# PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ GEDELEGEERDE REGELGEVING

Onderzoek naar het voorkomen van voor- en nahangprocedures in wetgeving en de parlementaire praktijk

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Prof. mr. L.C. Groen (VU)

Prof. mr. S.A.J. Munneke (RuG)

© Rijksuniversiteit Groningen/ Vrije Universiteit 2026. Auteursrechten voorbehouden.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

rijksuniversiteit groningen

VU VRIJE UNIVERSITEIT AMSTERDAM

## INHOUDSOPGAVE


Inhoudsopgave ....3

Samenvatting ....5

1. Introductie ....8

1.1 Inleiding ....8

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen ....9

1.3 Aanpak en opzet van het onderzoek ....10

1.3.1 Theoretische uitgangspunten ....10

1.3.2 Wettelijke grondslagen ....10

1.3.3 Voor- en nahang in de praktijk ....12

1.4 Leeswijzer ....13

2. Deel A: theoretische uitgangspunten inzake parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving ....15

2.1 Inleiding ....15

2.2 Regelgeving op rijksniveau ....15

2.3 Van 21 richtlijnen naar meer dan 300 aanwijzingen ....17

2.4 Orde in de regelgeving ....18

2.4.1 Aanleiding ....18

2.4.2 Het primaat van de wetgever ....19

2.4.3 Parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving ....20

2.4.4 Kabinetsreactie op Orde in de regelgeving ....22

2.5 Hoe heeft de praktijk zich ontwikkeld? ....22

2.5.1 ‘Herijking’ van het primaat van de wetgever? ....22

2.5.2 Voorhangprocedures in de praktijk ....24

2.6 Advisering door de Raad van State over amvb’s ....27

2.7 Conclusie ....29

3. Deel B: Wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving ....31

3.1 Inleiding ....31

3.2 Duiding van de wettelijke grondslagen ....31

3.2.1 Aantallen en categorieën grondslagen ....31

3.2.2 Aan parlementaire betrokkenheid onderworpen besluiten ....32

3.2.3 Gehanteerde termijnen ....35

3.2.4 Hoe is de grondslag ingevoerd, en met welke motivering? ....36
3.2.5 Welke minister is verantwoordelijk voor de wet waarin de grondslag is opgenomen? ....38
4. Deel C: voor- en nahang in de praktijk: Feitelijk gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving ....40
4.1 Inleiding ....40
4.2 Bij de Staten-Generaal voor- en nagehangen regelgeving ....41
4.3 Wat deed de Tweede Kamer met de voor- en nagehangen besluiten en regelingen? ....47
5. Deel D: Aandachtspunten bij nadere doordenking van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving ....53
5.1 Introductie van parlementaire betrokkenheid en terughoudendheid ....53
5.2 Feitelijk gebruik en terughoudendheid? ....55
5.3 Wettelijke grondslagen en feitelijk gebruik ....56
5.4 Advisering door de Raad van State ....57
5.5 Verdere doordenking van de Aanwijzingen? ....58
English summary ....61
Begeleidingscommissie ....64
Gesprekspartners ....64
Ondersteuning ....65
Bijlage: Overzicht van de modelbepalingen in de Aanwijzingen voor de regelgeving ....66
Voorhangprocedures algemeen ....66
Gecontroleerde delegatie / wensen en bedenkingen ....66
Voorwaardelijke delegatie ....68
Tijdelijke delegatie ....69
Delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet ....71

## SAMENVATTING

De rijksoverheid baseert haar optreden op wetten die door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk worden vastgesteld. Volgens het primaat van de wetgever moeten de reikwijdte en structurele elementen van regelgeving altijd in een formele wet worden opgenomen. De formele wetgever kan ervoor kiezen om bepaalde onderwerpen vervolgens te delegeren aan de regering of ministers, zodat deze via een algemene maatregel van bestuur (amvb) of ministeriële regeling kunnen worden uitgewerkt. Delegatie wordt vaak gebruikt om sneller te kunnen handelen, flexibel in te spelen op ontwikkelingen of de formele wetgevingsprocedure te ontlasten.

Hoewel de Kamers niet betrokken zijn bij het vaststellen van gedelegeerde regelgeving, willen zij in sommige gevallen wél invloed uitoefenen. Daarom worden in formele wetten soms voorhang- of nahangprocedures opgenomen, waarin is voorgeschreven dat een (ontwerp van een) lagere regeling aan het parlement wordt voorgelegd. De Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzingen) schrijven hierbij terughoudendheid voor: parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving moet uitzondering blijven en moet passen binnen vier vastgestelde modellen.

Op basis van eerder onderzoek zijn er sterke aanwijzingen dat parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving niettemin met enige regelmaat voorkomt en dat bovendien de modellen uit de Aanwijzingen niet steeds worden gevolgd.[1] De volle omvang hiervan is echter niet bekend. Dit vormt de aanleiding voor dit onderzoek. Ook de wens van beide Kamers om het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State vóór aanvang van een voorhangprocedure ter beschikking te hebben, was er een reden voor. In het onderzoek wordt voorwerk verricht ten behoeve van een eventuele aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat gebeurt aan de hand van drie vragen:

1. Hoe vaak en met welke redenen worden vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in formele wetten geïntroduceerd?

2. Hoeveel (regelgevende) (ontwerp-)besluiten en -regelingen zijn in de periode 2020-2024 voor- of nagehangen, en wat werd daarmee door de Staten-Generaal (in het bijzonder de Tweede Kamer) ‘gedaan’?

3. Kunnen in het kader van introductie en het gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, praktijken worden gesignaleerd die relevant zijn om de Aanwijzingen op dit punt verder te doordenken?

Voor het onderzoek is een systematische inventarisatie gemaakt van alle geldende wettelijke bepalingen die parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving mogelijk maken.[2] In totaal zijn 569 wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving gevonden. In de meeste gevallen betrof het ‘gecontroleerde delegatie’, waarbij gedurende een wettelijk bepaalde termijn een lagere regeling aan het parlement ter inzage wordt voorgelegd vóórdat zij wordt vastgesteld of in werking treedt. Van de 569 grondslagen werden 296 door de regering voorgesteld, en 273 ingevoerd op initiatief van de Tweede Kamer. In 266 gevallen werd specifiek toegelicht waaróm een vorm van parlementaire betrokkenheid was gewenst,

[1] H.M.A. Borman, *Voor- en nahangprocedures in de praktijk* (masterscriptie Amsterdam VU), 2017; L.C. Groen, S.A.J. Munneke, ‘Lagere regels onder parlementaire controle. Een andere kijk op het primaat van de wetgever’, *RegelMaat* 2023, nr. 3.

2 Het onderzoek is verricht naar wetgeving geldend in de periode tussen 1 juli 2025 en 31 december 2025.

bijvoorbeeld om zo een extra waarborg te bieden in de situatie waarin het bij wijze van experiment mogelijk was gemaakt om bij amvb af te wijken van de wet.[3] In de overige gevallen was die toelichting algemeen of helemaal afwezig. Geconstateerd is verder dat de modellen in de Aanwijzingen vaak niet worden gevolgd, in het bijzonder voor wat betreft de daarin gestelde termijnen en de soorten (ontwerp-)besluiten en -regelingen die aan de Kamer(s) worden voorgelegd.

Op basis van de wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving werden in de periode 2020-2024 in totaal 618 (ontwerp-)besluiten en -regelingen aan het parlement gezonden. In de meeste gevallen ging het om amvb's in het kader van 'gecontroleerde delegatie'. Vaak werden de (ontwerp-)besluiten en -regelingen door de Tweede Kamer voor kennisgeving aangenomen (369 keer); in andere gevallen werden er schriftelijke vragen over gesteld of werden zij betrokken bij een debat.

Voor nadere doordenking van de Aanwijzingen kunnen de volgende bevindingen relevant zijn:

Hoewel de Aanwijzingen voorschrijven dat met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving terughoudend moet worden omgegaan, blijkt uit het onderzoek dat deze terughoudendheid in de praktijk moeilijk te beoordelen is. Er bestaan weliswaar veel wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid, maar onbekend is hoeveel delegatiebepalingen in totaal in de Nederlandse wetgeving voorkomen, en dus is ook onbekend om welk percentage daarvan het gaat. En hoewel het aantal amvb's dat jaarlijks wordt voor- of nagehangen betrekkelijk hoog is ten opzichte van het aantal amvb's dat jaarlijks tot stand komt (zo tussen de 40 en 50%; bij andere (ontwerp-)besluiten en -regelingen ligt dat percentage lager) zijn deze aantallen niet rechtstreeks aan elkaar te relateren, onder andere omdat de voorhangprocedure niet steeds in hetzelfde jaar wordt doorlopen als het jaar waarin de amvb's tot stand komen. Bovendien zijn niet alleen kwantitatieve, maar ook kwalitatieve gegevens bepalend voor de vraag of sprake is van terughoudendheid. Uiteindelijk bepaalt immers de inhoud van de lagere regeling primair of er terecht redenen voor parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming ervan bestonden. Ook uit de gegevens daarover blijkt echter niet zonder meer in hoeverre initiatiefnemers voor het opnemen van wettelijke grondslagen handelen op grond van de uitgangspunten van de Aanwijzingen. Kamerleden hanteren daarnaast een eigen, minder technische terminologie en passen – net als de regering – procedures soms creatief toe, wat leidt tot grote variëteit. In de praktijk lijken voor- en nahangprocedures vooral te worden gebruikt wanneer de politieke relevantie van een onderwerp groot is. Het door Kamerleden gemaakte onderscheid tussen lichte en zware voor- en nahangprocedures blijkt niet bepalend voor de vraag of deze actiever wordt benut. Kamerleden gebruiken de procedures vooral als extra controlemiddel, al bemoeilijkt de variëteit hun overzicht.

De beide Kamers willen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State eerder ontvangen bij voorgehangen amvb's, en de Afdeling is bereid aan deze wens te voldoen. Niet voor alle amvb's is voorafgaand aan de voorhangprocedure advies nodig, maar duidelijke criteria om te bepalen wanneer wel of niet, zullen moeilijk zijn vast te stellen. Tegelijk waarschuwt de Afdeling advisering terecht dat een verschuiving van het adviesmoment het onderscheid tussen formele wetten en amvb's onder druk zet. Daarom lijkt nadere regulering toch aangewezen, bijvoorbeeld door in de Aanwijzingen of wetsbepalingen vast te leggen in hoeverre voorhang verplicht is bij

[3] Bijvoorbeeld art. 4.16a lid 3 Wet basisregistratie personen.

nieuwe of gewijzigde amvb's. Op die manier blijft het onderscheid tussen wet en amvb behouden, terwijl toch ruimte ontstaat om het adviesmoment in bepaalde gevallen structureel te vervroegen.

In het onderzoek worden ten slotte enkele zaken die opvallen aan de modellen in de Aanwijzingen genoemd. Zo komt voorwaardelijke delegatie in de praktijk vaak voor als voorhangprocedure terwijl de Aanwijzingen hier van een nahangprocedure uitgaan, en blijken er verschillende varianten van gecontroleerde delegatie in de omloop te zijn. Gesuggereerd wordt dat vereenvoudiging of herziening van de voor- en nahangprocedures wenselijk kan zijn om parlementaire controle effectiever te maken.

# 1. INTRODUCTIE

## 1.1 INLEIDING

Het optreden van de rijksoverheid is gebaseerd op wetten. Belangrijke zaken, zoals het heffen van belastingen, moeten worden vastgelegd in wetten in formele zin (of formele wetten): wetten die zijn vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk (de 'formele wetgever'). De Tweede en Eerste Kamer zijn als medewetgever betrokken bij de totstandkoming van wetten in formele zin.

De formele wetgever kan bepalen dat sommige onderwerpen níet in een wet in formele zin hoeven te worden geregeld, en regelgevende bevoegdheid overdragen aan de regering of aan ministers. De betreffende onderwerpen kunnen dan in een algemene maatregel van bestuur (amvb) of een ministeriële regeling worden geregeld. Bij de vaststelling van die typen regelgeving op rijksniveau zijn de beide Kamers niet betrokken. Voor de vraag welke onderwerpen in wetten in formele zin moeten worden vastgelegd en welke door de regering of aan minister kunnen worden geregeld, geldt volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving (ook: Aanwijzingen of Ar) het primaat van de wetgever als richtsnoer: in ieder geval bij de vaststelling van de reikwijdte en de structurele elementen (waartoe veelal ook de voornaamste duurzame normen behoren) van een regeling moet het parlement zijn betrokken; regels daaromtrent moeten dus in een wet in formele zin staan.[4]

In de praktijk komt het vaak voor dat de formele wetgever regelgevende bevoegdheid delegeert aan de regering of aan ministers, en dat regels vervolgens in een amvb of een ministeriële regeling worden uitgewerkt. Redenen daarvoor zijn bijvoorbeeld dat bepaalde regelgeving snel tot stand moet kunnen komen, of om flexibel te kunnen inspelen op economische of technologische ontwikkelingen. Ook kan het helpen om de formele wetgevingsprocedure te ontlasten bij onderwerpen die politiek minder zwaar wegen. Toch wil het parlement in dat soort gevallen regelmatig wél in zekere mate worden betrokken bij deze gedelegeerde regelgeving. Daarvoor kan dan een procedure worden opgenomen in een wet in formele zin, die bijvoorbeeld inhoudt dat een amvb of een ministeriële regeling eerst moet worden toegezonden aan de beide Kamers voordat door de regering of een minister tot vaststelling kan worden overgegaan. Een dergelijke procedure ziet dus op parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, die ook wel wordt aangeduid als 'voorhang' of 'nahang'.[5] Om parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving te regelen zijn in de Aanwijzingen vier modellen opgenomen.[6]

In de Aanwijzingen staat dat met voor- en nahangprocedures terughoudend moet worden omgegaan. Het uitgangspunt is dat een wet géén betrokkenheid van het parlement regelt bij gedelegeerde regelgeving, tenzij daar bijzondere redenen voor zijn. Dit uitgangspunt hangt ook samen met het primaat van de wetgever: regelgeving over belangrijke onderwerpen hoort mede door de beide Kamers te worden vastgesteld, en dus moet die in een wet in formele zin worden neergelegd. Reden daarvoor is niet alleen dat formele wetten sterker democratisch gelegitimeerd

[4] Ar. 2.19.
[5] 'Voorhang' duidt op gevallen van parlementaire betrokkenheid voordat de lagere regeling is vastgesteld. 'Nahang' ziet op parlementaire betrokkenheid bij reeds vastgestelde amvb's of ministeriële regelingen.
[6] Ar. 2.35, 2.36, 2.37 en 2.39.

zijn dan amvb's en ministeriële regelingen, maar ook dat openbare beraadslaging in het parlement bijdraagt aan de kwaliteit en begrijpelijkheid van regelgeving.

Voor- en nahangprocedures zijn dus bedoeld als uitzondering. Dat neemt niet weg dat het vermoeden bestaat dat met voorhangprocedures in formele wetten niet zo terughoudend wordt omgegaan als is vastgelegd in de Aanwijzingen.[7] Daarnaast speelt een ander vraagstuk: over amvb's die worden voorgehangen, adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State pas na afronding van de voorhangprocedure.[8] Dat betekent dat de beide Kamers niet over die adviezen beschikken gedurende de termijn dat over een voorgehangen amvb vragen kunnen worden gesteld aan de regering. Beide Kamers hebben te kennen gegeven in die situatie wél graag over dat advies te willen beschikken.[9]

Deze twee constateringen vormen aanleiding om na te gaan in hoeverre voor- en nahangprocedures aanpassing behoeven. Dit onderzoek doet daarvoor het nodige voorwerk. In dit onderzoek worden gegevens verzameld over de mate waarin voor- en nahangprocedures in wetgeving zijn opgenomen en over hoe vaak deze in de praktijk worden gebruikt. Het onderzoek geeft dus zelf geen invulling aan mogelijk te ontwikkelen voorstellen, maar biedt achtergrondinformatie en bouwstenen die bij die ontwikkeling behulpzaam kunnen zijn.

## 1.2 DOEL VAN HET ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van dit onderzoek is primair om in kaart te brengen in welke mate parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving voorkomt. Die vraag bezien we zowel vanuit een *wetgevingsperspectief* (hoe vaak neemt de formele wetgever grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving op in de wet?) als vanuit een *toepassingsperspectief* (hoe vaak en hoe wordt daadwerkelijk gebruik gemaakt van deze procedures?).

De praktijk wordt vervolgens afgezet tegen het normatieve kader – de theoretische uitgangspunten die gelden voor het gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Die uitgangspunten laten zich, zoals gesteld, samenvatten met de woorden 'in principe niet': in de Aanwijzingen staat dat parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving terughoudend moet worden toegepast en dat – áls die betrokkenheid wordt geregeld – één van de vier modellen uit de Aanwijzingen moet worden gehanteerd.[10]

In het onderzoek staan drie vragen centraal:

1. Hoe vaak en met welke redenen worden vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in formele wetten geïntroduceerd?

[7] Zie hierover bijvoorbeeld H.M.A. Borman, *Voor- en nahangprocedures in de praktijk* (masterscriptie Amsterdam VU), 2017; L.C. Groen, S.A.J. Munneke, 'Lagere regels onder parlementaire controle. Een andere kijk op het primaat van de wetgever', *RegelMaat* 2023, nr. 3.
[8] Over ministeriële regelingen adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State niet.
[9] *Kamerstukken I* 2018/19, 34714, nr. G, H en I; *Kamerstukken II* 2021/22, 35957, nr. 10 en 12 en *Kamerstukken II* 2022/23, 35957, nr. 14.
[10] In ieder geval door ministers en ambtenaren – in regeringsvoorstellen, dus – aangezien zij aan de Aanwijzingen zijn gebonden.

2. Hoeveel (regelgevende) (ontwerp-)besluiten en -regelingen zijn in de periode 2020-2024 voor- of nagehangen, en wat werd daarmee door de Staten-Generaal (in het bijzonder de Tweede Kamer) 'gedaan'?
3. Kunnen in het kader van introductie en het gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, praktijken worden gesignaleerd die relevant zijn om de Aanwijzingen op dit punt verder te doordenken?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn in de eerste plaats de theoretische uitgangspunten in kaart gebracht die ten grondslag liggen aan de wijze waarop parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in de Aanwijzingen is vormgegeven. Verder is onder meer onderzocht in hoeveel geldende wetsbepalingen een vorm van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving is vastgesteld[11], en bezien hoe vaak door Tweede Kamerleden van die procedures gebruikt wordt gemaakt (in de jaren 2020-2024).

## 1.3 AANPAK EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

In deze paragraaf zetten we beknopt uiteen hoe we de beantwoording van de vragen hebben aangepakt en hoe het onderzoek is opgezet. Dat doen we in de volgorde waarin de beantwoording van de onderscheiden onderzoeksvragen de revue zal passeren.

### 1.3.1 THEORETISCHE UITGANGSPUNTEN

Ten behoeve van de beschrijving van de theoretische uitgangspunten in het kader van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving is literatuuronderzoek verricht. Daartoe hebben we parlementaire stukken, wetenschappelijke literatuur en diverse (beleids)documenten, zoals de Aanwijzingen voor de regelgeving en het Draaiboek voor de regelgeving geanalyseerd. Relevante stukken zijn door middel van een iteratieve zoekstrategie verzameld in databanken als Legal Intelligence en Rechtsorde, alsmede via www.overheid.nl en www.kcbr.nl.

### 1.3.2 WETTELIJKE GRONDSLAGEN

Voor de inventarisatie van de wettelijke grondslagen van voor- en nahangprocedures hebben we gebruik gemaakt van https://powersearch.wetten.nl. Vertrekpunt voor de inventarisatie vormden de vier modellen die in de Aanwijzingen voor de regelgeving voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving zijn geformuleerd. Per model is gezocht op verschillende zinsneden uit de vier modelbepalingen. Daarbij hebben we rekening gehouden met bestanddelen die eenvoudig zouden kunnen afwijken zoals termijnen, of de manier van verwijzen naar andere bepalingen. Als we varianten van een bepaalde vorm van parlementaire betrokkenheid vonden, hebben we vervolgens kenmerkende zinsneden uit die varianten gebruikt om verder te zoeken of

[11] Het onderzoek naar de grondslagen is verricht in de periode oktober-december 2025. Vanwege de vaste verandermomenten (Ar. 4.17, eerste lid: Een wet of een algemene maatregel van bestuur treedt in werking met ingang van 1 januari of 1 juli) kan het zijn dat inmiddels onderzochte bepalingen zijn vervallen of nieuwe grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in werking zijn getreden.

deze formuleringen nog vaker voorkomen. Zo hebben we doorgezocht tot we geen nieuwe treffers meer vonden.[12]

- Voor gecontroleerde delegatie hanteerden we als afzonderlijke zoektermen in ieder geval [‘de voordracht voor een krachtens’] en [‘wordt niet eerder gedaan dan’].
- Voor voorwaardelijke delegatie hanteerden we als afzonderlijke zoektermen in ieder geval [‘werking op een tijdstip dat nadat’] en [‘door of namens een der Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers’].
- Voor tijdelijke delegatie hanteerden we als afzonderlijke zoektermen in ieder geval [‘na de plaatsing in’] en [‘betrokken onderwerp zo spoedig mogelijk bij’].
- Voor delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet hanteerden we als afzonderlijke zoektermen in ieder geval [‘na het tot stand komen van een krachtens’] en [‘een voorstel van wet tot goedkeuring’].

Een vergelijkbare aanpak volgden we voor de afwijkende formuleringen die we in de literatuur signaleerden (waaronder die van het Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer; zie par. 2.5.2), of die we tijdens onze zoektocht nog tegenkwamen. In totaal vonden we 569 wettelijke grondslagen. Een grondslag in wetgeving die parlementaire betrokkenheid mogelijk maakte ten aanzien van verschillende besluiten of regelingen telden we één keer mee. Kwamen in afzonderlijke leden van dezelfde bepaling verschillende procedures voor, dan hebben we die afzonderlijk geteld en geregistreerd.

De gevonden grondslagen hebben we genoteerd. Van elke grondslag hebben we vervolgens bezien op welk type besluit (een (ontwerp)-amvb, een (ontwerp)-ministeriële regeling, een ander (ontwerp)-besluit van de regering of van een minister; hierna ook: besluiten en regelingen) de voor- of nahangprocedure betrekking heeft; of beide Kamers bij het (ontwerp)-besluit worden betrokken of alleen de Tweede Kamer; en welke termijn aan de procedure is gekoppeld.

Met behulp van het wijzigingenoverzicht op www.overheid.nl is daarnaast achterhaald *wanneer* de grondslag in het Staatsblad is verschenen. In de *Kamerstukken* en de *Handelingen* van het betreffende wetgevingsdossier hebben we opgezocht *wie* voor opname in de wet het initiatief nam, en in hoeverre werd *toegelicht* waarom parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in het betreffende geval aangewezen was. Voor dat laatste element hebben we drie categorieën gehanteerd: ‘geen toelichting’, ‘alleen algemene opmerkingen’ en ‘specifieke toelichting’.[13] Per grondslag hebben we de hiervoor genoemde gegevens genoteerd.

Bij het verzamelen en beoordelen van de gegevens is rekening gehouden met de noodzaak van interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Soms liet de classificatie van de vorm van parlementaire betrokkenheid ruimte voor interpretatie. Dat gold ook voor de mate van toelichting. Om de consistentie van de beoordelingen te waarborgen, hebben we vooraf zo duidelijk mogelijke beoordelingscriteria opgesteld, die we uitgebreid hebben besproken en onderworpen aan een geschiktheidstoets vóórdat we echt met de inventarisatie van start gingen. Daarnaast hebben we een deel van het materiaal gezamenlijk en een deel individueel beoordeeld, waarbij we over twijfelgevallen steeds overleg voerden. Door deze werkwijze hebben we geprobeerd de kans op willekeurige of beoordelaarsspecifieke variatie zo klein mogelijk te houden.

