een nieuwe manier van inbraakpreventie?
dr. A. Roëll; P.J. Linckens
 52. Extra politie-inzet en rijden onder invloed
mr. R. Bovens
 53. Wijkteampolitie
drs. A. Slothouwer
 54. De rechter aan het werk: overbelast of onderbenut?
mr. J.R.A. Verwoerd; mr. P.A.J.Th. van Teeffelen
 55. Experimenten opvang drugverslaafde gedetineerden
drs. M.L. Meijboom
 56. Politie misdaadbestrijding; de ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politie misdaadbestrijding sedert de jaren '60
dr. C. Fijnaut; drs. J.L.P. Spickenheuer; drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
 57. Het toekennen van prioriteiten bij de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis
drs. A.C. Berghuis; J.J.A. Essers
 58. Gelet op de persoon van de rechter. Een observatie-onderzoek naar het strafrechtelijk beslissen in de raadkamer
dr. P.C. van Duyne; mr. J.R.A. Verwoerd
 59. Privacy en persoonsregistraties
drs. C. Cozijn
 60. Gezinsvorming door jonge migranten
drs. M.M.J. Aalberts
 61. TBR en Recidive
drs. J.L. van Emmerik
 62. Effecten van de Wet Ketenaansprakelijkheid op malafiditeit
drs. A.C. Berghuis; dr. P.C. van Duyne; J.J.A. Essers
-

-
63. Jeugddelinquentie II
dr. J. Junger-Tas; drs. M. Junger; E. Barendse-Hoornweg
 64. De algemene verlofregeling gedetineerden
André Rook; Marianne Sampiemon
 65. Regiem in ontwikkeling
M. Grapendaal; B. van der Linden; A. Rook
 66. Gemeentelijke herindeling en politie-organisatie
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
 67. Recidive 1977
dr. C. van der Werff
 68. De transactie in misdrijfzaken
M.M. Kommer; J.J.A. Essers; W.A.F. Damen
 69. Sexueel geweld en anticipatiestrategieën
E.T. van Buuren; M. Wöstmann; M. Junger
 70. De lengte van de wetgevingsprocedure
dr. G.J. Veerman