[12] Hetgeen niet noodzakelijkerwijs wil zeggen dat we niets hebben gemist.
[13] Op deze criteria gaan we in par. 3.2.4 nader in.

### 1.3.3 VOOR- EN NAHANG IN DE PRAKTIJK

Voor het onderzoek naar het daadwerkelijke gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving hebben we in kaart gebracht welke besluiten en regelingen in de betreffende onderzoeksperiode (2020-2024) vanwege een procedure van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving aan de Kamer(s) werden toegezonden. Bij die inventarisatie viel op dat soms besluiten of regelingen werden voorgehangen op basis van wetsvoorstellen die zelf nog in behandeling waren. In de eerste plaats kan dat gebeuren vanuit de gedachte dat, voor een goede werking van de wet, de gedelegeerde regelgeving op hetzelfde moment in werking moet treden als de wet. Als de nieuwe wet dan een voorhangprocedure kent, zal, bij gelijktijdige inwerkingtreding, daarop vast geanticipeerd moeten worden door ook de gedelegeerde regelgeving voor te hangen.[14] Daarnaast komt het voor dat de Tweede Kamer te kennen geeft kennis te willen nemen van de inhoud van een lagere regeling om de wet waarop die regeling is gebaseerd, goed te kunnen beoordelen. Deze gevallen hebben we meegeteld, hoewel er strikt genomen dus nog geen wettelijke basis voor de 'voorhangprocedure' bestond.

De voor- en nagehangen besluiten en regelingen hebben we in kaart gebracht door per jaar in de parlementaire documenten op www.overheid.nl te zoeken. We zochten daarbij naar de termen 'voorhang', 'nahang' en 'ontwerp' in de brieven van de regering die met het voorleggen van een besluit of regeling aan de Kamers worden gezonden, en ook zochten we op de term 'voorhang' in de beslisnota's die sinds 2021 worden gepubliceerd. Daarnaast namen we, met het oog op de reacties van de Kamer, de agenda's en besluitenlijsten van alle procedurevergaderingen van de vaste Kamercommisies uit de Tweede Kamer door. Dat waren er ruim 1.700. We hebben daarin gezocht op typerende woorden als 'voorhang', 'nahang', en 'ontwerp'. Dit leverde nog een aantal extra treffers op, omdat niet steeds in de naamgeving van een voor- of nagehangen besluit of regeling wordt aangegeven dat sprake is van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Aanvullend hebben we gericht op kamerstuknummer gezocht om het overzicht compleet te maken.

Ten aanzien van de gevonden besluiten en regelingen noteerden we de datum van de begeleidende brief, het kamerstuknummer, een link naar de vindplaats op www.overheid.nl, een korte aanduiding van het onderwerp en enkele kerngegevens: welk type document werd voor- of nagehangen, welke procedure van parlementaire betrokkenheid was daarop van toepassing, betrof het voorhang of nahang, ging het daarbij om een nieuwe regeling, een wijziging van een oude regeling of een ander type besluit dan regelgeving, en van welke bewindspersoon was het betreffende document afkomstig?[15]

Om vervolgens na te gaan wat er door de Tweede Kamer gebeurt met voor- of nagehangen besluiten en regelingen, hebben we gekeken naar de wijze van behandeling. Een bij de Tweede Kamer binnengekomen document wordt door de griffie (commissiegriffier) in principe voorzien van een kader waarin staat aangegeven hoe lang de termijn voor behandeling is, welke procedure wordt gevolgd en hoe de Kamer erop kan reageren. Nadat een besluit of regeling aan de Tweede Kamer is gezonden, vindt vrijwel steeds bespreking plaats in een procedurevergadering van een van de vaste Kamercommissies. Daar wordt (bij meerderheid) besloten wat te doen met het

[14] Ook wordt gedelegeerde regelgeving soms aan de Kamers toegezonden om de beoordeling van het wetsvoorstel waarop zij berusten makkelijker en inhoudelijker te maken.
[15] Daarbij is, bij meerdere ondertekenaars, steeds uitgegaan van de eerste ondertekenaar. De weergave is beperkt tot ministers met en zonder portefeuille; brieven van staatssecretarissen zijn toegerekend aan de minister met portefeuille.

toegezonden besluit of de toegezonden regeling. Uit de besluitenlijsten valt op te maken welke beslissing(en) de commissie ten aanzien van de voor- of nagehangen regeling heeft genomen. Soms leidde dat tot vervolgbeslissingen, bijvoorbeeld in reactie op antwoorden op eerder gestelde vragen. Uit de besluitenlijsten viel meestal niet op te maken *waarom* de commissie tot een bepaald oordeel kwam.

Het onderzoek naar voor- en nahang in de praktijk strekt zich, als gezegd, uit over de periode 2020-2024. De keuze voor deze periode geeft een actueel beeld van hoe met voor- en nahang in de praktijk is omgegaan. Gedurende een deel van deze periode werd de gang van zaken in Nederland in sterke mate bepaald door het coronavirus. Als gevolg daarvan werden veel (corona)maatregelen vastgesteld bij ministeriële regeling – vaak met voor- of nahang. Dat heeft het beeld van het gebruik van voor- en nahangbepalingen mogelijk beïnvloed: in de eerste plaats werd parlementaire betrokkenheid in 'coronawetgeving' wellicht vaker geïntroduceerd; in de tweede plaats werd indringender van gedachten gewisseld over verschillende vormen van parlementaire betrokkenheid en de wenselijk- en geoorloofdheid daarvan. In de weergave van de resultaten is met deze aspecten zoveel mogelijk rekening gehouden, onder andere door gegevens over de jaren 2023-2024 ook afzonderlijk te vermelden.

Gelet op de beperkte looptijd van dit onderzoek en de grote hoeveelheid te onderzoeken gegevens, hebben we alleen in kaart gebracht hoe de Tweede Kamer reageerde op voor- en nagehangen besluiten en regelingen. Daar kwam bij dat, hoewel ook de Eerste Kamer nauwkeurig bijhoudt welke gedelegeerde regelgeving aan haar wordt gezonden, de overzichten waarin dit wordt bijgehouden niet voor de gehele onderzoeksperiode beschikbaar waren. Wel hebben we in onze analyse gebruik gemaakt van de inzichten die in de Eerste Kamer of in commissies daarvan naar voren werden gebracht over parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving.

Ten behoeve van dit onderzoek – en met als doel meer inzicht te krijgen in (de werking van) voor- en nahangprocedures – hebben we ten slotte een aantal achtergrondgesprekken gevoerd met onder anderen Tweede Kamerleden, leden en medewerkers van de Afdeling advisering van de Raad van State, Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer en de Griffie van de Eerste Kamer. Een overzicht van de personen die we gesproken hebben, is opgenomen aan het eind van dit rapport.

### 1.4 LEESWIJZER

Het onderzoek bestaat uit vier delen.

In Deel A zijn de theoretische uitgangspunten weergegeven die ten grondslag liggen aan de wijze waarop parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in de Aanwijzingen is vormgegeven.

In Deel B hebben we de wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in kaart gebracht.

Deel C bevat een weergave van het gebruik van voor- en nahangprocedures in de praktijk in de periode 2020-2024. Welke besluiten en regelingen werden in deze periode bij de Staten-Generaal voor- en nagehangen, en wat werd daar vervolgens door de Tweede Kamer mee gedaan?

In deel D, ten slotte, formuleren we enkele aandachtspunten waarvan wij denken dat ze van belang kunnen zijn bij het nader doordenken van (de modellen voor) parlementaire betrokkenheid

bij gedelegeerde regelgeving in de Aanwijzingen, dan wel in relevante bepalingen in formele wetten.

## 2. DEEL A: THEORETISCHE UITGANGSPUNTEN INZAKE PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ GEDELEGEERDE REGELGEVING[16]

### 2.1 INLEIDING

In dit deel van het onderzoek brengen we beknopt de theoretische uitgangspunten in kaart die ten grondslag liggen aan de wijze waarop parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in de Aanwijzingen is vormgegeven. Belangrijke aandachtspunten vormen het idee van gelede normstelling, de medewetgevende en controlerende rol van de beide Kamers van de Staten-Generaal, het primaat van de wetgever en de voor- en nadelen van delegatie van regelgevende bevoegdheid. Het doel van deze beschrijving is nauwkeuriger bloot te leggen wat de achtergrond is van de Aanwijzing dat met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving terughoudendheid moet worden betracht.

### 2.2 REGELGEVING OP RIJKSNIVEAU

Vaststelling van algemeen verbindende voorschriften op rijksniveau vindt doorgaans plaats bij formele wet (wet), algemene maatregel van bestuur (amvb) of ministeriële regeling.

In de Grondwet staat dat wetten worden vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Het parlement vervult bij de totstandkoming van wetten formeel dus de rol van mede-wetgever.[17] Alvorens een wetsvoorstel wordt behandeld door de Tweede Kamer, brengt de Afdeling advisering van de Raad van State advies uit.[18] Aan de Tweede Kamer zijn het recht van initiatief en amendement toegekend; de Eerste Kamer kan een wetsvoorstel slechts aannemen of verwerpen.[19] Als beide Kamers een wetsvoorstel aannemen, volgen bekrachtiging, publicatie en inwerkingtreding.[20]

De procedure tot vaststelling van amvb's is in de Grondwet beperkt geregeld. Bepaald is slechts dat zij bij koninklijk besluit worden vastgesteld.[21] Artikel 73, eerste lid, Grondwet (hierna ook: Gw) voegt daaraan nog toe dat de Raad van State over ontwerpen van amvb's wordt gehoord en artikel 89, derde lid, Gw impliceert dat amvb's moeten worden bekendgemaakt voor zij in werking kunnen treden. Het legaliteitsvereiste[22] vergt dat amvb's die niet rechtstreeks op de Grondwet

---

[16] Voor dit deel is in sterke mate geleund op ons artikel uit 2023: L.C. Groen, S.A.J. Munneke, 'Lagere regels onder parlementaire controle. Een andere kijk op het primaat van de wetgever', *RegelMaat* 2023 nr. 3, p. 194-207 (m.n. in par. 2.5.2).
[17] Art. 81 Grondwet.
[18] Art. 73 Grondwet, art. 17 en 18 Wet op de Raad van State.
[19] Art. 82, eerste lid, art. 84 en art. 85 Grondwet.
[20] Art. 87 en 88 Grondwet.
[21] Art. 89, eerste lid Gw.
[22] Zie S.E. Zijlstra, 'Wetgeven in een democratische rechtsstaat', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 71-86, die uitlegt dat legaliteit eerder een eis dan een beginsel is. De eis houdt in dat overheidsoptreden op een wettelijke grondslag moet berusten en ook steeds binnen wettelijke grenzen moet plaatsvinden. Zie voor een overzicht van (ook) andere definities W.J.M. Voermans, 'Legaliteit als middel tot een doel' (preadvies NJV), in: *Controverses rondom legaliteit en legitimatie. Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 141ste jaargang*, Deventer: Kluwer 2011, p. 1-101.

berusten, een wettelijke grondslag hebben. Ten aanzien van amvb's is de rol van het parlement in beginsel slechts controlerend.

De Grondwet biedt geen zelfstandige grondslag voor het vaststellen van ministeriële regelingen.[23] Ministeriële regelingen zijn ofwel rechtstreeks op een wet gebaseerd, ofwel op een amvb waarin de regering van de wetgever de bevoegdheid heeft gekregen om regelgevende bevoegdheid aan een minister te delegeren.[24] Ook als het gaat om ministeriële regelingen is de rol van het parlement in principe alleen controlerend.

Op rijksniveau zijn er dus verschillende 'regelgevers': de grondwetgever, de formele wetgever, de regering en ministers. De grondwetgever kent de bevoegdheid om regels op te stellen toe aan de formele wetgever,[25] die die bevoegdheid kan overdragen (delegeren) aan lagere regelgevers, namelijk de regering of een minister. Die maken dan regelgeving – amvb's of ministeriële regelingen – waarover het parlement niet meebeslist. Op die manier ontstaat een systeem van 'gelede normstelling', waarbij een norm in verschillende stappen tot stand kan komen: de formele wetgever legt er elementen van vast, en verdere uitwerking kan plaatsvinden in amvb's en ministeriële regelingen (gedelegeerde regelgeving).

De formele wetgever mag niet in alle gevallen regelgevende bevoegdheid overdragen aan de regering of een minister. De Grondwet stelt eisen aan delegatie. Bij de grondwetsherziening van 1983 heeft de grondwetgever door het gebruik van een vaste terminologie te kennen gegeven in welke gevallen delegatie wel en niet is toegestaan. Hieruit volgt dat de term 'wet' in de Grondwet altijd verwijst naar een wet in formele zin. Delegatie is mogelijk als in de Grondwet de formule 'bij of krachtens de wet', een vorm van het werkwoord 'regelen' of een vorm van het zelfstandig naamwoord 'regel' staat.[26] In alle andere gevallen is delegatie niet toegestaan.[27] Dat betekent dat de formele wetgever bijvoorbeeld het heffen van belastingen of het beperken van sommige grondrechten zélf moet regelen, en regelgevende bevoegdheid ten aanzien van die onderwerpen niet mag overdragen aan lagere regelgevers.[28]

Als delegatie wél is toegestaan, rijst de vraag: welke zaken moet de formele wetgever zelf regelen, en welke kan hij ter regeling overlaten aan de regering of een minister? Voor het antwoord op die vraag is het *primaat van de wetgever* leidend: belangrijke zaken worden bij wet geregeld; minder beduidende zaken kunnen door lagere regels worden bepaald. Het primaat van de wetgever kan worden beschouwd als een normatieve invulling van het legaliteitsvereiste: het gaat niet over de vraag óf een lagere regeling een grondslag in een wet in formele zin moet hebben, maar over de vraag in welke gevallen de wetgever al dan niet tot delegatie zou moeten overgaan.[29] Overwegingen over democratie en spreiding van machten zijn hierbij van belang, en brengen met zich dat expliciete keuzes moeten worden gemaakt over welke regels wél en niet (mede) door het

[23] Art. 89, vierde lid, Gw mag niet op die manier worden gelezen.
[24] Of, theoretisch, op een zelfstandige amvb.
[25] En ook aan de regering, al stelt de Grondwet eisen aan zelfstandige amvb's in art. 89, tweede lid Grondwet. We gaan hier nu niet verder op in.
[26] *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 22; Ar. 2.20.
[27] C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2021, p. 386-388. Enige kanttekeningen bij de grondwettelijke delegatieterminologie worden hier ook vermeld.
[28] Vgl. bijv. art. 104 en art. 8 Grondwet.
[29] S.A.J. Munneke, ' De bevoegdheid tot wetgeving bij de centrale overheid', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 258.

parlement moeten worden vastgesteld voordat überhaupt over de introductie van een voor- of nahangbepaling wordt besloten. Het principe van machtenspreiding brengt met zich dat regelgevende bevoegdheid niet in overwegende mate zou moeten worden gedelegeerd aan de regering; het democratieprincipe vergt dat de volksvertegenwoordiging de inhoud van belangrijke regels zelf vaststelt. Van belang in dit verband is dat delegatie van regelgevende bevoegdheid impliceert dat de volksvertegenwoordiging, als gezegd, niet optreedt als medewetgever: delegeren leidt dus tot een verlies van democratische legitimatie van de regels die als gevolg ervan worden gesteld. Dat verlies wordt weliswaar gedeeltelijk gecompenseerd – lagere regelgevers zijn verantwoording verschuldigd aan het parlement; de formele wetgever bepaalt in hoeverre wordt gedelegeerd en kan delegatie ook weer ongedaan maken – maar dat neemt niet weg dat de directe verbinding met de volksvertegenwoordiging bij het vaststellen van regels door delegatie wordt verbroken, en dat organen die in de machtenspreidingstheorie primair belast zijn met de *uitvoering* van wetten, de bevoegdheid verkrijgen zelf regelgeving te maken.[30] Voor- en nahangprocedures kunnen het parlement behulpzaam zijn bij het uitoefenen van controle op die lagere regelgeving, maar helen de hiervoor genoemde verbroken verbinding niet.

Aanknopingspunten voor de beantwoording van de vraag wanneer de wetgever in formele zin de materie moet regelen en wanneer tot delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de regering of aan een minister kan worden overgegaan zijn te vinden in de Aanwijzingen voor de regelgeving.[31] De Aanwijzingen zijn vastgesteld bij besluit van de minister-president, 'handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad', en bevatten voorschriften over wetgevingstechniek en materiële en procedurele normen voor wetgevingskwaliteit. Bij het opstellen van wet- en regelgeving moeten ministers en ambtenaren zich aan de Aanwijzingen houden. Aanwijzing 2.19 gaat over het primaat van de wetgever en luidt: 'Bij verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau bevat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling. Bij de keuze welke elementen in de wet zelf regeling moeten vinden en ter zake van welke elementen delegatie is toegestaan, dient het primaat van de wetgever als richtsnoer.'

## 2.3 VAN 21 RICHTLIJNEN NAAR MEER DAN 300 AANWIJZINGEN

Aanwijzingen voor de rijksdienst over het voorbereiden van wet- en regelgeving bestaan al ongeveer 75 jaar en dienen vanouds om een zekere eenheid aan te brengen in de wet- en regelgeving, afkomstig van verschillende ministeries.[32] In 1951 werden voor het eerst 21 van zulke aanwijzingen vastgesteld, toen nog aangeduid als 'richtlijnen voor de wetgevingstechniek'. Aanleiding daarvoor was het *Rapport over wetgevingstechniek*, dat in 1948 werd opgesteld door de commissie-Fockema Andreae, afkomstig uit de Vereniging voor Administratief recht.[33] Sinds 1951 zijn de richtlijnen vaak herzien en uitgebreid: voor het eerst in 1954 (toen werden het er 79),

[30] Voermans 2011, p. 42-43.
[31] *Stcrt*. 2024, nr. 20921 (twaalfde wijziging).
[32] Ook wel aangeduid als 'de 14 wetsfamilies', zie bijv. J.M. Polak, 'Dient verandering te worden gebracht in de wijze van voorbereiding en totstandkoming van wetgeving?' (preadvies NJV), *Handelingen 1979 der Nederlandse Juristen-Vereniging*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1979, p. 9-62.
[33] Commissie-Fockema Andreae, *Rapport over wetgevingstechniek*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1948. Zie ook W. Konijnenbelt, 'Gidsen voor het wetgeven in de Benelux en Latijns Europa – een poging tot een rechtsculturele benadering', *RegelMaat* 2018, nr. 1, p. 40-41 en S.E. Zijlstra, *De waarde van de wetgevingstechniek*, preadvies CJV 2012, p. 27.

vervolgens in 1972 (de teller liep op naar 84 en de aanduiding werd vervangen door *Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek*) en daarna weer in 1984 (inmiddels al 153 aanwijzingen).[34]

In 1992 vond een ingrijpender herziening plaats. Niet alleen werd de aanduiding opnieuw gewijzigd (in *Aanwijzingen voor de regelgeving*, de benaming die nu nog gangbaar is), ook werden verschillende ándere aanwijzingen die voor het opstellen van wetgeving golden – zoals de *Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving* en de *Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur* – met de aanwijzingen voor de regelgeving geïntegreerd. De nieuwe Aanwijzingen traden in 1993 in werking. Verschillende ontwikkelingen leidden tot deze grondige herziening. Borman noemt in de eerste plaats de wens tot het vergroten van de overzichtelijkheid van de verschillende typen aanwijzingen voor het opstellen van wet- en regelgeving, die in de literatuur eveneens werd bepleit.[35] Ook de ervaringen die waren opgedaan met de zogenoemde 'dereguleringstoetsing' en de voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van het wetgevingskwaliteitsbeleid worden door hem genoemd,[36] net als het rapport van de commissie-Wetgevingsvraagstukken – eveneens bekend als de 'commissie-Polak'. Met name de bevindingen van deze commissie, neergelegd in het rapport *Orde in de regelgeving*, zijn voor dit onderzoek relevant, omdat zij – in ieder geval in theorie – ook nu nog leidend zijn voor de invulling voor het primaat van de wetgever.

## 2.4 ORDE IN DE REGELGEVING

### 2.4.1 AANLEIDING

De commissie-Wetgevingsvraagstukken werd ingesteld op 5 februari 1981.[37] Directe aanleiding was het rapport van de ad hoc-werkgroep *Verkenning van enige problemen rond wetgeving*, waarin werd geadviseerd een commissie 'van gemengde samenstelling' onderzoek te laten doen naar problemen rond de verhouding tussen wet, amvb en ministeriële regeling. Die verhouding was gecompliceerd, zo constateerde de werkgroep: weliswaar zou het parlement steeds antwoord moeten geven op de vraag of de overheid ten aanzien van een bepaald onderwerp iets moest regelen (en zo ja: in welke vorm), maar het antwoord op die vraag was niet altijd makkelijk. De formele wetgever zou moeten worden ingeschakeld bij vaststelling van de belangrijkste wettelijke regelingen, maar wanneer de wet vervolgens niet zélf de hoofdpunten van het beleid bevatte, zou de functie van het parlement als medewetgever kunnen worden uitgehold. Overzicht van en inzicht in beleidsterreinen gingen echter niet steeds vooraf aan beleidsvorming, en voor een slagvaardig beleid konden snelle aanpassingen noodzakelijk zijn. De werkgroep vroeg zich daarom af of het mogelijk zou zijn om delegatie aan nadere voorschriften te verbinden, of om enige vorm van inspraak – van het parlement, maar ook van belanghebbenden – te regelen ten aanzien van lagere regelgeving die in aanzienlijke mate 'in het doen en laten van burgers [zou] ingrijpen'.[38]

---

[34] Kamerstukken *II* 1953/54, 3581, nr. 1, *Stcrt.* 1973, nr. 2, *Stcrt.* 1984, nr. 52.
[35] T.C. Borman, 'Aanwijzingen voor de regelgeving', *Ars Aequi* 1993, nr. 3, p. 186 e.v.
[36] Zie hiervoor ook *Kamerstukken II* 1985/86, 17931, nr. 68 (Evaluatie toetsingsprocedure voor deregulering) en *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, nrs. 1-2 (Zicht op wetgeving).
[37] *Stcrt.* 1981, nr. 23.
[38] *Kamerstukken II* 1979/80, 15800-III, nr. 3, p. 15-16, 19.

In haar rapport verwijst de commissie-Wetgevingsvraagstukken naar het advies van de werkgroep, en duidt zij tevens relevante ontwikkelingen aan voor het vraagstuk omtrent delegatie. Richtte de wetgever zich tot het begin van de twintigste eeuw vooral op codificatie; vanaf dat moment werden ordening van de samenleving, het creëren van nieuwe aanspraken (sociale verzekering) en het beschermen van tot dan toe onbeschermde belangen ook van betekenis, aldus de commissie. Daarvoor was méér nodig dan algemene regels en ge- en verboden in formele wetten, hetgeen leidde tot een meer instrumentele benadering van wetgeving, tot meer gedelegeerde regelgeving en – al met al – tot een onoverzichtelijk palet van wet- en regelgeving.[39] Tegen deze achtergrond gaat de commissie in haar rapport onder meer in op de verdeling van algemeen verbindende voorschriften over hogere en lagere vormen van wetgeving. Daarnaast gaat zij in de op de vraag die de ad hoc-werkgroep eveneens had opgeworpen: áls het maken van regelgeving wordt gedelegeerd, kan aan het parlement dan nog de mogelijkheid van tussenkomst worden geboden? Die vraag gaat over parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, waarvoor de commissie ook 'modelbepalingen' formuleert.

### 2.4.2 HET PRIMAAT VAN DE WETGEVER

Voor de vraag in hoeverre algemeen verbindende voorschriften moeten worden vastgesteld in wetten in formele zin, dan wel de vaststelling daarvan aan lagere regelgevers kan worden overgedragen, is volgens de commissie-Wetgevingsvraagstukken het 'primaat van de wetgever' leidend: aan de formele wetgever komt 'onbetwistbaar' het primaat toe bij het uitvaardigen van algemeen verbindende voorschriften, en dit primaat zou ook steeds het uitgangspunt moeten zijn. De reden daarvoor is in de eerste plaats gelegen in de democratische legitimatie van de wettelijke regels. In de tweede plaats is de inhoud van regelgeving gebaat bij de openbare beraadslaging daarover in het parlement, omdat die dwingt tot verduidelijking van de tekst en de bedoeling van wetten.[40]

Dat het primaat van de wetgever steeds het uitgangspunt zou moeten zijn, betekende volgens de commissie in zijn uiterste consequentie dat alle algemeen verbindende voorschriften bij wet worden vastgesteld. Maar dat is uiteraard niet haalbaar: delegatie is noodzaak.[41] Dit dwingt de wetgever tot selectie. Volgens de commissie zou de wetgever in ieder geval de voornaamste bepalingen van een wet – dat wil zeggen, de bepalingen die de reikwijdte van het geheel van de regeling (wet en gedelegeerde regelgeving) bepalen en de overige belangrijkste, naar buiten werkende voorschriften – zélf moeten vaststellen. Aan de regering of een minister zou dan de nadere uitwerking van de regeling kunnen worden overgelaten. Tegelijkertijd erkende de commissie dat hieraan niet in alle gevallen zou kunnen worden voldaan. Toenemende verstrengeling van overheid en samenleving had de behoefte aan flexibele regelgeving doen groeien, met name in het kader van de sturende of presterende functie van de overheid.[42] Ook

---

[39] Eindrapport van de commissie Wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1985, p. 7-8. Om te onderzoeken in hoeverre vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen zou kunnen worden bereikt, werd in 1983 de commissie-Geelhoed ingesteld. *Stcrt*. 1983, nr. 33. Zie voor het eindbericht *Kamerstukken II* 1983/84, 17931, nr. 9.

[40] *Orde in de regelgeving*, p. 42.

[41] Zie ook L.F.M. Verhey & C.S. Aal, 'Delegatie van regelgevende bevoegdheid in Nederland: tijd voor herbezinning', *RegelMaat* 2017, nr. 4, p. 241-268.

[42] Met de sturende functie van de overheid doelde de commissie op de noodzaak te reageren op maatschappelijke verschuivingen, bijvoorbeeld in verband met technologische ontwikkelingen. Regelgeving die met de presterende functie van de overheid correspondeert, is volgens de commissie in

aan slagvaardige regelgeving zou in dit verband regelmatig behoefte bestaan. Al met al concludeerde commissie dat het primaat van de wetgever impliceert dat de wet zelf ten minste de *reikwijdte*, de *structurele elementen* en de *voornaamste duurzame normen* van een regeling moet bevatten.[43]

Verder stelde de commissie dat (sub)delegatie door de wetgever altijd voldoende zouden moeten worden gemotiveerd, en dat elke delegatie nauwkeurig zou moeten worden omschreven.[44]

### 2.4.3 PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ GEDELEGEERDE REGELGEVING

Het is soms onvermijdelijk dat regeling van een belangrijk onderwerp door de wetgever aan de regering of een minister wordt opgedragen, zo stelde de commissie-Wetgevingsvraagstukken, en dan kan de vraag rijzen in hoeverre het parlement bij deze gedelegeerde regelgeving moet worden betrokken. In haar rapport ging de commissie deze vraag na ten aanzien van amvb's.[45] Zij constateerde dat er in de praktijk drie hoofdvormen van parlementaire betrokkenheid van gedelegeerde regelgeving te onderscheiden waren:[46]

*a*. *Gecontroleerde delegatie*, waarbij de aandacht van het parlement op een nog niet vastgestelde of nog niet in werking getreden amvb werd gevestigd door die aan de Kamers over te leggen. Daardoor zou het parlement beter in staat worden gesteld om een controlerende taak ten aanzien van de gedelegeerde regeling uit te oefenen. Onderscheid werd gemaakt in overlegging van de amvb vóór vaststelling en ná vaststelling, maar voor inwerkingtreding ervan.

Tegen deze vorm van parlementaire betrokkenheid bestond volgens de commissie geen bezwaar, hoewel ze het van belang achtte dat gecontroleerde delegatie selectief werd toegepast: als élke delegatie gecontroleerd werd, zouden de voorzieningen hun signaalfunctie verliezen en deze vorm aan waarde inboeten. De commissie merkte op dat overleg tussen minister en parlement ook buíten deze vorm steeds mogelijk bleef, en dat ook andere werkwijzen denkbaar bleven, zoals het overleggen van (een) concept-amvb('s) gedurende de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel dat er de grondslag voor bood.

De commissie wees er voorts op dat aan de twee vormen van gecontroleerde delegatie – voor en na vaststelling van de amvb – allebei voor- en nadelen kleefden. Werd het parlement vóór vaststelling in kennis gesteld van de amvb, dat kon er nog van alles worden veranderd – naar

---

de meeste gevallen van financiële aard (bijvoorbeeld sociale-verzekeringswetgeving of studiefinanciering). *Orde in de regelgeving*, p. 43-44.

[43] *Orde in de regelgeving*, p. 44. Voorbeelden van zulke voorschriften waren volgens de commissie bepalingen die grondrechten beperken of nader bepalen; een vergunningstelsel in het leven roepen; een belasting of een heffing in het leven roepen; lagere overheden in medebewind roepen; nieuwe bestuursorganen oprichten; handelen over de inrichting van de rechtsbescherming; handelen over sancties, ongeacht de strafrechtelijke, civielrechtelijke of administratiefrechtelijke aard ervan; controle- of opsporingsbevoegdheden toekennen (p. 64).

[44] *Orde in de regelgeving*, p. 64.

[45] Zij merkte daarbij op dat, 'voorzover zich de uitzondering van belangrijke regelgeving aan een minister voordoet, mutatis mutandis voor dezelfde oplossingen kan worden gekozen'. *Orde in de regelgeving*, p. 55.

[46] De commissie merkte op dat ook subvarianten op deze hoofdvarianten in omloop waren, hetzij omdat was gepoogd parlementaire betrokkenheid en inspraak te coördineren, hetzij omdat de ontwerpers van die subvarianten – volgens de commissie meestal Kamerleden – 'onnodige vindingrijkheid' aan de dag hadden gelegd.

aanleiding van de inbreng van de Kamer(s), maar ook anderszins, bijvoorbeeld als tegelijk een algemene inspraakmogelijkheid werd geboden. Vond toezending plaats ná vaststelling, dan wisten de Kamerleden zeker welke voorschriften zouden komen te gelden en konden zij kennisnemen van het advies van de Raad van State, maar aanpassing naar aanleiding van de inbreng van de Kamer(s) lag niet in de rede. Voor beide situaties formuleerde de commissie modelbepalingen.

*b. Voorwaardelijke delegatie,* waarbij aan elk van beide Kamers (of een deel ervan) de bevoegdheid werd verleend te bepalen dat in het onderwerp van de amvb bij wet zou moeten worden voorzien. Bepaalde(n) (een deel van) de Kamer(s) dat, dan werd de delegatie dus beëindigd. Ook hier werd onderscheid gemaakt in een variant waarbij (een deel van) de Kamer(s) dit vóór vaststelling van de amvb kon besluiten, of ná vaststelling, maar voor inwerkingtreding.

Deze vorm van parlementaire betrokkenheid werd door de commissie omschreven als een 'halfslachtige keuze' voor het niveau waarop een onderwerp regeling zou behoeven: enerzijds delegeert de wetgever naar het niveau van de amvb, anderzijds houdt hij toch de mogelijkheid open dat (bij nader inzien) het parlement zal kunnen besluiten tot wetgeving in formele zin. Om die reden ontraadde de commissie het gebruik van deze vorm op ruime schaal; dat gebruik zou beperkt moeten blijven tot gevallen waarin een amvb 'gewichtige onderwerpen moet gaan regelen waarover zeer verschillend wordt gedacht'.

Ondanks de gereserveerde houding van de commissie ten opzichte van deze vorm van parlementaire betrokkenheid, formuleerde zij – in het kader van gewenste harmonisatie – toch een modelbepaling, maar alleen voor de situatie waarin het parlement kon verlangen dat het onderwerp van de amvb bij de wet zou moeten worden geregeld. Het regelen van de inwerkingtreding bij wet op last van het parlement achtte de commissie onwenselijk: als de wetgever ertoe zou overgaan om in de wet voorschriften op te nemen die afweken van het koninklijk besluit, zou er een onoverzichtelijke situatie ontstaan. Dat was niet het geval bij de eerste variant, waarin de wetgever het hele in de maatregel geregelde onderwerp aan zich trekt (waarbij hij natuurlijk wel de uitwerking op onderdelen opnieuw kon delegeren).[47]

*c. Tijdelijke delegatie*, waarbij ná de totstandkoming van een amvb een voorstel voor een wet tot regeling van het onderwerp moet worden ingediend. Slechts tot het moment waarop de wetgever besloten heeft, blijft de tijdelijke lagere regeling van kracht.[48]

Volgens de commissie zou deze vorm gereserveerd moeten blijven voor gevallen waarin op zeer korte termijn regels tot stand zouden moeten komen – zij impliceert dat voor het volgen van een wetsprocedure in die gevallen geen tijd is, terwijl wel duidelijk is dat de regels (uiteindelijk) op wetsniveau moeten worden vastgelegd. Aan tijdelijke delegatie kleeft volgens de commissie het nadeel dat twee keer een procedure voor regelgeving moet worden doorlopen, en dat verschillende regelgeving elkaar snel kan opvolgen. Niettemin kan de figuur van tijdelijke delegatie volgens de commissie in een behoefte voorzien.[49]

[47] *Orde in de regelgeving*, p. 60.
[48] *Orde in de regelgeving*, p. 55-56.
[49] *Orde in de regelgeving*, p. 63.

### 2.4.4 KABINETSREACTIE OP ORDE IN DE REGELGEVING

In zijn reactie op het rapport plaatste het kabinet enige kanttekeningen bij de wijze waarop de commissie-Wetgevingsvraagstukken het primaat van de wetgever had ingevuld. Het stelde dat de commissie delegatie als een soort noodzakelijk kwaad presenteerde; een voorziening 'waartoe noodgedwongen een toevlucht moet worden genomen'. Die zienswijze onderschreef het kabinet niet: delegatie zou wat het kabinet betreft eerder gedefinieerd moeten worden als het 'op de juiste wijze toedelen van bevoegdheden aan een bestuursorgaan ten aanzien van taken die niet des wetgevers zijn'.[50] Dat neemt niet weg dat het kabinet met de commissie van opvatting was dat de wet zelf ten minste de reikwijdte, structurele elementen en voornaamste duurzame normen zou moeten bevatten, en de uitwerking van de in wet gestelde voorschriften aan lagere regelgevers kon delegeren. Daarbij werd wel een kanttekening geplaatst: niet op elk beleidsterrein zou steeds even duidelijk zijn wat de 'voornaamste duurzame normen' zijn. Daarnaast zou het onder bepaalde omstandigheden de voorkeur verdienen dat de taak van de wetgever zich beperkt tot het entameren van beleid, het attribueren van bevoegdheden en het bieden van een kader waarbinnen de lagere regelgevers zich zouden moeten bewegen: de toegankelijkheid van regelgeving zou daarbij dan zijn gebaat.[51]

Met de commissie was het kabinet van oordeel dat enige harmonisatie van de verschillende vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving wenselijk zou zijn, maar het standpunt van de commissie over geschikte vormen daarvan, achtte het niettemin te beperkt. De twee varianten die de commissie in het kader van gecontroleerde delegatie aanvaardbaar vond – toezending aan het parlement van het ontwerp van een gedelegeerde regeling, ofwel van een vastgestelde, maar nog niet in werking getreden gedelegeerde regeling – kwamen volgens het kabinet te weinig tegemoet aan de eisen van de praktijk. Het kabinet kondigde aan bij het vaststellen van de 'Aanwijzingen inzake wetgeving' hieraan nader aandacht te zullen besteden.[52] In de Aanwijzingen van 1992 werd daartoe de vorm van delegatie met het vereiste van goedkeuring bij wet opgenomen.[53]

## 2.5 HOE HEEFT DE PRAKTIJK ZICH ONTWIKKELD?

### 2.5.1 'HERIJKING' VAN HET PRIMAAT VAN DE WETGEVER?

Zoals gezegd worden de uitgangspunten die door de commissie-Wetgevingsvraagstukken in *Orde in de regelgeving* zijn geformuleerd nog steeds gehanteerd, in ieder geval in theorie: het primaat van de wetgever is volgens de Aanwijzingen leidend bij de vraag naar wat de formele wetgever moet regelen en wat hij aan lagere regelgevers kan overlaten, en ook zijn daarin verschillende modellen voor de vormgeving van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving opgenomen.

---

[50] *Kamerstukken II* 1986/87, 20038, nr. 2, p. 6.
[51] *Kamerstukken II* 1986/87, 20038, nr. 2, p. 6.
[52] *Kamerstukken II* 1986/87, 20038, nr. 2, p. 14-15.
[53] R.G. Mazel, 'Delegatie van wetgevende bevoegdheid; de inhoud van het wetsbegrip', in: I. Kolhoop (red.), *Delegatie van wetgevende bevoegdheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1992, p. 28.

Over het algemeen zijn die uitgangspunten in de literatuur door de jaren heen breed onderschreven, al is door een enkeling ook wel gepleit voor een andere benadering. Zo schreef Jurgens dat de medewetgevende rol van het parlement in sterke mate fictief zou zijn: het zwaartepunt van de inhoudelijke voorbereiding van wetten – het voeren van interdepartementaal en ander overleg, het maken van afwegingen, het schrijven van het voorstel – zou liggen op het departement, zodat, mede gelet op het grote aantal te behandelen wetsvoorstellen, van een gelijke positie tussen regering en parlement geen sprake zou zijn. Hij pleitte er daarom voor om een veel groter deel van de regelgeving bij amvb (al sprak hij liever van 'regeringsverordening') te laten geschieden. Op die manier zou het parlement meer aandacht kunnen besteden aan de waarborgfunctie van wetgeving en de uitvoering ervan. Jurgens wees er daarbij op dat de ruimte voor de rechter om de rechtmatigheid van regelgeving te kunnen toetsen zou worden vergroot (artikel 120 Grondwet staat immers niet in de weg aan toetsing van amvb's aan de Grondwet). Verder stelde hij dat ten aanzien van doorwerking en implementatie van Europees en internationaal recht veel minder krampachtig aan het primaat van de wetgever werd vastgehouden.[54]

Dit laatste punt komt elders terug.[55] Ook zien we dat in de loop der jaren bezorgdheid wordt geuit over andere ontwikkelingen die van de uitgangspunten in *Orde in de regelgeving* lijken af te bewegen, zoals een verdergaande 'terugtred van de wetgever'[56], door bijvoorbeeld het gebruik van open normen in wetsbepalingen[57], kaderwetten[58] en experimenteerregelingen[59], en snel voortschrijdende, technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen.[60] Vanaf de jaren '90 is daarom wel gepleit voor 'herijking' van het primaat van de wetgever, bijvoorbeeld door Voermans. Om het primaat van de wetgever toekomstbestendig te maken, zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen voorstellen voor (onderdelen van) wetten in formele zin die 'technische' participatie van het parlement behoeven en voorstellen die 'politieke of beleidsmatige' aandacht behoeven. De eerste categorie voorstellen zou kunnen worden afgehandeld volgens de bestaande procedure; de tweede volgende een *versnelde* procedure. In die procedure zou het voorstel dan bijvoorbeeld, net als bij de tweede lezing van voorstellen tot wijziging van de Grondwet, niet kunnen worden geamendeerd, maar zou alleen tot splitsing kunnen worden overgegaan. Het initiatief voor een versnelde procedure zou bij de Tweede Kamer liggen, of de regering zou het kunnen voorstellen – waarbij de Tweede Kamer dan de bevoegdheid zou krijgen om dat voorstel weg te stemmen. Daarnaast pleitte Voermans voor een versterking van

---

[54] E.C.M. Jurgens, 'De mythe van Meerenberg', *NJB* 1993, nr. 4, p. 1381-1386 en E.C.M. Jurgens, 'Het primaat van de wetgever: hoezo primaat', *RegelMaat* 1998, nr. 1, p 30-34.
[55] O.a. K.J.M. Mortelmans, 'Het primaat van de nationale wetgever en de implementatie van het gemeenschapsrecht: naar een nieuw evenwicht?', *RegelMaat* 1998, nr. 1, p. 22-29.
[56] R.A.J. van Gestel, 'Leidt terugtred van de wetgever tot een opmars van rechterlijke en afbraak van democratische waarden?, *RegelMaat* 2019, nr. 3, p. 231-244. Zie voor een vroege publicatie over terugtred van de wetgever M.C.P.M. van Schendelen, *Terugtred van de wetgever*, Groningen: Tjeenk Willink 1976.
[57] Jaarverslag Raad van State 2018, *De waarde van de wet en het wetgevingsproces*, te raadplegen op www.raadvanstate.nl.
[58] R.A.J. van Gestel, 'Kaderwetgeving en de verstrooiing van de wetgevende macht', *RegelMaat* 2012, nr. 3, p. 158; R.A.J. van Gestel en A. Vleugel, *Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwetgeving en delegatie*, 2013, *www.raadvanstate.nl*.
[59] M.J. Jacobs, *Experimentele wetgeving* (oratie VU), Deventer: Kluwer 2018.
[60] WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: 2002. In dit rapport wordt ook de invloed van Europese regelgeving besproken.

parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, omdat, zo stelde hij, dat een betere garantie zou geven op substantiële betrokkenheid van het parlement bij wetgeving dan inbreng tijdens het totstandkomingsproces zelf. Een manier om te voorkomen dat een gedelegeerde regeling zich 'als regeling' aan de greep van het parlement zou onttrekken na vaststelling, zou kunnen worden gevonden in het toekennen van de bevoegdheid aan de Tweede Kamer om op ieder moment een delegatieregeling 'aan te wijzen' om tot wet te worden verheven.[61]

In 2002 stelde ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een soort herijking van het primaat van de wetgever voor, tegen de achtergrond van ontwikkelingen in technologie en wetenschap die elkaar snel opvolgen, en waar de wetgever vaak achterloopt op de feiten. Opvallend is dat de WRR in dit verband het gebruik van kaderwetgeving bepleitte: de wetgever zou 'in hoofdlijnen de principiële reikwijdte van vernieuwing en normverandering moeten aangeven'. Op die manier zou de wet een bron worden van collectief bindende besluiten, 'waarin weliswaar zeer veel open normen zullen zijn geformuleerd, maar waar de politieke gemeenschap zich wel naar wil richten'.[62]

Van Gestel en Vleugel – die ontwikkelingen in het denken over het primaat van de wetgever al eerder in kaart brachten – merken op dat in de discussie over herijking van het primaat twee nieuwe redenen worden genoemd die aan verwezenlijking van het primaat van de wetgever in de weg staan: de invloed van Europese regelgeving en de toenemende technische complexiteit van veel beleidsinstrumentele wetgeving, waardoor parlementaire betrokkenheid problematisch wordt. Kaderwetgeving zou daarvoor een oplossing kunnen bieden: de wetgever kan de hoofdlijnen van beleid dan vastleggen, maar inhoudelijke beleidskeuzes doorschuiven naar het bestuur.[63] Tegelijkertijd wordt kaderwetgeving zélf als gevaar voor uitholling van het primaat van de wetgever gezien: in zijn jaarverslag uit 2018 wijst de Raad van State erop dat door het gebruik van kaderwetten de wetgevende macht verschuift van parlement naar regering, afzonderlijke ministers en private normstellers. Zo geeft de wetgever zijn eigen macht uit handen en verliest hij aan betekenis. 'Deze rolopvatting van de wetgever zet het rechtsstatelijk kader – het fundament voor wetgeving – onder druk', zo vermeldt het jaarverslag.[64]

### 2.5.2 VOORHANGPROCEDURES IN DE PRAKTIJK

Het voorgaande doet vermoeden dat het in de praktijk lastig is om aan het primaat van de wetgever gestalte te geven. Zeker is dat delegatie bijzonder vaak voorkomt, en dat doet de vraag rijzen in hoeverre de door de Aanwijzingen voorgeschreven terughoudendheid met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde wetgeving daadwerkelijk wordt betracht. Hoewel een Kamercommissie in 1990 nog schreef dat de Kamer voor nieuwe wetgeving de onwenselijkheid van voorhangprocedures als uitgangspunt zou moeten hanteren,[65] stelde Mazel in 1992 dat

[61] W.J.M. Voermans, 'Toekomstperspectieven voor het primaat van de wetgever', *RegelMaat* 1998, nr. 1, p. 35-40.
[62] WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: 2002, p. 243.
[63] R.A.J. van Gestel en A. Vleugel, *Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwetgeving en delegatie*, 2013, p. 42, www.raadvanstate.nl.
[64] Jaarverslag Raad van State 2018, *De waarde van de wet en het wetgevingsproces*, p. 23, www.raadvanstate.nl.
[65] Door voorhangprocedures zou namelijk de zuiverheid van het wetgevingsproces in het gedrang komen, *Kamerstukken II* 1990/91, 21427, nr. 3, p. 40-41.

gecontroleerde delegatie zó vaak voorkwam, dat het instrument aan erosie onderhevig was.[66] Naar zijn inschatting bestond weinig waardering voor de door de commissie-Wetgevingsvraagstukken omschreven andere varianten van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving: voorwaardelijke delegatie werd als een te zwaar middel gezien, en tijdelijke delegatie zou leiden tot dubbele regelgeving – een evident nadeel – en druk zetten op het recht van amendement.

De inschatting van Mazel lijkt in lijn met de inschatting die het kabinet in zijn reactie op het rapport maakte: in de praktijk zou men wellicht niet met alle aanbevelingen van de commissie-Wetgevingsvraagstukken even goed uit de voeten kunnen. In 2007, dus ruim twintig jaar na het verschijnen van *Orde in de regelgeving*, leek de situatie omtrent het regelen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving niet wezenlijk anders dan ten tijde van de totstandkoming van het rapport. Op 15 januari van dat jaar werd bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend om tot vereenvoudiging en harmonisering van voor- en nahangprocedures te komen in wetgeving, afkomstig van het ministerie van VROM. De Aanwijzingen voor de regelgeving waren daarbij leidend.[67] Dit idee sprak toenmalig Minister van Justitie Hirsch Ballin wel aan. Hij schreef een brief aan de beide Kamers met het voorstel om meer in den brede van gedachten te wisselen over parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. In dat verband werd door verschillende ministeries een inventarisatie gemaakt van voor- en nahangprocedures in hun wetten en van de wijze waarop hiervan door de beide Kamers gebruik werd gemaakt. Daaruit kwam, zo vermeldt de brief, een 'divers beeld' naar voren. Zo bleek dat voor- en nahangbepalingen – soms zelfs gecombineerd – op een aantal beleidsterreinen (o.a. sociale zekerheid en onderwijs) veel voorkwamen. Lang niet altijd werden dan de modellen van de Aanwijzingen voor de regelgeving gevolgd. Ook maakten beide Kamers wisselend gebruik van hun recht op betrokkenheid: de Tweede Kamer reageerde vaker dan de Eerste en overleg en reacties leidden niet vaak tot aanpassing van de gedelegeerde regeling of tot het verzoek om de materie op wetsniveau te regelen. De minister stelde dat er volgens het kabinet geen reden was om wijzigingen aan te brengen in het uitgangspunt van terughoudendheid met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, maar wilde wel met de Kamers van gedachten wisselen over de invulling die eraan werd gegeven. Ook zijn voorstellen om 'nahang' af te schaffen en voorhangprocedures te beperken tot de eerste vaststelling van een amvb zouden dan de revue kunnen passeren.[68] Tot inhoudelijke behandeling kwam het echter niet, en ook met het wetsvoorstel van het ministerie van VROM liep het slecht af: het werd in 2013 ingetrokken, onder andere omdat een van de kernelementen van het voorstel – het uitsluiten van voorhang voor wijzigingen van amvb's – 'geen enkele navolging' zou hebben gekregen.[69]

In de literatuur wordt meer dan eens vermeld dat het aantal voorhangprocedures in wetgeving bijzonder talrijk is, maar die bewering wordt dan meestal niet kwantitatief onderbouwd.[70]

---

[66] R.G. Mazel, 'Delegatie van wetgevende bevoegdheid; de inhoud van het wetsbegrip', in: I. Kolhoop (red.), *Delegatie van wetgevende bevoegdheid*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1992, p. 28-33. Voorwaardelijke delegatie werd daarentegen vaak als een te zwaar middel beschouwd, en aan tijdelijke delegatie kleefden de nadelen die door de commissie in haar rapport reeds naar voren waren gebracht (zie par. 2.4.3).

[67] *Kamerstukken II* 2006/07, 30930, nrs. 1-3.

[68] *Kamerstukken II* 2006/07, 29383, nr. 75; *Kamerstukken I* 2006/07, 30800 VI, C.

[69] *Kamerstukken II* 2012/13, 30930, nr. 9.

[70] Bijv. T.C. Borman, 'De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid', in: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012, p. 267 en T.C. Borman,

Kwantitatief onderzoek naar voorhangprocedures lijkt überhaupt weinig te zijn gedaan. Een uitzondering vormt Borman, die in haar scriptie uit 2017 in kaart heeft gebracht hoe vaak voor- en nahangprocedures van toepassing waren op amvb's die werden gepubliceerd in de jaren 2015 en 2016.[71] Dat was bij 144 van de 370 amvb's het geval; dus in 39% procent van de gevallen. Borman gaat daarbij overigens uit van méér varianten dan de vier die in de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn opgenomen. Zo wijst zij onder meer op twee alternatieve voorhangprocedures die door Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer zijn ontwikkeld. De eerste duidt zij als een vorm van voorwaardelijke delegatie vóóraf en houdt in dat het parlement in het ontwerpstadium van een amvb de mogelijkheid heeft om een wet te eisen.[72] De tweede is volgens Borman een vorm van zware gecontroleerde delegatie vóóraf. Bij deze variant kunnen de Kamers een nieuwe ontwerpregeling afdwingen.[73] Borman spreekt van een 'staatsrechtelijk vreemde' figuur, onder meer omdat het parlement de voordracht van een amvb kan tegenhouden. Daar komt bij dat deze variant kan leiden tot een soort '*loop*': als de Kamer ook niet instemt met een nieuw ontwerpbesluit, kan de procedure zich in principe steeds herhalen. In haar onderzoek beziet Borman tevens hoe vaak de Tweede en Eerste Kamer gebruik maken van de mogelijkheden die hun door middel van voor- en nahangprocedures worden geboden.

Uit onderzoek dat wij zelf eerder verrichten, bleek dat in 18 tot 30% van de formele wetten die in de jaren 2018, 2019 en 2022 in het Staatsblad stonden, en waarin werd gedelegeerd, werd voorzien in een vorm van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving.[74] In de praktijk lijkt dus niet alleen regelmatig sprake te zijn van 'bijzondere redenen' als bedoeld in Ar 2.35, maar ook behoefte te bestaan aan extra waarborgen bij het vaststellen van gedelegeerde regelgeving. Wij stelden daarom voor de aanwijzing over de met voorhang te betrachten terughoudendheid te laten vervallen, en verder te volstaan met gecontroleerde delegatie en – in geval van spoed – tijdelijke delegatie.

Bezien we de literatuur over en de praktijk van het primaat van de wetgever en voorhang, dan vallen twee zaken in het bijzonder op. In de eerste plaats dat betrokkenheid van het parlement bij

---

'Voorhangprocedures voor inwerkingtredingsbesluiten: een staatsrechtelijk gedrocht?', *RegelMaat* 2015, nr. 6, p. 459.

[71] H.M.A. Borman, *Voor- en nahangprocedures in de praktijk* (masterscriptie Amsterdam VU), 2017. Dat het haar uitdrukkelijk om voor- en nahangprocedures te doen is, betekent dat zij tijdelijke delegatie (Aanwijzing 2.39) en delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet (Aanwijzing 2.40) niet in haar onderzoek meeneemt. Dit zijn weliswaar vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, maar strikt genomen geen voor- en nahangprocedures.

[72] De modeltekst hiervoor luidt: Het ontwerp van een krachtens [...] vast te stellen amvb wordt aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. De voordracht voor de vast te stellen amvb kan worden gedaan nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken, tenzij binnen die termijn door of namens een der Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens te kennen gegeven wordt dat het onderwerp van de amvb bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel zo snel mogelijk ingediend.

[73] Hiervoor luidt de modeltekst: Een voordracht voor een krachtens [...] vast te stellen amvb wordt niet eerder gedaan dan twee weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Indien een der Kamers der Staten-Generaal besluit niet in te stemmen met het ontwerp, wordt geen voordracht gedaan en kan niet eerder dan [...] weken na het besluit van die Kamer een nieuw ontwerp aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

[74] L.C. Groen, S.A.J. Munneke, 'Lagere regels onder parlementaire controle. Een andere kijk op het primaat van de wetgever', *Regelmaat* 2023, nr. 3, p. 202. Het lijkt goed om nog eens te benadrukken dat het hier dus niet gaat om een percentage ten opzichte van het totaal in die jaren gepubliceerde aantal wetten, maar om een percentage van de wetten waarin delegatiebepalingen waren opgenomen.

het vaststellen van belangrijke normen onontbeerlijk wordt gevonden vanuit democratisch-rechtsstatelijk perspectief – óók door regering en parlement zelf, gelet op de hoeveelheid voorhangprocedures in wetten.[75] In de tweede plaats dat – ondanks de inspanningen van de commissie-Wetgevingsvraagstukken – bijzonder lastig is vast te stellen wat 'belangrijke normen' zijn. Dat maakt wel uit. Enerzijds praktisch: het parlement heeft niet de tijd en capaciteit om bij alle vast te stellen regelingen als medewetgever te worden betrokken. Anderzijds theoretisch: de systematiek van de gelede normstelling en de grondwettelijke toedeling van regelgevende bevoegdheid impliceren dat de regering en ministers ook algemeen verbindende voorschriften kunnen vaststellen, en dus is het belangrijk om te weten welke ruimte zij daarvoor binnen het stelsel hebben, en welke mogelijke begrenzingen in beeld komen.

Voorstellen tot herijking van het primaat van de wetgever lijken daarom met name pogingen om de wijze van verdeling van onderwerpen en elementen van een regeling tussen formele en lagere regelgevers te verhelderen. Die verzanden echter snel in nieuwe onhelderheden. Daardoor blijft in veel gevallen lastig te beoordelen of opname van een voorhangprocedure in een wet getuigt van het niet-betrachten van de vereiste terughoudendheid, of een zinvolle aanvulling is op de taakverdeling tussen wetgever en regering.

## 2.6 ADVISERING DOOR DE RAAD VAN STATE OVER AMVB'S

Zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer heeft de wens uitgesproken dat bij de parlementaire behandeling van voorgehangen – nog niet vastgestelde[76] – regelgeving het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt meegezonden. De Eerste Kamer deed dat naar aanleiding van de constatering dat amvb's complexer worden, en dat de normstelling verschuift van de wet naar amvb's, zoals bij de stelselwijziging van het omgevingsrecht; de Tweede Kamer naar aanleiding van de zware voorhangprocedure die was opgenomen in het wetsvoorstel delegatiebepalingen hersteloperatie toeslagen.[77] Naar aanleiding van de vragen over de mogelijke beschikbaarheid van het advies van de Afdeling advisering bij aanvang van een voorhangprocedure – en concreet naar aanleiding van een motie-Omtzigt c.s. – heeft de Afdeling advisering hierover een voorlichting uitgebracht.[78] In verband met dit vraagstuk zijn twee zaken van belang. In de eerste plaats de regels over de openbaarmaking van adviezen; in de tweede plaats die omtrent het moment waarop de Afdeling advisering in de procedure tot vaststelling van een amvb haar advies over die amvb geeft. Op beide gaan we hierna kort in, evenals op de wijze waarop zij door de Afdeling advisering zijn geadresseerd.

Tot 1980 werden adviezen van de Raad van State niet openbaar gemaakt. Alleen de Koning en ministers konden ze raadplegen. Men wilde voorkomen dat openbaarmaking de verhouding

[75] Jurgens lijkt dus een uitzondering.
[76] Dit probleem doet zich voor bij gecontroleerde delegatie en andere vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving die zich nog in de ontwerpfase bevindt. Bij nahang – dus parlementaire betrokkenheid ná vaststelling van amvb's – hebben beide Kamers altijd de beschikking over het advies.
[77] *Kamerstukken I* 2018/19, 34714, nr. G, H en I; *Kamerstukken II* 2021/22, 35957, nr. 10 en 12 en *Kamerstukken II* 2022/23, 35957, nr. 14.
[78] *Kamerstukken II* 2021/22, 35957, nr. 10; Voorlichting over op welke wijze de Kamer beschikking kan krijgen over het advies van de Afdeling advisering bij de voorhang van een Algemene Maatregel van Bestuur d.d. 9 november 2022; W04.22.0112/I/Vo, *Kamerstukken II* 2022/23, 35957, nr. 14.

tussen de verschillende wetgevingsactoren negatief zou beïnvloeden, doordat interne beraadslagingen openbaar werden voordat het parlement om een oordeel over een wetsvoorstel was gevraagd.[79] In 1980 werd de Wet op de Raad van State gewijzigd.[80] Een nieuw artikel 25a werd ingevoegd, en daarin werd bepaald dat adviezen over wetsvoorstellen – tezamen met de tekst van het wetsvoorstel (en daarin naar aanleiding van het advies eventueel aangebrachte wijzigingen) en het nader rapport – openbaar werden gemaakt als het voorstel bij de Tweede Kamer werd ingediend. Adviezen over ontwerp-amvb's werden tegelijk met de afkondiging openbaar. Tot aan de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo) in 2022 is dit gang van zaken geweest. Sindsdien draagt de Afdeling zelf zorg voor de openbaarmaking van adviezen, en plaatst ze die in principe op de maandag ná de vaststelling om 10.00 u. op de website van de Raad van State.[81] Dat betekent dat iedereen – ook parlementariërs – vanaf dat moment kennis kunnen nemen van het advies. Voor adviezen over ontwerp-amvb's brengt het bovendien met zich dat zij openbaar worden vóórdat de ontwerp-amvb wordt vastgesteld.

Verder geldt dat de Afdeling advisering 'in laatste instantie' over ontwerp-regelgeving adviseert. Er is geen wettelijke bepaling waarin dit expliciet is neergelegd, maar het wordt wel – onder andere door de Afdeling zelf, zo blijkt uit de voorlichting – afgeleid uit artikel 73 van de Grondwet en artikel 17 van de wet op de Raad van State. Ook in het Draaiboek voor de regelgeving wordt de positie van de Afdeling advisering als 'laatste adviseur' benadrukt, en staat vermeld dat de Afdeling pas adviseert als alle overige door de regering in te winnen adviezen zijn uitgebracht en verwerkt. In het geval van adviezen over concept-amvb's betekent dat, dat wordt geadviseerd op het moment waarop het ontwerp zó ver is gevorderd, dat tot vaststelling kan worden besloten. Dat is dus ná afronding van een voorhangprocedure, als de wet daarin voorziet, en de eventuele verwerking van mogelijke opmerkingen vanuit de beide Kamers. Sterker nog: als een adviesaanvraag bij de Afdeling advisering aanhangig wordt gemaakt vóórdat een voorgeschreven voorhangprocedure is gevolgd, wordt het dossier aangehouden tot die voorhang alsnog heeft plaatsgevonden.

Op beide aspecten van het vraagstuk gaat de Afdeling in haar voorlichting in. Zij merkt in de eerste plaats op dat Kamers en regering bij hun handelwijze rekening kunnen houden met de omstandigheid dat adviezen over ontwerp-amvb's eerder openbaar worden. Weliswaar geldt nog steeds dat de voorhangprocedure reeds is afgerond als de ontwerp-amvb voor advies aan de Afdeling advisering wordt voorgelegd, maar anders dan vóór 1 mei 2022 het geval was, kan het parlement wél over het advies beschikken voordat een ontwerp-amvb wordt vastgesteld. Dit verruimt de mogelijkheid voor regering en Kamers om over een ontwerp-amvb van gedachten te wisselen.[82]

Daarnaast schetst de Afdeling een optie waarbij daadwerkelijk een advies over een ontwerp-amvb aan de Kamers wordt gezonden voordat een eventuele voorhangprocedure aanvangt. In dat geval wordt een ontwerp-amvb eerst ter advisering aan de Afdeling aangeboden, en volgt de voorhangprocedure na het advies. Als naar aanleiding van de voorhangprocedure de regering substantiële aanpassingen in het ontwerp aanbrengt, wordt het nieuwe ontwerp opnieuw ter

[79] M. Nap, 'Ongepubliceerde adviezen', *RegelMaat* 2020, nr. 6, p. 464.
[80] *Stb.* 1978, 581.
[81] Art. 10.2b van de Woo. Dit heeft tot gevolg dat ook adviezen over wetsvoorstellen die niet worden ingediend of amvb's die niet worden vastgesteld, openbaar worden gemaakt.
[82] Dit was ook door toenmalig staatssecretaris Van Huffelen naar voren gebracht in de discussie over de delegatiebepalingen in het wetsvoorstel hersteloperatie toeslagen: *Kamerstukken II* 2021/22, 35957, nr. 12, p. 31.

advisering aan de Afdeling voorgelegd. Dat laatste vloeit voort uit het hiervoor genoemde uitgangspunt dat de Afdeling bij amvb's optreedt als laatste adviseur van de regering, zo schrijft de Afdeling. In dit verband is ook van belang dat de Afdeling adviseert over ingrijpende wijzigingen die in wetsvoorstellen of ontwerp-amvb's worden aangebracht, zónder dat het advies van de Afdeling daartoe aanleiding gaf – over die wijzigingen moet zij opnieuw worden gehoord.[83] Na dit eventuele tweede advies kan de amvb dan worden vastgesteld. Nadeel van deze procedure is wel dat hiermee het onderscheid tussen een wetsvoorstel en een amvb kleiner wordt – met dien verstande dat de Tweede Kamer geen amendementsrecht heeft bij amvb's, zo waarschuwt de Afdeling. Ook kan de totstandkoming van een amvb op deze manier aanzienlijk meer tijd in beslag nemen. Als de reden voor delegatie is gelegen in de snellere totstandkoming van regelgeving, rijst de vraag of deze procedure daaraan nog wel tegemoetkomt.

De Eerste Kamer- en de Tweede Kamercommissies voor Justitie en Veiligheid hebben op 11 april 2023 van gedachten gewisseld over de wijze waarop de Kamers beschikking kunnen krijgen over het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de voorhang van een amvb.[84] In dat overleg werd geopperd om aan de regering de mogelijkheid voor te leggen om in de Aanwijzingen een procedure op te nemen waarbij de Kamers voor aanvang van de voorhangtermijn kunnen beschikken over het advies van de Afdeling advisering. Vooralsnog is, voor zover wij weten, aan dat voornemen geen uitvoering gegeven.

## 2.7 CONCLUSIE

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de opvattingen over het gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving – in het licht van de theoretische uitgangspunten – sinds het verschijnen van het rapport 'Orde in de regelgeving' van de commissie-Wetgevingsvraagstukken niet wezenlijk is veranderd: stelregel was en is dat daarmee terughoudendheid moet worden betracht, en dat in de bepalingen die er uitdrukking aan geven, niet te veel variatie moet worden aangebracht. De Aanwijzingen voor de regelgeving die in 1993 in werking traden, kenden vier modellen – en die modellen zijn ook in de huidige Aanwijzingen nog leidend.[85] Of die gewenste terughoudendheid ná het verschijnen van het rapport van de commissie-Wetgevingsvraagstukken ook daadwerkelijk is betracht, is twijfelachtig: meer dan eens werd gesteld (hoewel maar beperkt naar aanleiding van kwantitatief onderzoek) dat in wetgeving veel voor- en nahangprocedures voorkomen en dat de modellen in de Aanwijzingen daarbij lang niet altijd zijn gevolgd. Hoewel de theoretische uitgangspunten dus min of meer dezelfde zijn gebleven, lijken zij niet in de weg te (hebben ge)staan aan een praktijk waarin toch regelmatig grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in wetgeving zijn opgenomen – en zonder dat de modellen uit de Aanwijzingen waren gebruikt. Kortom: in hoeverre de theorie leidend is voor de praktijk, is op grond van de onderzochte stukken dubieus.

[83] Ar. 7.15.
[84] Zie hiervoor het videoverslag op www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35957_wet_delegatiebepalingen.
[85] In de bijlage is een overzicht opgenomen van de modelbepalingen en de belangrijkste wijzigingen daarvan sinds 1993. Ook de modelbepalingen die de commissie-Wetgevingsvraagstukken formuleerde zijn erin opgenomen.

Verder geldt dat de Afdeling advisering van de Raad van State als ‘adviseur in laatste instantie’ over ontwerp-regelgeving adviseert. Dat neemt niet weg dat zij in haar voorlichting van 9 november 2022 de bereidheid heeft getoond om advies uit te brengen vóórdat een voorhangprocedure (in het kader van gecontroleerde delegatie) aanvangt. Daarbij maakte zij wel dat kanttekening dat een amvb opnieuw aan haar moet worden voorgelegd als daarin ná de adviesfase ingrijpende wijzingen worden aangebracht die niet uit haar advies voortvloeien. Vooralsnog is aan de voorlichting van de Afdeling voor zover wij weten geen opvolging gegeven.

# 3. DEEL B: WETTELIJKE GRONDSLAGEN VOOR PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ GEDELEGEERDE REGELGEVING

## 3.1 INLEIDING

In dit deel van het onderzoek doen we verslag van de inventarisatie van de geldende wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Naast de inventarisatie van de grondslagen als zodanig, hebben we tevens bezien:

- Op wat voor type besluit (een (ontwerp)-amvb, een (ontwerp)-ministeriële regeling, een ander (ontwerp)-besluit van de regering of van een minister; hierna ook: besluiten en regelingen) de voor- of nahangprocedure betrekking heeft;
- Of beide Kamers bij het (ontwerp-)besluit worden betrokken of alleen de Tweede Kamer;
- Welke termijn aan de procedure is gekoppeld;
- Wanneer de procedure is ingevoerd;
- Hoe de procedure is ingevoerd (in het oorspronkelijke (initiatief)-wetsvoorstel, bij nota van wijziging of bij amendement);
- Hoe invoering van de procedure is toegelicht (niet, alleen in algemene bewoordingen of tamelijk specifiek);
- Welke minister verantwoordelijk is voor de wet waarin de grondslag is opgenomen.

Op deze manier bezien we vanuit een *wetgevingsperspectief* in welke mate parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving voorkomt.

## 3.2 DUIDING VAN DE WETTELIJKE GRONDSLAGEN

### 3.2.1 AANTALLEN EN CATEGORIEËN GRONDSLAGEN

In totaal hebben we 569 wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving gevonden.[86]

Ten behoeve van de duiding van die grondslagen (om welke vorm van parlementaire betrokkenheid gaat het?), hebben we – naast de categorieën, gebaseerd op de vier vormen in de Aanwijzingen – nog drie extra categorieën onderscheiden:

- ‘Gecontroleerde delegatie met wensen en bedenkingen voor een ieder’. Een voorbeeld is artikel 4.1.5, derde lid, Jeugdwet.[87] Voor deze vorm van parlementaire betrokkenheid heeft tot 2022 een model in de Aanwijzingen gestaan, hetgeen kan verklaren waarom de

[86] Het onderzoek naar de grondslagen is verricht in de periode oktober-december 2025. Vanwege de vaste verandermomenten (Ar. 4.17, eerste lid: Een wet of een algemene maatregel van bestuur treedt in werking met ingang van 1 januari of 1 juli) kan het zijn dat inmiddels onderzochte bepalingen zijn vervallen of nieuwe grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in werking zijn getreden.

[87] “De voordracht voor een krachtens het eerste of tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Ministers te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.”

vorm nog steeds voorkomt. Het 'wensen-en-bedenkingen'-model is uit de Aanwijzingen geschrapt vanwege de ontwikkelingen rond het gebruik van internetconsultatie.[88]

- 'Goedkeuring etc. anders'. Een voorbeeld is artikel 39, tweede lid, Kaderwet dienstplicht.[89] De grondslagen voor parlementaire betrokkenheid die we in deze categorie hebben geplaatst, hebben met elkaar gemeen dat de gelding van het besluit of de regeling waarop de procedure ziet, afhangt van het wel of niet instemmen van de beide Kamers (of alleen de Tweede Kamer) met het ontwerp, en géén sprake is van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet (d.w.z.: de instemming vindt níet plaats bij wet in formele zin).
- In de categorie 'afwijkend' zijn de procedures geschaard die niet op een van de modellen uit de Aanwijzingen zijn terug te voeren, en ook niet onder de noemer 'goedkeuring, vervallenverklaring etc.' vallen. In een aantal gevallen betreft het mengvormen. Een voorbeeld is artikel 10.10, tweede lid, Wet dieren.[90]

Hieronder is weergegeven hoe de 569 wettelijke grondslagen over de verschillende categorieën zijn verdeeld. Verreweg de meest voorkomende vorm van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving is gecontroleerde delegatie:

*Tabel 1: Vormen van parlementaire betrokkenheid*

| Vorm van parlementaire betrokkenheid | aantal |
|---|---|
| gecontroleerde delegatie | 397 |
| voorwaardelijke delegatie | 76 |
| goedkeuring etc. anders | 28 |
| tijdelijke delegatie | 27 |
| gecontroleerde delegatie met wensen en bedenkingen voor eenieder | 20 |
| afwijkend | 11 |
| delegatie onder vereiste goedkeuring bij wet | 10 |
| Eindtotaal | 569 |

### 3.2.2 AAN PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID ONDERWORPEN BESLUITEN

Op welke type besluiten of regelingen van lagere regelgevers hebben deze voor- en nahangprocedures nu betrekking? Op grond van de modellen in de Aanwijzingen kunnen dat alleen amvb's (volgens alle modellen) of ministeriële regelingen (in de modellen voor tijdelijke

[88] *Stcrt.* 2022, 5649.
[89] "Het koninklijk besluit, bedoeld in het eerste lid, wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd en treedt niet in werking dan nadat twee weken na de overlegging zijn verstreken. Indien een van de kamers daartegen overwegende bezwaren te kennen heeft gegeven, wordt het besluit ingetrokken."
[90] "Een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.18a, eerste lid, of 3.7, wordt niet eerder vastgesteld dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd, tenzij binnen deze termijn door of namens een van de Kamers of ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers nadere inlichtingen worden gevraagd. De ministeriële regeling kan niet eerder worden vastgesteld dan nadat de Kamer die de nadere inlichtingen heeft gevraagd, heeft vastgesteld dat deze genoegzaam zijn verstrekt."

delegatie en delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet) zijn, maar in de praktijk is de verscheidenheid groter – al vormen amvb's en ministeriële regelingen wel de twee grootste categorieën. Parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving heeft daarnaast betrekking op:

- Amvb's én ministeriële regelingen, bijvoorbeeld in artikel 2, achtste lid, Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen.[91]
- Koninklijke besluiten die gaan over de inwerkingtreding of het vervallen van een formele wet. Een voorbeeld is artikel 10.2f, eerste lid, Wet open overheid.[92]
- Andere koninklijke besluiten, zoals in artikel 5, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges[93], of andere besluiten van de minister, bijvoorbeeld in artikel 64, vierde lid, Wet personenvervoer 2000.[94]
- Zaken die in geen van deze categorieën vallen. Een voorbeeld kan worden gevonden in artikel 2.20, derde lid, Comptabiliteitswet 2016.[95]

*Tabel 2: Besluiten die aan parlementaire betrokkenheid zijn onderworpen.*

| Type regeling | aantal |
|---|---|
| algemene maatregel van bestuur | 395 |
| ministeriële regeling | 67 |
| koninklijk besluit (inwerkintreding, vervallen, etc.) | 35 |
| ander besluit van de minister | 34 |
| algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling | 23 |
| koninklijk besluit (anders) | 9 |
| anders | 6 |
| Eindtotaal | 569 |

[91] "8. De voordracht voor een krachtens het zevende lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur, dan wel de vaststelling van een ministeriële regeling op basis van een dergelijke algemene maatregel van bestuur, wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd."

[92] "1. Hoofdstuk 6 vervalt bij koninklijk besluit, met dien verstande dat de voordracht voor dat koninklijk besluit niet eerder gedaan wordt dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd."

[93] "1. In afwijking van artikel 4 kan een adviescollege voor de advisering over een in de tijd beperkt vraagstuk bij koninklijk besluit worden ingesteld voor de duur van ten hoogste vier jaar. Deze termijn kan bij koninklijk besluit eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd.
2. Een besluit op grond van het eerste lid wordt niet eerder genomen dan vier weken nadat het voornemen daartoe in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, aan de beide kamers der Staten-Generaal is meegedeeld."

[94] "4. Een concessie voor het hoofdrailnet wordt door Onze Minister niet eerder verleend, dan acht weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd."

[95] "1. Indien voor een dienstonderdeel van een ministerie een afwijkend beheer wenselijk is, kan Onze Minister die het aangaat met inachtneming van de regels, bedoeld in artikel 4.20, tweede lid, aanhef en onder g, besluiten een dienstonderdeel als baten-lastenagentschap of als verplichtingen-kasagentschap aan te wijzen.
3. Een dergelijk besluit wordt niet eerder genomen dan 30 dagen nadat het voornemen daartoe schriftelijk ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal."

Dit roept de vraag op wélke vormen van parlementaire betrokkenheid voor welk type besluiten of regelingen worden gekozen. De tabel hieronder biedt hiervan een overzicht. Opvallend is bijvoorbeeld dat gecontroleerde delegatie – een vorm die volgens het model in de Aanwijzingen alleen bij amvb's mag worden gebruikt – in veertig van de 569 gevallen is ingevoegd ten aanzien van een ministeriële regeling. Een voorbeeld is artikel 124, tweede lid, Zorgverzekeringswet.[96]

*Tabel 3: Op welk soort besluiten zien welke vormen van parlementaire betrokkenheid?*

| | algemene maatregel van bestuur | ministeriële regeling | koninklijk besluit (inwerkintreding, vervallen, etc.) | ander besluit van de minister | algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling | koninklijk besluit (anders) | anders | Eindtotaal |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| gecontroleerde delegatie | 284 | 40 | 17 | 26 | 19 | 8 | 3 | 397 |
| voorwaardelijke delegatie | 68 | 3 | 1 | 2 | 2 | | | 76 |
| goedkeuring etc. anders | 3 | 6 | 15 | 2 | | | 2 | 28 |
| tijdelijke delegatie | 11 | 13 | | 1 | 1 | 1 | | 27 |
| gecontroleerde delegatie met wensen en bedenkingen voor eenieder | 19 | | | 1 | | | | 20 |
| afwijkend | 7 | 1 | | 1 | 1 | | 1 | 11 |
| delegatie onder vereiste goedkeuring bij wet | 3 | 4 | 2 | 1 | | | | 10 |
| Eindtotaal | 395 | 67 | 35 | 34 | 23 | 9 | 6 | 569 |

In 443 van de 569 gevallen is sprake van voorhang (het besluit wordt voorgelegd als het nog moet worden vastgesteld) en in 126 gevallen sprake van nahang (het besluit ís al vastgesteld als het wordt voorgelegd). Voor- of nahang moet volgens 535 grondslagen plaatsvinden bij beide Kamers; in 34 gevallen wordt een besluit alleen voor- of nagehangen bij de Tweede Kamer.[97]

[96] "2. Het ontwerp voor een krachtens artikel 18aa, eerste of tweede lid, of artikel 18d, tweede lid, onderdeel d, vast te stellen ministeriële regeling wordt aan beide kamers der Staten-Generaal voorgelegd. De ministeriële regeling wordt niet eerder vastgesteld dan vier weken na de overlegging van het ontwerp."
[97] Bijvoorbeeld in art. 194, zevende lid, Wet op het primair onderwijs: De algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het derde en vierde lid, wordt aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal overgelegd. De maatregel treedt niet in werking dan nadat 4 weken na de overlegging zijn verstreken en gedurende die termijn niet door of namens de Kamer de wens te kennen wordt gegeven dat het in die maatregel

### 3.2.3 GEHANTEERDE TERMIJNEN

Hoewel de modellen in de Aanwijzingen uitgaan van termijnen van vier weken (gecontroleerde en voorwaardelijke delegatie), 'zo spoedig mogelijk' (tijdelijke delegatie) en 'zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen acht weken' (delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet), is de verscheidenheid in de praktijk duidelijk groter: drie of zelfs twaalf maanden komen voor[98], maar 24 uur eveneens.[99]

*Tabel 4: Bij parlementaire betrokkenheid gehanteerde termijnen.*

| Gehanteerde termijnen | Aantal |
|---|---|
| 4 weken | 419 |
| 8 weken | 31 |
| 2 weken | 28 |
| zo spoedig mogelijk / onverwijld | 23 |
| 30 dagen | 20 |
| geen vermelding | 15 |
| 1 week | 8 |
| 2 maanden | 6 |
| 1 maand | 4 |
| anders | 3 |
| 10 dagen | 3 |
| 3 maanden | 3 |
| 14 dagen | 2 |
| 2 dagen | 1 |
| 6 weken | 1 |
| 12 maanden | 1 |
| 24 uur | 1 |
| Eindtotaal | 569 |

geregelde onderwerp bij de wet wordt geregeld. Alsdan wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel zo spoedig mogelijk ingediend.

[98] Art. 2, derde lid, Wet op het bevolkingsonderzoek: Binnen twaalf maanden na inwerkingtreding van een besluit als bedoeld in het tweede lid, wordt bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal een voorstel van wet tot regeling van het onderwerp van dat besluit ingediend. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of door een der Kamers der Staten-Generaal wordt verworpen, wordt het besluit onverwijld ingetrokken.

[99] Art. 58d, tweede lid, Wet publieke gezondheid: 2. In afwijking van de artikelen 58c, tweede lid, en 58ca, wordt de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, niet vastgesteld dan nadat deze regeling ten minste 24 uur is voorgelegd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Indien binnen die termijn de Tweede Kamer der Staten-Generaal besluit niet in te stemmen met deze ministeriële regeling, wordt deze niet vastgesteld.

Aan wijziging van de Aanwijzingen op dit punt lijkt deze verscheidenheid niet te kunnen worden toegeschreven: weliswaar formuleerde de commissie-Wetgevingsvraagstukken in haar voorgestelde modelbepalingen de termijnen anders dan in de Aanwijzingen is gebeurd (zie ook de bijlage), maar sinds 1993 is aan de modellen voor parlementaire betrokkenheid op dit punt weinig veranderd.

### 3.2.4 HOE IS DE GRONDSLAG INGEVOERD, EN MET WELKE MOTIVERING?

Van de 569 grondslagen waren er 216 al in het wetsvoorstel opgenomen toen het bij de Tweede Kamer werd ingediend (dan wel aanhangig werd gemaakt). In hoeverre de reden daarvoor was dat de wet waarin de procedure werd opgenomen al voor- of nahangbepalingen bevatte, is niet helemaal duidelijk. Soms is bij de introductie van een voorhangbepaling wel verwezen naar een eerdere wet, bijvoorbeeld ten aanzien van artikel 23.5a Omgevingswet. In dat artikel werd de voorhangprocedure overgenomen die eerder in de Wet natuurbescherming stond.[100] Vaker staat de toelichting bij de invoering van een dergelijke procedure – voor zover aanwezig – op zichzelf.

De meeste grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving zijn ingevoerd bij amendement: 265 stuks.

*Tabel 5: Hoe is de grondslag voor parlementaire betrokkenheid ingevoerd?*

| Wijze van invoering | Aantal |
|---|---|
| amendement | 265 |
| oorspronkelijk wetsvoorstel | 216 |
| nota van wijziging | 80 |
| initiatief - nota van wijziging | 6 |
| initiatief - oorspronkelijk wetsvoorstel | 2 |
| Eindtotaal | 569 |

We hebben ook bezien in hoeverre invoering van de grondslag werd gemotiveerd. Daartoe zijn, als gezegd, drie categorieën gehanteerd: ‘geen toelichting’, ‘alleen algemene opmerkingen’ en ‘specifieke toelichting’. De eerste categorie omvat de gevallen waarin de toelichting op een wetsvoorstel, nota van wijziging of amendement helemaal niets over de voor- of nahang vermeldt. Als het regelen van parlementaire betrokkenheid alleen in algemene bewoordingen is toegelicht (iets als: ‘er is een voorhangprocedure ingevoerd’; ‘de Kamers willen een vinger aan de pols houden’, ‘de indiener wil de invloed van de Kamer vergroten’)[101], hebben we dat als ‘algemene opmerkingen’ aangemerkt. Alleen als duidelijk een link is gelegd tussen datgene waar het besluit dat of de regeling die moet worden voor- of nagehangen op ziet én de regeling van parlementaire

[100] *Kamerstukken II* 2017/18, 34985, nr. 3, p. 113. Zie bijv. ook art. 18 lid 2, Wet COA en *Kamerstukken II* 1994/95, 24040, nr. 3, p. 23 (artikel 18 was toen artikel 17a).
[101] Vgl. art. 3.6, vierde lid, Wet basisregistratiepersonen en *Kamerstukken II* 2012/13, 33219, nr. 19: “Met dit amendement wordt geregeld dat de in artikel 3.6 genoemde algemene maatregel van bestuur bij de beide kamers van de Staten-Generaal wordt voorgehangen (voorhangbepaling)." Zie ook: art. 5a lid 6 Wet personenvervoer 2000 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33184, nr. 12 en art. XV lid 2 Wijzigingswet zorgverzekeringswet en *Kamerstukken II* 2015/16, 34203, nr. 19.

betrokkenheid, hebben we de toelichting 'specifiek' genoemd.[102] Ook als de voor- of nahangprocedure in de wet werd opgenomen naar aanleiding van een toezegging aan de Kamer, hebben we de toelichting 'specifiek' genoemd.

Iets minder dan de helft van de grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving is specifiek toegelicht, namelijk 266 van de 569. In 109 gevallen werd een grondslag helemáál niet toegelicht.

*Tabel 6: Hoe is de grondslag voor parlementaire betrokkenheid toegelicht?*

| Mate van toelichting | Aantal |
|---|---|
| specifieke toegespitste toelichting | 266 |
| geen toelichting | 109 |
| alleen algemene opmerkingen | 194 |
| Eindtotaal | 569 |

Specifieke toelichtingen van grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving komen het vaakst voor bij amendementen: in 139 van de 265 gevallen – dus iets meer dan de helft – licht de indiener in de toelichting toe waaróm, gelet op hetgeen waarop het betreffende besluit of de betreffende regeling ziet, een voor- of nahangprocedure is aangewezen. Behalve voor initiatiefnota's van wijziging geldt dat het opnemen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in een wet vaker wel dan niet wordt toegelicht – al kan die toelichting wel zeer algemeen van aard zijn. De tabel hieronder brengt dat in beeld.

*Tabel 7: Wijze van invoering gerelateerd aan de mate van toelichting.*

| | specifieke toegespitste toelichting | alleen algemene opmerkingen | geen toelichting | Eindtotaal |
|---|---|---|---|---|
| amendement | 139 | 92 | 34 | 265 |
| oorspronkelijk wetsvoorstel | 84 | 79 | 53 | 216 |
| nota van wijziging | 43 | 19 | 18 | 80 |
| initiatief - nota van wijziging | | 2 | 4 | 6 |
| initiatief - oorspronkelijk wetsvoorstel | | 2 | | 2 |
| Eindtotaal | 266 | 194 | 109 | 569 |

[102] Bijv. art. 150a, zevende lid, Pensioenwet en *Kamerstukken* 2021/22, 36067, nr. 3, p. 392: "Tot slot wordt met het zevende lid voorgesteld dat een algemene maatregel van bestuur waarin gebruik wordt gemaakt van de experimenteermogelijkheid voor een termijn van vier weken aan het parlement wordt voorgelegd, alvorens deze wordt voorgedragen aan de Raad van State. Deze parlementaire betrokkenheid is wenselijk, gezien de mogelijkheid die wordt gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuurlijk tijdelijk van de Pensioenwet af te wijken."

Hoewel volgens de Aanwijzingen met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving terughoudendheid moet worden betracht, valt op dat dit uitgangspunt bij de motivering van een wettelijke grondslag die voor- of nahang regelt, nauwelijks terugkomt: soms komt het aan de orde in het geheel van de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel,[103] maar bij de concrete motivering van een voorgestelde voor- of nahangbepaling, valt de term 'terughoudendheid' niet vaak.

Verder is opvallend dat in een enkel geval de toelichting bij de introductie van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving de lading niet helemaal dekt. Zo staat in de toelichting bij een amendement, gericht op invoeging van enkele grondslagen voor gecontroleerde delegatie in het wetsvoorstel over de regeling van DNA-onderzoek in strafzaken: "Dit amendement strekt ertoe dat geen nadere invulling aan de registratie en verwerking van DNA-profielen wordt gegeven, alsmede voor het stellen van regels voor het bewaren en vernietigen van celmateriaal, zonder dat het parlement daarvan heeft kennisgenomen en *uitdrukkelijk met de voorgestelde regeling heeft ingestemd*. [...]."[104] Gecontroleerde delegatie brengt echter niet met zich dat het parlement moet instemmen met de lagere regeling.[105]

### 3.2.5 WELKE MINISTER IS VERANTWOORDELIJK VOOR DE WET WAARIN DE GRONDSLAG IS OPGENOMEN?

Ten slotte hebben we geïnventariseerd welke ministers verantwoordelijk zijn voor de wetten waarin grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving zijn opgenomen. We zijn daarbij uitgegaan van de ministeries zoals ingedeeld onder het kabinet-Schoof. Het overzicht ziet er als volgt uit:

*Tabel 8: Verantwoordelijke ministers*

| Ministerie | Aantal |
|---|---|
| Volksgezondheid, Welzijn, Sport | 97 |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen | 90 |
| Economische Zaken | 64 |
| Justitie en Veiligheid | 62 |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 59 |
| Infrastructuur en Waterstaat | 56 |

[103] Bijv. in *Kamerstukken II* 2001/02, 28088, nr. 3, p. 25-26, waarin het advies van de Onderwijsraad om een voorhangbepaling op te nemen van de hand werd gewezen op grond van het terughoudendheidsargument. In de nota naar aanleiding van het verslag werd gesteld dat het vaststellen van bekwaamheidseisen bij amvb 'de kern' van het wetsvoorstel raakt en dat de amvb zal worden voorgehangen (*Kamerstukken II* 2001/02, 28008, nr. 5, p. 14 en 18). In de nota van wijzing waarin de voorhangbepaling wordt ingevoegd, wordt daarop geen toelichting gegeven (een voorhangbepaling wordt toegevoegd voor het (kunnen) vaststellen van bekwaamheidseisen), *Kamerstukken II* 2001/02, 28008, nr. 6, p. 13. Dit alles ten aanzien van art. 32a, vijfde lid, van de Wet op de expertisecentra.

[104] Kamerstukken *II* 2000/01, 26271, nr. 19.

[105] Zie voor een ander voorbeeld: *Kamerstukken II* 2018/19, 35093, nr. 26, waarin wordt geïmpliceerd dat gecontroleerde delegatie ertoe zou leiden dat de Kamer in staat wordt gesteld 'grenzen aan te geven' waarbinnen het college kan besluiten tot maatwerkvoorzieningen.

| | |
|---|---|
| Financiën | 51 |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 29 |
| Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur | 28 |
| Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening | 11 |
| Buitenlandse Zaken | 7 |
| Defensie | 6 |
| Asiel en Migratie | 4 |
| Algemene Zaken | 3 |
| Klimaat en Groene Groei | 2 |
| Eindtotaal | 569 |

# 4. DEEL C: VOOR- EN NAHANG IN DE PRAKTIJK: FEITELIJK GEBRUIK VAN PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ GEDELEGEERDE REGELGEVING

## 4.1 INLEIDING

Als de regering of een minister een bepaalde materie wenst te regelen of een besluit wenst te nemen waarvoor in de wet parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming is voorgeschreven, zal het betreffende besluit of de betreffende regeling volgens de in de wet aangegeven procedure moeten worden voorgehangen of nagehangen. Voor de periode 2020 tot en met 2024 zijn we nagegaan hoeveel regelingen en besluiten daadwerkelijk bij de Staten-Generaal zijn voor- of nagehangen. Hoe vaak zijn, met andere woorden, de in de wet opgenomen procedures voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving,[106] in de praktijk daadwerkelijk gebruikt? Daarnaast hebben we in beeld gebracht wat de Tweede Kamer vervolgens met die voor- of nagehangen regelingen en besluiten 'deed'. Leidde het voorleggen aan de Kamer bijvoorbeeld tot het stellen van schriftelijke vragen of het voeren van een debat, of werd het betreffende besluit of de betreffende regeling eenvoudigweg voor kennisgeving aangenomen?

De onderzochte periode 2020-2024 vraagt om een nadere toelichting. We hebben gekozen voor de vijf meest recente complete kalenderjaren voorafgaand aan het jaar waarin dit onderzoek is verricht. Dat geeft een zo actueel mogelijk beeld van de feitelijke praktijk met betrekking tot parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. Daarbij deed zich echter de bijzonderheid voor dat gedurende een deel van deze onderzoeksperiode het coronavirus de gang van zaken in Nederland sterk bepaalde (2020, 2021 en 2022). Dit werkte door in de totstandkoming van regelgeving. Zo werden in deze periode, met name in 2021, veel – vaak ingrijpende – regels op basis van de coronawetgeving in ministeriële regelingen vastgelegd, waarbij diverse bijzondere voorhang- en nahangprocedures waren voorgeschreven. Dit geeft *in kwantitatief opzicht* dus waarschijnlijk een vertekend beeld.

We hebben dat op twee manieren trachten te ondervangen. In de eerste plaats door ten aanzien van een aantal kerngegevens een overzicht per jaar te geven. Mogelijke verschillen zijn dan in één oogopslag te zien. In de tweede plaats door, naast een geaggregeerd overzicht over de gehele periode, ook een afzonderlijk overzicht te geven over de gecombineerde jaren 2023 en 2024, toen de coronaproblematiek voorbij was. De reden om in dit deel van het onderzoek toch wel deze coronajaren te betrekken is dat juist deze periode ook een opvallend gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving laat zien, met afwijkende varianten en soms ook fundamentele vragen.

In paragraaf 4.2 beschrijven we welke besluiten en regelingen in de genoemde periode bij de Staten-Generaal werden voor- of nagehangen, en hoe deze regelingen te typeren zijn. Een groot aantal van de eerder in deel B onderscheiden eigenschappen keert hier terug. Het is interessant te bezien of het feitelijk gebruik eenzelfde beeld te zien geeft als de kwantitatieve doorlichting van de wettelijke grondslagen.

In paragraaf 4.3 komt vervolgens de reactie van de Staten-Generaal daarop aan de orde. We hebben ons daarbij gericht op de reactie van de Tweede Kamer. Deze gegevens bleken

[106] Beschreven in deel B.

systematisch beschikbaar voor de gehele periode, en lieten zich goed categoriseren zonder de noodzaak daarbij al te diep tot op individueel dossierniveau in de bijzonderheden van een voor- of nagehangen regeling of besluit in te gaan.

Voor de gegevens omtrent de reactie vanuit de Eerste Kamer bleek dit lastiger. Weliswaar produceert deze Kamer wekelijks heel mooie, steeds geactualiseerde, overzichten van alle aanhangige gedelegeerde regelgeving, maar die bleken niet voor de gehele onderzoeksperiode beschikbaar. Voor 2020 en een groot deel van 2021 ontbraken deze gegevens. Daar komt bij dat op basis van deze overzichten minder gemakkelijk is te reconstrueren welke stappen de Eerste Kamer met betrekking tot een specifiek voor- of nagehangen regeling of besluit precies heeft gezet. Omdat we geen handige methode hebben gevonden om deze gegevens eenvoudig te categoriseren zonder daarbij op individueel dossierniveau het nodige speurwerk te moeten doen – en gelet op de looptijd van het onderzoek – is niet kwantitatief in beeld gebracht hoe de Eerste Kamer voor- en nahangprocedures in de praktijk heeft gebruikt. Wel hebben we discussies in de Eerste Kamer (of in commissies daarvan) over het gebruik van voor- en nahangprocedures in onze analyse betrokken.

## 4.2 BIJ DE STATEN-GENERAAL VOOR- EN NAGEHANGEN REGELGEVING

Het is goed om op voorhand op te merken dat voor- en nahangprocedures niet de enige reden zijn om besluiten en regelingen aan de Kamer(s) voor te leggen. Een andere reden kan zijn dat een wettelijke bepaling die niet te beschouwen is als een voor- of nahangprocedure daartoe niettemin verplicht. Veelal gaat het dan om informatieverplichtingen, zonder dat daarbij van een opschortende termijn sprake is. Het onderscheid met de voor- en nahangprocedures is hier soms klein, maar deze informatieverplichtingen zijn niet in het overzicht betrokken.[107] Ook de gevallen waarin een bewindspersoon uit eigen beweging, dus zonder wettelijke verplichting daartoe, de Kamer(s) informeert over een (ontwerp-)regeling of (ontwerp-)besluit zijn om dezelfde reden buiten beschouwing gelaten. Dergelijke ‘informele voor- en nahang’ kwamen we in een aantal gevallen wel tegen, bijvoorbeeld na een toezegging van de minister daaromtrent.

*Aantal voor- en nagehangen regelingen en besluiten per jaar*

In de periode 2020-2024 vonden we in totaal 618 besluiten en regelingen die bij de Staten-Generaal werden voor- of nagehangen. Verdeeld over de afzonderlijke jaren was het beeld als volgt:

*Tabel 9: Aantal voor- en nagehangen regelingen per jaar*

| jaartal | aantal |
|---|---|
| 2020 | 121 |
| 2021 | 141 |
| 2022 | 121 |
| 2023 | 116 |
| 2024 | 119 |

[107] Dat geldt overigens ook voor de inventarisatie van grondslagen in deel B.

| | |
|---|---|
| Eindtotaal | 618 |

Deze cijfers laten een redelijk stabiel beeld zien, met een lichte uitschieter in het ‘coronajaar’ 2021. Per jaar worden zo rond de 120 besluiten en regelingen bij de Staten-Generaal voor-of nagehangen.

*Type voor- en nagehangen regelingen en besluiten*

Vervolgens hebben we gekeken welke type besluiten en regelingen het meest worden voorgehangen. Het beeld over de jaren is als volgt:

*Tabel 10: Aantallen per type regeling per jaar*

| Aantal per type regeling per jaar | jaren | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| type regeling | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Eindtotaal |
| algemene maatregel van bestuur | 82 | 76 | 67 | 55 | 62 | 342 |
| ministeriële regeling | 23 | 37 | 33 | 38 | 42 | 173 |
| ander besluit van de minister | 8 | 5 | 7 | 16 | 10 | 46 |
| koninklijk besluit (inwerkintreding, vervallen, etc.) | 6 | 20 | 12 | 5 | 1 | 44 |
| koninklijk besluit (anders) | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 7 |
| anders | | 2 | | 1 | 3 | 6 |
| Eindtotaal | 121 | 141 | 121 | 116 | 119 | 618 |

We zien een tamelijk constant beeld dat algemene maatregelen van bestuur het meest worden voor- of nagehangen, gevolgd door de ministeriële regelingen. Gelet op de wettelijke grondslagen is dat niet verrassend. Het aantal amvb’s bedraagt over de gehele periode gemiddeld 55% van het totaal aantal voor- en nagehangen besluiten en regelingen, het aantal ministeriële regelingen bedraagt 28% van het totaal. Het gaat hierbij vrijwel uitsluitend om de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften.

De resterende 17% van besluiten die worden voor- of nagehangen zijn bijvoorbeeld besluiten tot inwerkingtreding, of tot verlenging van de geldingsduur van een regeling, besluiten een bepaalde aanwijzing te geven, besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen of besluiten tot de goedkeuring van werkprogramma’s of verslagen.

Onder de koninklijke besluiten gericht op de inwerkingtreding of het vervallen van een andere regeling, vallen ook de besluiten tot verlenging van tijdelijke regelingen. Dit verklaart het hoge aantal daarvan in de coronajaren 2021 en 2022, toen vaak coronawetgeving bij koninklijk besluit moest worden verlengd.

*Voor- en nahang ten opzichte van het totaal aantal regelingen en besluiten*

Uit bovenstaande figuur blijkt dus hoeveel algemene maatregelen van bestuur en hoeveel ministeriële regelingen jaarlijks worden voorgehangen of nagehangen. In het licht van de hoofdregel van een terughoudend gebruik met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde

regelgeving (Ar 2.35) is het interessant deze aantallen ook af te zetten tegen het *totaal aantal amvb's en ministeriële regelingen* dat jaarlijks tot stand komt.

Informatie daarover valt te ontlenen aan de rubrieken op de website *officiële bekendmakingen*. Daaruit komen de volgende aantallen naar voren:

*Tabel 11: Totaal aantal tot stand gekomen amvb's en ministeriële regelingen per jaar*

| jaartal | amvb's | ministeriële regelingen |
|---|---|---|
| 2020 | 166 | 905 |
| 2021 | 189 | 1019 |
| 2022 | 145 | 427 |
| 2023 | 148 | 426 |
| 2024 | 145 | 721 |

Het is niet mogelijk om het aantal voor- of nagehangen besluiten en regelingen in een jaar rechtstreeks te relateren aan het in totaal in dat jaar tot stand gekomen aantal algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De parlementaire betrokkenheid zal immers niet in alle gevallen in hetzelfde jaar hebben plaatsgevonden als het jaar waarin de amvb of ministeriële regeling in werking trad.

De getallen geven echter wel een indruk van de orde van grootte waarin gedacht moet worden. We zien dat het aantal voorgehangen amvb's zich in de bandbreedte van tussen de 40-50% bevindt van het aantal amvb's dat gemiddeld jaarlijks tot stand komt. Dat is een aanzienlijk aantal. Voor ministeriële regelingen ligt dit getal beduidend lager: minder dan 10%.

*Voorhang of nahang?*

We zijn nagegaan of de aan de Kamer(s) toegezonden besluiten of regelingen werden toegezonden in het kader van een *voorhangprocedure* of een *nahangprocedure*. Bepalend daarvoor is, als opgemerkt, het antwoord op de vraag of het betreffende besluit of de betreffende regeling al is vastgesteld (*nahang*), of nog niet, en dus nog een ontwerp of concept is (*voorhang*).

*Tabel 12: Aantal voor- en nagehangen regelingen en besluiten per jaar*

| Voor- of nahang | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Eindtotaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nog niet vastgesteld (voorhang) | 109 | 119 | 112 | 107 | 114 | 561 |
| Vastgesteld (nahang) | 12 | 22 | 9 | 9 | 5 | 57 |
| Eindtotaal | 121 | 141 | 121 | 116 | 119 | 618 |

Over de gehele periode genomen gaat het in ruim 90% van de gevallen om voorhang, en in een kleine 10% om nahang. In het coronajaar 2021 lag het aantal nagehangen besluiten en regelingen wat hoger, aangezien in de coronawetgeving was voorgeschreven dat de daarop gebaseerde

ministeriële regelingen na hun vaststelling aan de Staten-Generaal werden gezonden (dus *nahang*, met een 'vetorecht' voor de Tweede Kamer).

*Type parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving*

Een volgende vraag is welk type parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (welk 'model') het meest voorkomt. Naast de vier modellen uit de Aanwijzingen, hebben we nog de categorie 'goedkeuring, vervallenverklaring, etc.' onderscheiden. Daarvan is sprake als de Kamer(s) een beslissende stem hebben ten aanzien van de gelding van een regeling, zoals door middel van een parlementair instemmingsvereiste, of de mogelijkheid hebben de inwerkingtreding van een regeling tegen te houden, *anders dan bij wet in formele zin*. Voor dat laatste is er immers het model van delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet.

Ten aanzien van de gecontroleerde delegatie hebben we nog een ander onderscheid gemaakt, namelijk tussen:

- 'gewone' gecontroleerde delegatie (conform het model uit de Aanwijzingen);
- gecontroleerde delegatie met wensen en bedenkingen voor eenieder, waarbij de toezending aan de Kamer(s), gepaard gaat met het publiceren van de betreffende (ontwerp-)regeling of het betreffende (ontwerp-)besluit, zodat eenieder daarover wensen en bedenkingen kan inbrengen; en
- gecontroleerde delegatie, waarbij voorzien is in een verlenging van de termijn als schriftelijke vragen door de Kamer(s) of een wettelijk voorgeschreven deel daarvan worden gesteld.

In de categorie 'afwijkend' zijn die procedures geschaard die niet tot een van de modellen uit de Aanwijzingen zijn terug te voeren, en ook niet onder de noemer 'goedkeuring, vervallenverklaring etc. vallen. In een aantal gevallen betreft het dan mengvormen, bijvoorbeeld een combinatie van voorwaardelijke delegatie met een wensen- en bedenkingenprocedure voor eenieder.

Het beeld is als volgt:

*Tabel 13: Vormen van parlementaire betrokkenheid onderverdeeld naar jaar*

| Vorm van voor- of nahang | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Eindtotaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| gecontroleerde delegatie | 84 | 89 | 93 | 69 | 67 | 402 |
| gecontroleerde delegatie met uitstel bij nadere inlichtingen | 7 | 17 | 16 | 27 | 36 | 103 |
| gecontroleerde delegatie met wensen en bedenkingen voor eenieder | 11 | 7 | 2 | 8 | 5 | 33 |
| voorwaardelijke delegatie | 14 | 16 | 5 | 8 | 8 | 51 |
| goedkeuring, vervallenverklaring etc. | 1 | 9 | 5 | 3 | | 18 |
| afwijkend | 4 | 3 | | 1 | 3 | 11 |
| Eindtotaal | 121 | 141 | 121 | 116 | 119 | 618 |

Het mag duidelijk zijn dat gecontroleerde delegatie (niet nader onderverdeeld) verreweg de meest voorkomende figuur is. In totaal is daarvan in 538 van de 618 gevallen sprake (87%)

De figuur van gecontroleerde delegatie met uitstel bij nadere inlichtingen komt vooral voor op basis van de artikelen 4.10 lid 6 en 4.10 lid 7 van de Comptabiliteitswet 2016. Het betreft hier steeds de vaststelling van ministeriële (subsidie)regelingen, of de verlenging daarvan.

*Voor- en nahang per type parlementaire betrokkenheid*

De modellen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving gaan bij gecontroleerde delegatie uit van een voorhangprocedure, en bij voorwaardelijke delegatie van een nahangprocedure. Bij de beschrijving van de wettelijke grondslagen bleek al dat de modellen in dit opzicht niet steeds worden gevolgd. Dat zien we terug bij het gebruik van voor- en nahangprocedures in de praktijk (voor de *gehele periode 2020-2024*):

*Tabel 14: Voor- en nahang per type parlementaire betrokkenheid 2020-2024*

| Vorm van parlementaire betrokkenheid | nog niet vastgesteld | vastgesteld | Eindtotaal |
|---|---|---|---|
| gecontroleerde delegatie | 387 | 15 | 402 |
| gecontroleerde delegatie met uitstel bij nadere inlichtingen | 103 | | 103 |
| gecontroleerde delegatie met wensen en bedenkingen voor eenieder | 33 | | 33 |
| voorwaardelijke delegatie | 27 | 24 | 51 |
| goedkeuring, vervallenverklaring etc. | 4 | 14 | 18 |
| afwijkend | 7 | 4 | 11 |
| Eindtotaal | 561 | 57 | 618 |

Van de in de periode 2020-2024 toegezonden documenten waarbij sprake was van *voorwaardelijke delegatie* bleek het in iets meer dan de helft van de gevallen te gaan om voorwaardelijke delegatie ten aanzien van een nog niet vastgestelde regeling. In een beperkt aantal gevallen was sprake van gecontroleerde delegatie achteraf.

Kijken we alleen naar de *post-coronajaren 2023-2024* dan is het beeld:

*Tabel 15: Voor- en nahang per type parlementaire betrokkenheid 2023-2024*

| Vorm van parlementaire betrokkenheid | nog niet vastgesteld | vastgesteld | Eindtotaal |
|---|---|---|---|
| gecontroleerde delegatie | 127 | 9 | 136 |
| gecontroleerde delegatie met uitstel bij nadere inlichtingen | 63 | | 63 |
| gecontroleerde delegatie met wensen en bedenkingen voor eenieder | 13 | | 13 |
| voorwaardelijke delegatie | 11 | 5 | 16 |
| goedkeuring, vervallenverklaring etc. | 3 | | 3 |
| afwijkend | 4 | | 4 |
| Eindtotaal | 221 | 14 | 235 |

De laatste twee jaren is voorwaardelijke delegatie ten aanzien van een ontwerp (voorhang) dus nog aanzienlijk vaker (11 van de 16 gevallen) aan de orde geweest, terwijl de Aanwijzingen hier uitgaan van een nahangprocedure.

*Welke ministeries hangen de meeste besluiten en regelingen voor en na bij de Staten-Generaal?*

Vooraf moet worden opgemerkt dat in de genoemde onderzoeksperiode 2020-2024 tweemaal sprake is geweest van een kabinetswisseling. Op 10 januari 2022 trad het kabinet-Rutte IV aan, en op 2 juli 2024 het kabinet-Schoof. Dit leidde tot herindeling van departementen. Vandaar dat in het onderstaande totaaloverzicht sommige departementen onder verschillende namen voorkomen.

Het totaaloverzicht is als volgt:

*Tabel 16: Verantwoordelijke bewindspersonen, per jaar*

| Ministeries | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Eindtotaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Volksgezondheid, welzijn, Sport | 11 | 36 | 28 | 20 | 26 | 121 |
| Infrastructuur en Waterstaat | 20 | 26 | 19 | 23 | 20 | 108 |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 14 | 12 | 7 | 8 | 8 | 49 |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 12 | 9 | 8 | 10 | 9 | 48 |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | 4 | 10 | 10 | 9 | 8 | 41 |
| Rechtsbescherming | 6 | 9 | 9 | 9 | 5 | 38 |
| Medische Zorg | 16 | 7 | | | 9 | 32 |
| Economische Zaken en Klimaat | 8 | 7 | 6 | 4 | 2 | 27 |
| Justitie en Veiligheid | 4 | 4 | 2 | 5 | 10 | 25 |
| Landbouw, Natuur en voedselkwaliteit | 9 | 5 | 3 | 6 | 1 | 24 |
| Basis-, Voortgezet Onderwijs en Media | 6 | 13 | | | | 19 |
| Langdurige Zorg en Sport | | | 6 | 12 | | 18 |
| Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening | | | 10 | 5 | 2 | 17 |
| Financiën | 8 | 3 | 2 | | 4 | 17 |
| Primair en Voortgezet Onderwijs | | | 4 | 2 | 5 | 11 |
| Klimaat en energie | | | 5 | 1 | 1 | 7 |
| Economische Zaken | 1 | | | | 3 | 4 |
| Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur | | | | | 3 | 3 |
| Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen | | | 1 | 1 | | 2 |
| Klimaat en Groene Groei | | | | | 2 | 2 |
| Milieu en Wonen | 2 | | | | | 2 |
| Natuur en Stikstof | | | | 1 | 1 | 2 |
| Buitenlandse Zaken | | | 1 | | | 1 |
| Eindtotaal | 121 | 141 | 121 | 116 | 119 | 618 |

*Wijziging of nieuw?*

Ten slotte hebben we nog gekeken in hoeverre de parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving zag op wijzigingsregelingen dan wel op nieuw tot stand gekomen regelingen (amvb's daaronder begrepen).

Over de gehele periode is het totaalbeeld hier als volgt:

*Tabel 17: Wijziging of nieuwe regeling?*

| Wijziging of nieuw? | aantal |
|---|---|
| wijziging | 384 |
| nieuw | 135 |
| niet van toepassing | 93 |
| wijziging en nieuw | 6 |
| Eindtotaal | 618 |

Hierbij moet worden bedacht dat in een wijzigingsregeling soms meerdere bestaande regelingen werden gewijzigd. In zes gevallen werden nieuwe regelingen geïntroduceerd, maar tegelijkertijd ook bestaande regelingen gewijzigd.

Van de eerder genoemde 342 algemene maatregelen van bestuur die in de periode 2020-2024 werden voorgehangen, betrof het in 270 gevallen een wijziging van bestaande regelgeving (79%), in 67 gevallen ging het om een nieuwe regeling (ruim 19%) en in 5 gevallen (een kleine 2%) om een combinatie van beide.

Kijken we alleen naar de jaren 2023-2024, dan werden in totaal 117 amvb's aan de Kamer(s) gezonden. Daarvan ging het in 92 gevallen om een wijzigingsregeling (78,6%), in 24 gevallen om een nieuwe regeling (20,5%) en in één geval om een combinatie (0,9%). Grofweg een vergelijkbaar beeld dus, als over de gehele periode.

## 4.3 WAT DEED DE TWEEDE KAMER MET DE VOOR- EN NAGEHANGEN BESLUITEN EN REGELINGEN?

Nadat we hadden vastgesteld welke (ontwerp-)besluiten en -regelingen in de onderzoeksperiode aan de Kamer(s) werden overgelegd in het kader van een voor-of nahangprocedure, hebben we onderzocht hoe daarop vervolgens werd gereageerd door de Tweede Kamer. Voor- en nagehangen documenten worden in handen gesteld van een vaste commissie, die in een procedurevergadering bespreekt of het ontvangen besluit of de ontvangen regeling aanleiding geeft tot parlementaire behandeling. We hebben de beslissingen

die de commissie in haar procedurevergadering nam,[108] in een aantal algemene categorieën ingedeeld:

- *voor kennisgeving aangenomen*, als de Kamercommissie op dat moment geen reden (meer) zag, het betreffende stuk bij een debat te betrekken of daarover vragen te stellen.

- *schriftelijke vragen*, als de commissie besloot dat over het betreffende stuk schriftelijke vragen moesten worden gesteld. Strikt genomen is het besluit tot het stellen van schriftelijke vragen vanuit de commissie een meerderheidsbeslissing, al bleek uit de achtergrondgesprekken dat partijen elkaar hier wel wat gunnen. Ook de binnengekomen antwoorden worden gewoonlijk in handen van de procedurevergadering gesteld voor beraad over de verdere gang van zaken. In een enkel geval leidde dat tot vervolgvragen; deze zijn in de onderstaande overzichten niet afzonderlijk genoteerd. Vaker kwam het voor dat de commissie aangaf dat het betreffende stuk (en de antwoorden op de gestelde vragen) geen aanleiding tot een verder vervolg gaven, waarop de commissie de gegeven antwoorden voor kennisgeving aannam en het stuk van de agenda afvoerde.

- *schriftelijke vragen en betrekken bij debat*. Als de schriftelijke vragen (en de antwoorden daarop) nog wel aanleiding gaven tot een follow-up tijdens een debat (bijvoorbeeld een tweeminutendebat), is dat hieronder met de term 'schriftelijke vragen en betrekken bij debat' weergegeven. In sommige gevallen was de volgorde overigens andersom: het betreffende besluit of de betreffende regeling werd dan eerst betrokken bij een veelal reeds gepland debat over een aanverwant onderwerp, waarna over het specifieke stuk toch nog vragen werden gesteld. Dit gebeurde bijvoorbeeld in coronatijd met voorgehangen regelgeving met een zeer korte reactietermijn (bijv. 2 dagen)

- *betrekken bij debat*. Het kwam geregeld voor dat geen specifieke schriftelijke vragen werden gesteld, maar de commissie besloot het betreffende stuk wel te zullen betrekken bij een bepaald debat (in verschillende vormen). In dat geval is dat hieronder met de term 'betrekken bij debat' weergegeven.

- *verzoek van de commissie*. Een enkele maal kwam het voor dat geen schriftelijke vragen door de afzonderlijke commissieleden werden gesteld, maar dat de commissie als zodanig een verzoek aan de minister deed of een - procedurele - voorvraag stelde.

- *anders*. In één geval werd een besluit controversieel verklaard en keerde dit niet later zichtbaar in de behandeling terug.

De reacties op de aan de Tweede Kamer overgelegde regelingen en besluiten waren als volgt:

*Tabel 18: Reactie Tweede Kamer op voor- en nagehangen regelingen en besluiten*

| Reactie Tweede Kamer (commissie) | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Eindtotaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| voor kennisgeving aangenomen | 66 | 80 | 64 | 73 | 86 | 369 |
| schriftelijke vragen | 29 | 25 | 20 | 22 | 17 | 113 |
| betrekken bij debat | 11 | 15 | 23 | 12 | 10 | 71 |

[108] Met name in coronatijd werd in een enkel geval nog wel eens op andere wijze besloten over de verdere behandeling, bijvoorbeeld via een emailprocedure; ook die zijn uiteraard in het overzicht opgenomen.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| schriftelijke vragen en betrekken bij debat | 15 | 20 | 14 | 6 | 6 | 61 |
| verzoek van de commissie | | 1 | | 2 | | 3 |
| anders | | | | 1 | | 1 |
| Eindtotaal | 121 | 141 | 121 | 116 | 119 | 618 |

We zien dus dat over de gehele periode in iets minder dan 60% van de gevallen een voor- of nagehangen document voor kennisgeving werd aangenomen, en dus geen aanleiding gaf voor vervolgactie in de vorm van schriftelijke vragen of het betrekken ervan bij een debat. Uiteraard kunnen er verschillende redenen zijn waarom een dergelijk document voor kennisgeving werd aangenomen. Die redenen kunnen variëren van inhoudelijke instemming tot een gering belang van de betreffende materie of tot het verstrijken van een relevante termijn. Uit de besluitenlijsten was deze beweegreden niet af te leiden.

*Voorhang en nahang*

Een aanname zou kunnen zijn dat besluiten en regelingen sneller voor kennisgeving worden aangenomen als de tekst ervan al vaststaat (nahang), dan wanneer nog invloed op de inhoud ervan mogelijk is (voorhang).

Over de gehele periode 2020-2024 is het beeld hier als volgt:

*Tabel 19: Reactie Tweede Kamer in relatie tot voor- dan wel nahang*

| Reactie Tweede Kamer (commissie) | Voorhang (nog niet vastgesteld) | Nahang (vastgesteld) | Eindtotaal |
|---|---|---|---|
| voor kennisgeving aangenomen | 332 | 37 | 369 |
| schriftelijke vragen | 109 | 4 | 113 |
| betrekken bij debat | 59 | 12 | 71 |
| schriftelijke vragen en betrekken bij debat | 57 | 4 | 61 |
| verzoek van de commissie | 3 | | 3 |
| anders | 1 | | 1 |
| Eindtotaal | 561 | 57 | 618 |

In geval van voorhang werd in 59,2% van de gevallen een ontwerp voor kennisgeving aangenomen, in geval van nahang lag dit percentage op 64,9%; een relatief klein verschil. Daarbij moet wel worden opgemerkt, dat ook andere elementen, zoals het type voor- of nahangprocedure van belang kunnen zijn.

*Type parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving*

Splitsen we daarom de reacties ook uit naar type gevolgde procedure, dan ontstaat het volgende beeld (wederom voor de gehele periode 2020-2024):

*Tabel 20: Reactie Tweede Kamer gerelateerd aan vorm van parlementaire betrokkenheid*

| Reactie | gecontroleerde delegatie | gecontroleerde delegatie met uitstel bij nadere inlichtingen | voorwaardelijke delegatie | gecontroleerde delegatie met wensen en bedenkingen voor eenieder | goedkeuring, vervallenverklaring etc. | afwijkend | Eindtotaal |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| voor kennisgeving aangenomen | 235 | 68 | 36 | 17 | 5 | 8 | 369 |
| schriftelijke vragen | 75 | 17 | 8 | 10 | 2 | 1 | 113 |
| betrekken bij debat | 45 | 10 | 4 | 3 | 9 | | 71 |
| schriftelijke vragen en betrekken bij debat | 44 | 7 | 3 | 3 | 2 | 2 | 61 |
| verzoek van de commissie | 2 | 1 | | | | | 3 |
| anders | 1 | | | | | | 1 |
| Eindtotaal | 402 | 103 | 51 | 33 | 18 | 11 | 618 |

Als we de diverse vormen van gecontroleerde delegatie samennemen, blijkt dat van de 538 gevallen waarin een document op basis van gecontroleerde delegatie is toegezonden, in totaal in 320 gevallen het betreffende document voor kennisgeving werd aangenomen, d.w.z. in 59,5% van de gevallen. Bij *voorwaardelijke delegatie*, een zwaardere procedure, ging het om 36 van de 51 gevallen, 70,6% van de gevallen. Ook hier moet echter bedacht worden dat andere variabelen eveneens een rol kunnen spelen, en de redenen om een regeling of besluit voor kennisgeving aan te nemen divers kunnen zijn.

*Wijziging of nieuw?*

Als we kijken hoe de parlementaire reactie was op besluiten of regelingen die ofwel nieuw waren, ofwel wijzigingsregelingen waren, is dit het beeld:

*Tabel 21: Reactie Tweede Kamer gerelateerd aan het al dan niet nieuw zijn van een besluit of regeling*

| Reactie Tweede Kamer (commissie) | niet van toepassing | nieuw | wijziging | wijziging en nieuw | Eindtotaal |
|---|---|---|---|---|---|
| voor kennisgeving aangenomen | 65 | 75 | 227 | 2 | 369 |
| schriftelijke vragen | 11 | 30 | 70 | 2 | 113 |
| betrekken bij debat | 12 | 11 | 47 | 1 | 71 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| schriftelijke vragen en betrekken bij debat | 5 | 19 | 36 | 1 | 61 |
| verzoek van de commissie | | | 3 | | 3 |
| anders | | | 1 | | 1 |
| Eindtotaal | 93 | 135 | 384 | 6 | 618 |

Van de nieuwe besluiten en regelingen werden 75 van de 135 voor kennisgeving aangenomen (56%),[109] bij de wijzigingsregelingen ging het om 227 van de 334, oftewel 59%. Ook hier dus geen grote verschillen. Kijken we naar de besluiten of regelingen waarover schriftelijke vragen werden gesteld, dan gaat het om in totaal 49 van de 135 nieuwe regelingen (36,3%),[110] en om 106 van de 384 wijzigingsregelingen (27,6%). Over nieuwe besluiten of regelingen zijn dus beduidend vaker schriftelijke vragen gesteld dan over wijzigingsregelingen.

*Per ministerie*

Bezien we ten slotte de herkomst van de betreffende voor- of nagehangen regelingen, dan is het cumulatieve beeld over de periode 2020-2024 als volgt:

*Tabel 22: Reactie Tweede Kamer gerelateerd aan herkomst ministerie*

| Minister | voor kennisgeving aangenomen | schriftelijke vragen | betrekken bij debat | schriftelijke vragen en betrekken bij debat | verzoek van de commissie | anders | Eindtotaal |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Volksgezondheid, Welzijn, Sport | 82 | 9 | 22 | 7 | | 1 | 121 |
| Infrastructuur en Waterstaat | 61 | 20 | 14 | 12 | 1 | | 108 |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 20 | 15 | 3 | 11 | | | 49 |
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid | 20 | 12 | 5 | 11 | | | 48 |
| Onderwijs, Cultuur, Wetenschappen | 15 | 15 | 7 | 4 | | | 41 |
| Rechtsbescherming | 30 | 4 | 2 | 1 | 1 | | 38 |
| Medische Zorg | 20 | 6 | 4 | 1 | 1 | | 32 |
| Economische Zaken en Klimaat | 22 | 2 | 2 | 1 | | | 27 |
| Justitie en Veiligheid | 17 | 2 | 3 | 3 | | | 25 |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit | 14 | 8 | | 2 | | | 24 |

[109] De afzonderlijke categorie combinatie van wijziging en nieuw is daarbij buiten beschouwing gelaten.
[110] Hierin zijn zowel de 'afzonderlijke' schriftelijke vragen meegenomen als de schriftelijke vragen die nog door een debat gevolgd werden.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Basis-, Voortgezet Onderwijs en Media | 12 | 3 | | 4 | | | 19 |
| Langdurige Zorg en Sport | 8 | 5 | 3 | 2 | | | 18 |
| Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening | 13 | 2 | 2 | | | | 17 |
| Financiën | 8 | 5 | 4 | | | | 17 |
| Primair en Voortgezet Onderwijs | 9 | 1 | | 1 | | | 11 |
| Klimaat en Energie | 5 | 1 | | 1 | | | 7 |
| Economische Zaken | 4 | | | | | | 4 |
| Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur | 2 | 1 | | | | | 3 |
| Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen | 1 | 1 | | | | | 2 |
| Klimaat en Groene Groei | 2 | | | | | | 2 |
| Milieu en Wonen | 1 | 1 | | | | | 2 |
| Natuur en Stikstof | 2 | | | | | | 2 |
| Buitenlandse Zaken | 1 | | | | | | 1 |
| Eindtotaal | 369 | 113 | 71 | 61 | 3 | 1 | 618 |

Kijken we naar het (totaal) aantal schriftelijke vragen, dan zien we relatief hoge percentages daarvan bij documenten afkomstig van de ministeries van BZK (53,1%), SZW (47,9%) en OCW (46,3%). Voor BZK moet worden opgemerkt dat gedurende de eerste jaren van de onderzoeksperiode Volkshuisvesting en Ruimtelijk Ordening bij dit departement was ondergebracht, juist in de aanloop naar de nieuwe Omgevingswet.

# 5. DEEL D: AANDACHTSPUNTEN BIJ NADERE DOORDENKING VAN PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ GEDELEGEERDE REGELGEVING

In de introductie van dit onderzoek hebben we vermeld dat drie vragen centraal staan:

1. Hoe vaak en met welke redenen worden vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in formele wetten geïntroduceerd?
2. Hoeveel (regelgevende) (ontwerp-)besluiten en -regelingen zijn in de periode 2020-2024 voor- of nagehangen, en wat werd daarmee door de Staten-Generaal (in het bijzonder de Tweede Kamer) 'gedaan'?
3. Kunnen in het kader van introductie en het gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, praktijken worden gesignaleerd die relevant zijn om de Aanwijzingen op dit punt verder te doordenken?

Hoe kunnen deze vragen, op basis van de door ons verzamelde onderzoeksresultaten, nu worden beantwoord?

## 5.1 INTRODUCTIE VAN PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID EN TERUGHOUDENDHEID

Uit de Aanwijzingen vloeit voort dat met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving terughoudendheid moet worden betracht. De toelichting bij Aanwijzing 2.35 vermeldt dat bij de verdeling van een regeling over de formele wet en lagere regelgeving – amvb's en ministeriële regelingen – duidelijke keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de vraag wat in de formele wet moet worden geregeld, en in hoeverre regelgevende bevoegdheid wordt gedelegeerd aan de regering of een minister. Vermeden moet bij voorkeur worden dat delegatie van regelgevende bevoegdheid plaatsvindt en tegelijkertijd wordt vastgelegd dat het parlement bij die regelgeving moet worden betrokken: dat zou neerkomen op 'hinken op twee gedachten'. De toelichting bij Aanwijzing 2.35 vermeldt echter ook dat 'in een enkel geval' aan parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving niet valt te ontkomen. In zo'n geval kan de betrokkenheid met één van de vier modellen in de Aanwijzingen worden geregeld.

Uit deel A van het onderzoek bleek dat het rapport *Orde in de regelgeving* van de commissie-Wetgevingsvraagstukken uit 1985 de basis heeft gevormd voor de hiervoor genoemde Aanwijzingen. Zowel de criteria die volgens de Aanwijzingen gelden bij de beantwoording van de vraag of al dan niet tot delegatie moet worden overgegaan – het *primaat van de wetgever* is hierbij leidend, en impliceert dat in ieder geval de reikwijdte en de structurele elementen (waartoe veelal ook de voornaamste duurzame normen behoren) van een regeling in een wet in formele zin moeten worden vastgelegd – als de modellen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving én het uitgangspunt dat met voor- en nahang terughoudendheid moet worden betracht, zijn grotendeels op dit rapport terug te voeren. Of die terughoudendheid ná 1985 ook daadwerkelijk in de praktijk is gebracht, is, op basis van de door ons in deel A onderzochte stukken, dubieus. Weliswaar is verschillende keren in twijfel getrokken dat met het opnemen van grondslagen voor voor- en nahangprocedures in formele wetten terughoudend werd omgegaan,[111] maar daaraan lag maar beperkt (kwantitatief) onderzoek ten grondslag.

[111] Zie par. 2.5.2.

Ook op basis van het door ons verrichte onderzoek is lastig te zeggen in hoeverre met het opnemen van wettelijke grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in kwantitatieve zin terughoudendheid wordt betracht. Het aantal grondslagen dat we vonden is weliswaar aanzienlijk, maar is in het onderzoek niet gerelateerd aan het totaal aantal delegatiegrondslagen dat in formele wetgeving voorkomt. We kunnen dus geen uitspraken doen over in hoeveel procent van de gevallen dat tot delegatie is besloten, óók is voorzien in een vorm van voor- of nahang. We hebben wel geconstateerd dat het aantal voorgehangen amvb's zich in de bandbreedte bevindt van tussen de 40-50% van het aantal amvb's dat gemiddeld jaarlijks tot stand komt. Voor ministeriële regelingen ligt dit een stuk lager, minder dan 10%. Het aantal voorgehangen amvb's lijkt op basis van deze cijfers dus groot – maar daarbij moet worden vermeld dat dit aantal niet rechtstreeks is gerelateerd aan het in totaal in *dat jaar* tot stand gekomen aantal algemene maatregelen van bestuur (de parlementaire betrokkenheid zal immers niet in alle gevallen in hetzelfde jaar hebben plaatsgevonden als het jaar waarin de amvb of ministeriële regeling in werking trad; zie deel C).

Daar komt bij dat op basis van kwantitatieve gegevens alléén wat ons betreft geen concludente uitspraken kunnen worden gedaan over de betrachte terughoudendheid. De Aanwijzingen bevatten geen ondubbelzinnige criteria voor a) de vraag welke elementen van een regeling als 'hoofdelementen' zijn aan te merken, zodat zij, volgens Aanwijzing 2.19 over het primaat van de wetgever, in de formele wet zelf moeten worden geregeld, en b) wat, gelet op de theorie over het primaat van de wetgever, de 'enkele gevallen' zijn waarin parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving onontkoombaar is. Wat 'belangrijke normen' zijn – en wat dus wel en niet in een formele wet moet worden vastgelegd – hangt in hoge mate af van de interpretatie door de actoren in het wetgevingsproces. Dat geldt net zo goed voor de invulling van het criterium dat parlementaire betrokkenheid 'in enkele gevallen' noodzakelijk zal zijn. Hoe de beide criteria in de praktijk worden ingevuld, zal veelal sterk afhangen van de politieke context.

Uit deel B van het onderzoek blijkt dat in de toelichting bij de introductie van een grondslag voor een voor- of nahangprocedure in de wet, vrijwel nooit op te betrachten terughoudendheid wordt ingegaan. Wél wordt de grondslag in iets minder dan de helft van de gevallen specifiek toegelicht, hetgeen wil zeggen dat duidelijk een link is gelegd tussen datgene waar het besluit dat of de regeling die moet worden voor- of nagehangen op ziet én de wens tot parlementaire betrokkenheid. Ook daaruit kan echter niet goed worden afgeleid in hoeverre de initiatiefnemers voor het opnemen van grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, handelen vanuit de gedachte dat sprake is van een 'bijzonder geval' in de zin van de Aanwijzingen. Dat bij het formuleren van die grondslagen de modellen niet steeds worden gevolgd, kunnen we wel met zekerheid stellen.

Uit de achtergrondgesprekken kwam naar voren dat de technisch-juridische kant van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving voor veel Kamerleden taaie materie is. Kamerleden denken niet in de modellen van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De daarin gehanteerde vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (gecontroleerde delegatie, voorwaardelijke delegatie etc.) zijn niet benamingen die zij gebruiken, en ook niet steeds bij Kamerleden bekend. In plaats daarvan maken Kamerleden het onderscheid tussen lichte en zware voorhang, en tussen parlementaire betrokkenheid vooraf (voorhang) en achteraf (nahang). Ook Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer hanteert deze terminologie, en gaat, bij de ondersteuning van Kamerleden, uit van dit kwadrant. Bij het opstellen van wettelijke

bepalingen wordt enige creativiteit in de vormgeving van nieuwe voor- of nahangprocedures niet geschuwd, en wordt bijvoorbeeld ook niet strak de hand gehouden aan vaste termijnen – Kamerleden gaan vooral uit van de mate van invloed die ze de Kamer(s) willen toebedelen, afhankelijk van de te regelen materie. Eerder geformuleerde, creatieve voor- en nahangbepalingen worden daartoe soms gekopieerd in nieuwe wetgeving. Dat gebeurt overigens niet door Kamerleden alléén: zo lijkt de procedure in artikel 58c, tweede lid, Wet publieke gezondheid[112] te zijn ontleend aan een voorhangprocedure uit de Tijdelijk wet maatregelen Covid-19 – die op geen enkele manier aan de modellen voldeed.[113]

Kamerleden kijken ook niet allemaal op dezelfde manier tegen dergelijke procedures aan. Voor het ene Kamerlid geldt dat naarmate hij of zij dieper in een dossier zit, ook de wens toeneemt zich meer te bemoeien met de inhoud van lagere regelgeving. Voor het andere Kamerlid geldt dat terughoudendheid met parlementaire betrokkenheid niet altijd gewenst is, omdat juist die betrokkenheid ook een extra vorm van democratische legitimatie aan de voorgelegde lagere regelgeving zou geven. Voor een derde Kamerlid geldt dat op principiële, staatsrechtelijke gronden terughoudendheid met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving het uitgangspunt blijft, ook om verrommeling tegen te gaan.

## 5.2 FEITELIJK GEBRUIK EN TERUGHOUDENDHEID?

Hoewel in de Aanwijzingen staat dat met de *introductie* van wetsbepalingen over parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving terughoudendheid wordt betracht, geldt dat uiteraard niet voor de *toepassing* deze procedures. Dat veel voor- en nagehangen besluiten en regelingen voor kennisgeving worden aangenomen, hangt dus niet samen met argumenten die aan terughoudendheid zijn te ontlenen.

We vonden verder geen direct verband tussen de zwaarte van een voor- of nahangprocedure en het meer of minder actief gebruiken daarvan. Evenmin blijkt een duidelijk verband te bestaan tussen voorhang of nahang en een actiever gebruik van de mogelijkheden van de procedure. Hoewel in de achtergrondgesprekken naar voren kwam dat bij de *introductie* van wettelijke grondslagen voorhang de voorkeur heeft boven nahang, vanwege de grotere kans nog daadwerkelijk invloed op de inhoud van een besluit of regeling te kunnen uitoefenen, is het dus niet zo dat daar waar nahangprocedures bestaan, deze minder worden gebruikt. Voor- en nahangprocedures lijken vooral extra ‘haakjes’ om de controlerende taak van Kamerleden mogelijk te maken. Dat is overigens niet altijd makkelijk: juist door de grote hoeveelheid en onoverzichtelijke variëteit in procedures is het voor Kamerleden soms lastig hun controlerende positie ten opzichte van de voor- of nagehangen regelingen goed te vervullen. Uit de achtergrondgesprekken kwam dit ook naar voren.

---

[112] “2. Een regeling als bedoeld in het eerste lid wordt niet eerder vastgesteld dan een week nadat deze aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Indien binnen die termijn de Tweede Kamer der Staten-Generaal besluit niet in te stemmen met de regeling, wordt deze niet vastgesteld.” Dit artikellid was opgenomen in het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer werd ingediend, *Kamerstukken II* 2021/22, 36194, nr. 2.

[113] Nl. art. 58c: “2. Een krachtens dit hoofdstuk vastgestelde ministeriële regeling wordt binnen twee dagen nadat zij is vastgesteld aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Zij treedt niet eerder in werking dan een week na deze overlegging. Indien binnen die termijn de Tweede Kamer besluit niet in te stemmen met de regeling, vervalt deze van rechtswege.” *Stb.* 2020, 441.

Het zijn – bij het actief gebruiken van voor- en nahangprocedures in de praktijk – vooral de politieke betekenis van de materie in kwestie, en de context waarin het onderwerp op dat moment aan de orde is, die bepalen of, en zo ja, op welke wijze van de voor- of nahangprocedure gebruik wordt gemaakt. Opvallend is dat in het kader van het feitelijk gebruik door de Kamers vaak het verzoek aan de regering of minister wordt gedaan om 'geen onomkeerbare stappen te zetten' gedurende de behandeling van het besluit of de regeling – ook als die behandeling de termijn van de voorhangprocedure overschrijdt. De Kamers noemen dit 'stuiten' en lijken zich niet steeds te realiseren dat de voorhangtermijn in de wettelijke grondslag is opgenomen, en een verzoek om te stuiten dus geen rechtsgevolg heeft. Het komt overigens wel voor dat ministers toch met feitelijke verlenging van de voorhangprocedure instemmen.

Vermeldenswaard is in dit verband ook nog dat enkele wettelijke bepalingen het mogelijk maken van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving af te zien in bijzondere gevallen. Zo bepaalt artikel 11, eerste lid, van de Bekendmakingswet dat "[I]ndien bij of krachtens de wet is bepaald dat na de bekendmaking van een algemene maatregel van bestuur of een vanwege het Rijk anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgesteld algemeen verbindend voorschrift een bepaalde periode dient te verstrijken alvorens de algemene maatregel van bestuur of het algemeen verbindende voorschrift in werking kan treden, [...] in afwijking daarvan een eerder tijdstip van inwerkingtreding [kan] worden vastgesteld, indien de algemene maatregel van bestuur of het algemeen verbindende voorschrift uitsluitend strekt tot uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Europese Commissie.[114] Ten tijde van de covid-pandemie gold een vergelijkbare uitzonderingsmogelijkheid voor het geval 'terstond intredende onaanvaardbare gevolgen in verband met de uitbraak van COVID-19 daartoe noodzaakten'.[115]

## 5.3 WETTELIJKE GRONDSLAGEN EN FEITELIJK GEBRUIK

We hebben geconstateerd dat tussen 1 augustus 2025 en 1 januari 2026[116] 569 wettelijke grondslagen voor voor- en nahangprocedures bestonden. Verder is gebleken dat in de periode 2023-2024 in totaal 235 besluiten en regelingen voor- of nagehangen werden bij de Staten-Generaal. De top 10 van wettelijke grondslagen waarop die voor- dan wel nahang was gebaseerd, ziet er als volgt uit:

1. Artikel 4.10 Comptabiliteitswet 2016 (56 van de 235)
2. Artikel 8 Wet marktordening gezondheidszorg (19 van de 235)
3. Artikel 21.6 Wet milieubeheer (18 van de 235)
4. Artikel 3.4 Wet kinderopvang (7 van de 235)
5. Artikel 23.5 Omgevingswet (7 van de 235)
6. Artikel 7 Wet mobiliteitsfonds (7 van de 235)

[114] Zie in dit verband ook art. 1:8 Awb.
[115] Art. 1 Tijdelijk wet COVID-19 Justitie en Veiligheid.
[116] Het onderzoek naar de grondslagen is verricht in de periode oktober-december 2025. Vanwege de vaste verandermomenten (Ar. 4.17, eerste lid: Een wet of een algemene maatregel van bestuur treedt in werking met ingang van 1 januari of 1 juli) kan het zijn dat inmiddels onderzochte bepalingen zijn vervallen of nieuwe grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in werking zijn getreden.

7. Artikel 10.10 Wet dieren (5 van de 235)
8. Artikel 2b Wegenverkeerswet (5 van de 235)
9. Artikel 124 Zorgverzekeringswet (5 van de 235)
10. Artikel 2 Wet geneesmiddelenprijzen (4 van de 235)

Een korte toelichting op de top 3:

Artikel 4.10 Comptabiliteitswet 2016 staat met stip op nummer één. Deze bepaling die in verschillende leden (vergelijkbare) grondslagen voor parlementaire betrokkenheid bevat, wordt vooral gebruikt als basis voor gecontroleerde delegatie ten aanzien van ministeriële regelingen waarbij subsidieregelingen in het leven worden geroepen of gewijzigd. Omdat dergelijke regelingen van tijdelijke aard zijn, ziet veel van de voorhang ook op besluiten om de subsidieregeling te verlengen. Ook dergelijke verlengingsbesluiten moeten worden voorgehangen. Deze besluiten worden in de meest gevallen voor kennisgeving aangenomen door de Tweede Kamer.

Artikel 8 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) is in zekere zin een vreemde eend in de bijt. De voorhangprocedure ziet op de bevoegdheid van de minister ex artikel 7 Wmg om een algemene aanwijzing te geven aan de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Een voorbeeld biedt de brief van de minister van VWS van 17 mei 2024: “Hierbij informeer ik u, conform artikel 8 van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), over de zakelijke inhoud van de aanwijzing die ik van plan ben te geven op grond van artikel 7 van de Wmg aan de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Met die aanwijzing wil ik de NZa de opdracht geven om per 1 januari 2025 op grond van artikel 58 van de Wmg in haar regelgeving nadere invulling te geven aan een prestatiebeschrijving met een vrij tarief voor de inzet van een ggz-professional in het verkennend gesprek, zodat hierover afspraken tussen de zorgaanbieders en verzekeraars kunnen worden gemaakt.”[117]

Artikel 21.6 Wet milieubeheer is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gewijzigd. De huidige bepaling kent slechts in het vierde lid één voorhangprocedure. Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, dus in 2023, kende artikel 21.6 Wm (oud) meerdere procedures, waaronder een zware nahangprocedure (voorwaardelijke delegatie) in het vijfde lid. De gegevens zijn dus naar huidige stand van zaken niet meer representatief.

## 5.4 ADVISERING DOOR DE RAAD VAN STATE

Als het gaat om het moment van adviseren door de Afdeling advisering over een amvb die moet worden voorgehangen, kunnen we constateren dat daarover tussen de betrokken wetgevingsactoren overeenstemming moet kunnen worden bereikt: de beide Kamers zouden het advies over de amvb graag vóór de start van de voorhang ontvangen, de Afdeling advisering is bereid om ook vóór de start van de voorhang over amvb’s te adviseren. De positieve grondhouding van de Afdeling advisering is voor de beide Kamers goed nieuws: van de besluiten en regelingen waarvoor parlementaire betrokkenheid geldt, is in verreweg de meeste van de gevallen sprake van voorhang.

[117] *Kamerstukken II* 2023/24, 25424, nr. 690.

De vraag is hoe aan de aanpassing van het adviseringsmoment concreet invulling kan worden gegeven. Tijdens een overleg tussen de Eerste Kamer- en de Tweede Kamercommissies voor Justitie en Veiligheid op 11 april 2023 kwam naar voren dat niet over álle amvb's voorafgaand aan de voorhangprocedure advies hoeft te worden gegeven. Dat roept opnieuw de vraag op: hoe en door wie moet dan worden vastgesteld over welke amvb's wél en niet? Materiële criteria daarvoor zullen naar alle waarschijnlijkheid – net als voor de invulling van het primaat van de wetgever en voor de gevallen waarin parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving wél is aangewezen – bijzonder lastig zijn vast te stellen. Niettemin zou kunnen worden overwogen om wel tot enige afbakening over te gaan. In haar voorlichting van 9 november 2022 wees de Afdeling advisering er al op: het onderscheid tussen formele wetten en amvb's wordt (verder) gerelativeerd als het adviesmoment voor ontwerp-amvb's wordt aangepast. Al te verstrekkende relativering van dit onderscheid is onwenselijk, vooral in het licht van democratische legitimatie van en openbare beraadslaging over regelgeving, en ook vanwege machtenspreiding. Een oplossingsrichting zou kunnen zijn om – bij het introduceren van een nieuwe Aanwijzing of een wettelijke grondslag – dit aspect onder ogen te zien, en in de Aanwijzing of wetsbepaling in ieder geval nader te reguleren in hoeverre voorhang moet plaatsvinden bij een nieuwe amvb en bij wijzigingen van (bepaalde) bepalingen daarin.[118]

## 5.5 VERDERE DOORDENKING VAN DE AANWIJZINGEN?

Als het gaat om meer concrete punten in de Aanwijzingen die aanleiding kunnen geven tot nadere doordenking, constateren we het volgende:

De vraag of al dan niet tot delegatie moet worden overgegaan en de vraag of zou moeten worden voorzien in een vorm van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, hangen sterk samen. De criteria die hiervoor in de Aanwijzingen zijn opgenomen, bieden weinig houvast en de invulling ervan zal in de praktijk veelal sterk afhangen van de politieke context. Dat kan ook haast niet anders. Naar alle waarschijnlijkheid zullen vergelijkbare moeilijkheden zich ook voordoen ten aanzien van de criteria in een eventueel nieuw model waarbij het advies van de afdeling advisering van de Raad van State vóór de voorhangprocedure aan de Kamer zal worden overgelegd.

Ten aanzien van de modellen lijken de volgende observaties ons voor het vervolgtraject relevant.

We hebben geconstateerd dat de tekst van de modellen in de Aanwijzingen vooral op twee punten vaak niet wordt gevolgd. In de eerste plaats als het gaat om de *termijnen*. Vooral bij gecontroleerde delegatie zien we hierin een grote variëteit: hoewel de modelbepaling in Aanwijzing 2.36 uitgaat van een termijn van vier weken, zien we in de praktijk een grote variatie: van 12 maanden tot 24 uur. Daarnaast hebben we geconstateerd dat van wettelijke termijnen ook nog wel eens wordt afgeweken: als de wettelijke grondslag wel uitgaat van een voorhangtermijn van vier weken, wordt die in de praktijk soms feitelijk ingekort, bijvoorbeeld omdat met de gedelegeerde regelgeving tempo moet worden gemaakt.[119] Verder signaleren we dat parlementaire betrokkenheid niet slechts van toepassing is op amvb's en ministeriële regelingen

[118] Bijv. art. 107 van de Wet personenvervoer 2000 of art. 1:8, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht.
[119] Zie bij voorbeeld de brief van de minister van VWS van 12 juni 2024, *Kamerstukken II* 2023/24, 23235, nr. 242: "Zoals besproken tijdens het Tweeminutendebat Wijkverpleging op 29 mei 2024, zal ik niet eerder overgaan tot het geven van de aanwijzing dan 12 dagen na verzending van deze brief. Hiermee wijk ik dus af van de wettelijke termijn van 30 dagen zoals genoemd in artikel 8 Wmg." De betreffende aanwijzing werd uiteindelijk niet gegeven.

– zoals de Aanwijzingen voorschrijven – maar ook op tal van andere besluiten van de regering en van ministers. Dat kan er in de praktijk toe leiden dat de discussie over de inhoud van lagere regelgeving in wezen kan worden 'verplaatst': zij wordt bijvoorbeeld pas gevoerd naar aanleiding van een voorgehangen inwerkingtredings-KB – zoals we zagen bij de invoering van de Omgevingswet.

Als het gaat om de formulering van de vier modellen zelf, valt ons het volgende op:

Gecontroleerde delegatie (Aanwijzing 2.36) kent in de praktijk drie verschijningsvormen: 'gewone' gecontroleerde delegatie – dus in overeenstemming met het model in de Aanwijzingen –, gecontroleerde delegatie met wensen en bedenkingen (het model hiervoor is in 2022 uit de Aanwijzingen geschrapt) en gecontroleerde delegatie met opschorting dan wel verlenging van de termijn als om nadere inlichtingen wordt gevraagd. Dit is in wezen een formalisering van het 'stuiten' waar de beide Kamers bij het feitelijk gebruik van voorhangprocedures vaak om vragen.

Opvallend is dat het model voor voorwaardelijke delegatie (Aanwijzing 2.37) geformuleerd is als een nahangprocedure, maar voorwaardelijke delegatie in de praktijk vaak als voorhangprocedure voorkomt. We zagen dat in de jaren 2023-2024 in de gevallen waarin sprake was van voorwaardelijke delegatie het meestal over *ontwerp*besluiten en -regelingen ging (dus over voorhang). Verder valt ten aanzien van de formulering van het model op dat hier expliciet de mogelijkheid wordt geopend om, anders dan gebruikelijk is, de parlementaire betrokkenheid op de inwerkingtreding toe te spitsen.

Tijdelijke delegatie (Aanwijzing 2.39) is in wezen géén vorm van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving, of hooguit indirect. Er is geen voorhang, maar er is eigenlijk ook geen nahang: de beide Kamers krijgen de amvb of ministeriële regeling formeel niet toegezonden, en de wet bepaalt dat een wetsvoorstel moet worden ingediend. Alleen als dat wetsvoorstel níet wordt aangenomen, heeft dat effect op de amvb of ministeriële regeling.

Delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet (Aanwijzing 2.40) is in de praktijk ingehaald door allerlei andere vormen van parlementaire goedkeuring – anders dan bij wet. Voor die vormen bestaat geen model, hetgeen wellicht mede verklaart waarom op dit punt veel variëteit bestaat. Een aandachtspunt bij de formulering van deze vormen is wat ons betreft de wijze waarop het regelgevingscomplex op rijksniveau grondwettelijk is geregeld: wetten in formele zin worden vastgesteld door de regering en het parlement gezamenlijk; amvb's door de regering en ministeriële regelingen door ministers (al is dat laatste niet expliciet in de Grondwet bepaald). Van die bevoegdheidsverdeling moet (en mag) niet worden afgeweken. De vraag rijst daarom of constructies waarbij de Kamer(s) expliciet moet(en) *instemmen* met de inhoud, vaststelling of voortgang van lagere regelgeving grondwettelijk geoorloofd zijn.[120] Dat geldt tevens voor constructies waarin is bepaald dat vaststelling van een lagere regeling geen doorgang kan vinden als de Kamer(s) daarmee *niet instemmen*,[121] omdat op basis van die formulering onduidelijkheid

[120] Vgl. bijv. art. 10.10, tweede lid, van de Wet dieren: Een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.18a, eerste lid, of 3.7, wordt niet eerder vastgesteld dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd, tenzij binnen deze termijn door of namens een van de Kamers of ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers nadere inlichtingen worden gevraagd. De ministeriële regeling kan niet eerder worden vastgesteld dan nadat de Kamer die de nadere inlichtingen heeft gevraagd, heeft vastgesteld dat deze genoegzaam zijn verstrekt.

[121] Vgl. bijv. art. 77, tweede lid, van de Meststoffenwet: 2. De voordracht voor het koninklijk besluit, bedoeld in het eerste lid, wordt niet eerder gedaan dan twee weken nadat het ontwerp ervan aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Indien een der kamers der Staten-Generaal besluit niet in te

kan ontstaan over de vraag of een besluit van de Kamer(s) is vereist. Bij de formulering van wettelijke grondslagen is met andere woorden van belang dat ervoor wordt gewaakt dat de grondwettelijke, eigen regelgevende bevoegdheid van de regering niet door de Staten-Generaal wordt uitgeoefend.

Dit onderzoek laat zien dat van de vier modellen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving gecontroleerde delegatie verreweg het meeste voorkomt. Dat roept de vraag op hoe nodig het is elk van de vier modellen te handhaven. Die vraag wordt nog versterkt doordat zich in de praktijk een nog veel grotere variëteit aan vormen van parlementaire betrokkenheid heeft ontwikkeld. Het is maar zeer de vraag of die grote variëteit een wezenlijk doel dient. Kamerleden lijken voor- en nahangprocedures vooral aan te grijpen als extra 'haakjes' voor parlementaire controle (vragen en debat), hoe ook de procedure precies luidt. Een te grote variëteit hindert, door de onoverzichtelijkheid, Kamerleden eerder in hun controlerende taak, dan dat zij deze versterkt, zo geven Kamerleden ook zelf aan.

Zou dit motief van versterkte parlementaire controle leidend worden gemaakt bij een eventuele vereenvoudiging van de modellen, dan ligt het voor de hand de vormgeving zo te kiezen dat deze parlementaire controle zo effectief mogelijk is. Voorhangprocedures lijken dan logischer dan nahangprocedures, terwijl ook de beschikbaarheid van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State een urgenter aandachtspunt wordt. Kennisneming van dat advies zal immers de parlementaire controle verder kunnen versterken.

stemmen met het ontwerp, wordt er geen voordracht gedaan en kan niet eerder dan zes weken na het besluit van die kamer der Staten-Generaal een nieuw ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

## ENGLISH SUMMARY

The national government bases its actions on national legislation, or 'formal laws', that are jointly established by the government and the States General – together, the 'formal legislator'. According to the principle of legislative primacy, the scope and structural elements of regulatory regimes must always be included in the text of the formal law itself. The formal legislature may choose to delegate further rule-making authority to the government or ministers, allowing rule-making on certain matters through a general administrative order ('GAO') or ministerial regulation. Delegation is often used to accelerate the rule-making process, to allow for flexible responses to societal developments or to reduce the burden on the formal legislative procedure.

Although the States General are not involved in the adoption of delegated rule-making, some level of parliamentary influence on the content of lower regulations is desirable in certain specific instances. To this end, formal laws can require preliminary or subsequent consultation procedures, whereby a (draft) lower-level regulation must be submitted for parliamentary review. However, the Guidelines for Regulation (the 'Guidelines') prescribe restraint in such review: parliamentary involvement in delegated legislation must remain an exception and must fit within four established models.

Despite this recommended restraint, previous research has indicated that parliamentary involvement in delegated rule-making occurs with some regularity.[122] Moreover, the four models set out in the Guidelines are not always followed. The precise extent of this phenomenon is not known. This is the reason for this study. Further, both Houses of the States General would like to be able to receive the advice from the Advisory Division of the Council of State before engaging in a preliminary parliamentary consultation procedure. The study lays the groundwork for a possible amendment to the Guidelines for Regulation. This research is guided by three questions:

1. How often and for what reasons are provisions on parliamentary involvement in delegated legislation included into formal laws?
2. How many (regulatory) decisions and regulations were subjected to a preliminary or subsequent consultation procedure during the period 2020-2024, and what did the States General (in particular the House of Representatives) "do" with these procedures?
3. In the context of the introduction and use of parliamentary involvement in delegated rule-making, can practices be identified that are relevant to further consideration of the Guidelines on this point?

For this study, a systematic inventory was made of all applicable legal provisions that enable parliamentary involvement in delegated legislation.[123] A total of 569 legal bases for parliamentary involvement in delegated legislation were found. In most cases, this involved 'controlled delegation', whereby a general administrative order or a ministerial regulation is submitted to parliament for inspection during a legally specified period before such regulation is adopted or enters into force. Of the 569 legal bases, 296 were proposed by the government, and 273 were introduced on the initiative of the House of Representatives. In 266 cases, specific reasons were given as to why a form of parliamentary involvement was desirable, for example to provide an

[122] See H.M.A. Borman, Voor- en nahangprocedures in de praktijk (masterscriptie Amsterdam VU), 2017; L.C. Groen, S.A.J. Munneke, 'Lagere regels onder parlementaire controle. Een andere kijk op het primaat van de wetgever', RegelMaat 2023, nr. 3.

[123] The research was based on legislation that was in effect from 1 July 2025 to 31 December 31 2025.

additional safeguard in situations where it was possible, on an experimental basis, to deviate from a formal law by means of a general administrative order.[124] In the other cases, the explanation provided was general or non-existent. It was also noted that the models in the Guidelines were often not followed, particularly with regard to the time limits set therein and the types of (draft) decisions and regulations submitted to the House(s).

On the basis of the identified legal provisions, a total of 618 (draft) decisions and regulations were sent to parliament in the period 2020-2024 in the context of parliamentary involvement in delegated legislation. In most cases, these were general administrative orders within the framework of 'controlled delegation'. In many cases, the House of Representatives took note of the (draft) decisions and regulations without taking further action (369 times); in other cases, written questions were submitted, or they were included in a debate.

The following findings may be relevant for further consideration of the Guidelines for Regulation:

Although the Guidelines prescribe that parliamentary involvement in delegated legislation should be exercised with restraint, the study shows that this restraint is difficult to assess in practice. There are many legal bases for parliamentary involvement in delegated legislation, but since it is unknown just how many legal provisions in Dutch formal laws allow for delegation of rule-making authority, it is also unknown what percentage this represents of all delegated rule-making. The number of general administrative orders that are submitted for parliamentary involvement each year is relatively high compared to the number of general administrative orders that are enacted each year (between 40 to 50% of GAOs; for other (draft) decisions and regulations, this percentage is lower). However, as the preliminary or subsequent consultation procedure is not always carried out in the same year as the year in which the general administrative orders are enacted, these numbers are not necessarily directly correlated. Moreover, not only quantitative but also qualitative data determine whether there is restraint. Ultimately, it is primarily the content of the lower-level regulation that determines whether there were valid reasons for parliamentary involvement in its creation. However, the data on this does not necessarily show the extent to which initiators act on the basis of the principles of the Guidelines when incorporating legal bases in formal law. Members of Parliament also use their own less technical terminology and, like the government, sometimes apply procedures creatively, which leads to considerable variety. In practice, pre- and post-implementation procedures seem to be used mainly when a subject is of great political relevance. The distinction made by Members of Parliament between light and heavy procedures for parliamentary involvement in delegated rule-making does not appear to determine whether these procedures are used more actively. Members of Parliament mainly use the procedures as an additional means of control, although the variety makes it difficult for them to maintain oversight.

Both Houses want to receive advice from the Advisory Division of the Council of State earlier in the process of preliminary consultation of GAOs, and the Advisory Division is prepared to comply with this request. Not all GAOs require advice prior to the preliminary consultation procedure, but clear criteria for determining when this is necessary will be difficult to establish. At the same time, the Advisory Division rightly warns that shifting the timing advice of the Advisory Division complicates the distinction between formal laws and general administrative orders. Further regulation therefore seems appropriate, for example by laying down in the Guidelines or in

[124] e.g. art. 4.16a lid 3 Wet basisregistratie personen.

statutory provisions the extent to which prior consultation is mandatory for new or amended orders in council. In this way, the distinction between formal laws and general administrative orders will be maintained, while still allowing scope for the advisory moment to be brought forward structurally in certain cases.

Finally, the study identifies a number of issues with the models described in the Guidelines. For example, ‘conditional delegation’ is described in the Guidelines as a subsequent consultation procedure, whereas in practice, it often occurs as a preliminary consultation procedure. Also, there appears to be several variants of ‘controlled delegation’ in use. It is suggested that simplification or revision of the preliminary and subsequent consultation procedures may be desirable in order to make parliamentary control more effective.

## BEGELEIDINGSCOMMISSIE

De begeleidingscommissie bij dit onderzoek bestond uit:

| | |
|---|---|
| Prof. mr. W.J.M. (Wim) Voermans | hoogleraar staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden (voorzitter) |
| Mr. W.M. (Willemien) de Jongste | senior projectbegeleider en kennislijncoördinator, WODC |
| Mr. J.M.M. (Jeroen) van Nieuwenhove | staatsraad bij de Belgische Raad van State, afdeling wetgeving en vrijwillig wetenschappelijk medewerker, KU Leuven |
| Mr. L.J. (Leo) Vester | strategisch raadadviseur, ministerie van Justitie en Veiligheid |
| Mr. dr. W. (Wubbo) Wierenga | universitair hoofddocent politiek en institutioneel staatsrecht, Universiteit Utrecht |

## GESPREKSPARTNERS

Ten behoeve van dit onderzoek – en met als doel meer inzicht te krijgen in (de werking van) voor- en nahangprocedures – zijn achtergrondgesprekken gevoerd met de volgende personen:

| | |
|---|---|
| Drs. F. J. (Fred) Bergman | plaatsvervangend griffier en coördinerend raadadviseur, Eerste Kamer |
| Mr. H.M.A. (Ella) Borman | wetgevingsjurist bij Bureau Wetgeving, Tweede Kamer |
| Mr. C.C. (Candacé) van der Bijl | commissiegriffier, hoofd van het Centraal Informatie Punt, Eerste Kamer |
| Dr. K.M. (Kathalijne) Buitenweg | staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State; voormalig Tweede Kamerlid |
| Mr. U. (Ulysse) Ellian | Tweede Kamerlid |
| Prof. mr. R. (Remco) Nehmelman | Griffier van de Eerste Kamer |
| Mr. V. (Valérie) Smit | wetgevingsjurist bij Bureau Wetgeving, Tweede Kamer |
| J.C. (Joost) Sneller MA | Tweede Kamerlid |
| Mr. C.G. (Kees) van der Staaij | staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State; voormalig Tweede Kamerlid |
| Mr. A. (Arnold) Weggeman | directeur directie Advisering |
| Mr. dr. S. (Sofie) Wolf | stafmedewerker, Eerste Kamer |
| Prof. mr. S.F.M. (Sylvia) Wortmann | staatsraad i.b.d. bij de Afdeling advisering van de Raad van State |

**ONDERSTEUNING**

De onderzoekers werden bij de inventarisatie van het feitelijk gebruik van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving geholpen door Anna Jebose, student-assistent aan de Vrije Universiteit. Anna, zeer bedankt daarvoor!

## BIJLAGE: OVERZICHT VAN DE MODELBEPALINGEN IN DE AANWIJZINGEN VOOR DE REGELGEVING

| | **VOORHANGPROCEDURES ALGEMEEN** |
|---|---|
| 2026 | *Aanwijzing 2.35*<br>In de wet wordt geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. |
| 2017 | *Aanwijzing 2.35*<br>In de wet wordt geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. |
| 1993 | *Aanwijzing 35*<br>In de wet wordt geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving geregeld tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. |
| Orde in de regelgeving | X |

| | **GECONTROLEERDE DELEGATIE / WENSEN EN BEDENKINGEN** |
|---|---|
| 2026 | *Aanwijzing 2.36*<br>1. Gecontroleerde delegatie wordt slechts toegepast ingeval een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels.<br><br>2. Voor gecontroleerde delegatie wordt het volgende model gebruikt:<br>*De voordracht voor een krachtens artikel [...] vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.* |
| 2022 | *Aanwijzing 2.36*<br>1. Gecontroleerde delegatie wordt slechts toegepast ingeval een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels.<br><br>2. Voor gecontroleerde delegatie wordt het volgende model gebruikt:<br>*De voordracht voor een krachtens artikel [...] vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.* |

| | |
|---|---|
| 2017 | *Aanwijzing 2.36*<br>1. Gecontroleerde delegatie wordt slechts toegepast ingeval een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels.<br>2. Voor gecontroleerde delegatie wordt een van de volgende modellen gebruikt:<br><br>A. *De voordracht voor een krachtens artikel […] vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd*.<br>B. *De voordracht voor een krachtens artikel […] vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Minister [van/voor …] te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd*. |
| 1993 | *Aanwijzing 36*<br>Gecontroleerde delegatie wordt slechts toegepast ingeval een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels.<br><br>*Aanwijzing 37*<br>Voor gecontroleerde delegatie wordt een van de volgende modellen gebruikt:<br>a. *Een krachtens artikel … vastgestelde algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan acht weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal*.<br>b. *De voordracht voor een krachtens artikel … vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Minister van … te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd*. |
| Orde in de regelgeving | Een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel […] treedt niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin hij is geplaatst. Van de plaatsing wordt onverwijld mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.<br><br>De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel […] wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Nederlandse Staatscourant is bekend gemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen 30 dagen na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bezwaren ter kennis van Onze minister te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. |

| | **VOORWAARDELIJKE DELEGATIE** |
|---|---|
| 2026 | *Aanwijzing 2.37*<br>1. Met toepassing van voorwaardelijke delegatie wordt grote terughoudendheid betracht. Zij wordt slechts toegepast indien in het algemeen voor de regeling van een materie kan worden volstaan met een lagere regeling, maar het wenselijk is de mogelijkheid open te houden dat in bepaalde gevallen voor de totstandkoming de wetsprocedure wordt gevolgd.<br><br>2. Voor voorwaardelijke delegatie wordt het volgende model gebruikt:<br>*Een krachtens artikel [...] vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Hij treedt in werking op een tijdstip dat nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens een van de Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat [het onderwerp / de inwerkingtreding] van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of indien een van de Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken*. |
| 2017 | *Aanwijzing 2.37*<br>1.Met toepassing van voorwaardelijke delegatie wordt grote terughoudendheid betracht. Zij wordt slechts toegepast indien in het algemeen voor de regeling van een materie kan worden volstaan met een lagere regeling, maar het wenselijk is de mogelijkheid open te houden dat in bepaalde gevallen voor de totstandkoming de wetsprocedure wordt gevolgd.<br><br>2.Voor voorwaardelijke delegatie wordt het volgende model gebruikt:<br>*Een krachtens artikel [...] vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd. Hij treedt in werking op een tijdstip dat nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens een van de Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat [het onderwerp / de inwerkingtreding] van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of indien een van de Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken.* |

| | |
|---|---|
| 1993 | *Aanwijzing 42*<br>Met toepassing van voorwaardelijke delegatie wordt grote terughoudendheid betracht. Zij wordt slechts toegepast indien in het algemeen voor de regeling van een materie kan worden volstaan met een lagere regeling, maar het wenselijk is de mogelijkheid open te houden dat in bepaalde gevallen voor de totstandkoming de wetsprocedure wordt gevolgd<br><br>*Aanwijzing 43*<br>1. Voor voorwaardelijke delegatie wordt het volgende model gebruikt:<br>*Een krachtens artikel ... vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. Hij treedt in werking op een tijdstip dat nadat vier weken na de overlegging zijn verstreken bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. Indien het voorstel van wet wordt ingetrokken of indien een van de beide kamers van de Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur ingetrokken*.<br>2. In geval van voorwaardelijke delegatie wordt voor de regeling van de inwerkingtreding in de betrokken algemene maatregel van bestuur het volgende model gebruikt:<br>*Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (of andere formule als bedoeld in aanwijzing 18o onder B of C). Laatstbedoeld besluit wordt niet genomen voordat vier weken zijn verstreken nadat het onderhavige besluit is voorgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal, en evenmin indien binnen die termijn door of namens een der kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat de inwerkingtreding van dit besluit bij wet wordt geregeld*. |
| Orde in de regelgeving | Een krachtens artikel [...] vastgestelde algemene maatregel van bestuur wordt aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. De maatregel kan nadat 30 dagen na de overlegging zijn verstreken, in werking treden, tenzij binnen die termijn door een der kamers (of door tenminste een vijfde van het grondwettelijke aantal leden van een der kamers) de wens te kennen wordt gegeven dat het in de maatregel geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld. Alsdan wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend. |

| | |
|---|---|
| | **TIJDELIJKE DELEGATIE** |
| 2026 | *Aanwijzing 2.39*<br>1. Tijdelijke delegatie blijft beperkt tot gevallen waarin te stellen voorschriften gelet op hun betekenis bij wet moeten worden vastgesteld maar de totstandkoming van een wet niet kan worden afgewacht.<br><br>2. Voor tijdelijke delegatie wordt het volgende model gebruikt:<br>*Na de plaatsing in [het Staatsblad / de Staatscourant] van een krachtens artikel [...] vastgestelde [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] wordt een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de [algemene maatregel* |

| | |
|---|---|
| | *van bestuur / ministeriële regeling] ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet*. |
| 2017 | *Aanwijzing 2.39*<br>1. Tijdelijke delegatie blijft beperkt tot gevallen waarin te stellen voorschriften gelet op hun betekenis bij wet moeten worden vastgesteld maar de totstandkoming van een wet niet kan worden afgewacht.<br><br>2. Voor tijdelijke delegatie wordt het volgende model gebruikt:<br>*Na de plaatsing in [het Staatsblad / de Staatscourant] van een krachtens artikel […] vastgestelde [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] wordt een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide Kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.* |
| 1993 | *Aanwijzing 38*<br>Tijdelijke delegatie blijft beperkt tot gevallen waarin te stellen voorschriften gelet op hun betekenis bij wet moeten worden vastgesteld maar de totstandkoming van een wet niet kan worden afgewacht.<br><br>*Aanwijzing 39*<br>Voor tijdelijke delegatie wordt het volgende model gebruikt:<br>*Na de plaatsing in het Staatsblad (in de Staatscourant) van een krachtens artikel … vastgestelde algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) wordt een voorstel van wet tot regeling van het betrokken onderwerp zo spoedig mogelijk bij de Staten-Generaal ingediend. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide kamers der Staten-Generaal besluit het voorstel niet aan te nemen, wordt de algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan wordt de algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) ingetrokken op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet.* |
| Orde in de regelgeving | Na de plaatsing in het Staatsblad van de in artikel …. bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt een voorstel van wet tot regeling van het in de maatregel geregelde onderwerp zo spoedig mogelijk bij de Staten-Generaal ingediend. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de beide kamers der Staten-Generaal tot niet-aanneming van het voorstel besluit, wordt de maatregel onverwijld ingetrokken. Wordt het voorstel tot wet verheven, dan vervalt de maatregel op het tijdstip van de inwerkingtreding van de wet. |

| | **DELEGATIE ONDER HET VEREISTE VAN GOEDKEURING BIJ WET** |
|---|---|
| 2026 | *Aanwijzing 2.40*<br>1. Delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet blijft beperkt tot gevallen waarin tijdelijke delegatie aanvaardbaar is en het gaat om regelingen die de Tweede Kamer in beginsel slechts kan goedkeuren of weigeren goed te keuren.<br><br>2. Voor delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet wordt het volgende model gebruikt:<br>*Na het tot stand komen van een krachtens artikel […] vastgestelde [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] wordt zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen acht weken een voorstel van wet tot goedkeuring van de [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de Kamers der Staten-Generaal tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, wordt de [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] onverwijld ingetrokken.* |
| 2017 | *Aanwijzing 2.40*<br>1.Delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet blijft beperkt tot gevallen waarin tijdelijke delegatie aanvaardbaar is en het gaat om regelingen die de Tweede Kamer in beginsel slechts kan goedkeuren of weigeren goed te keuren.<br><br>2.Voor delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet wordt het volgende model gebruikt:<br>*Na het tot stand komen van een krachtens artikel […] vastgestelde [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] wordt zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen acht weken een voorstel van wet tot goedkeuring van de [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de Kamers der Staten-Generaal tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, wordt de [algemene maatregel van bestuur / ministeriële regeling] onverwijld ingetrokken.* |
| 1993 | *Aanwijzing 40*<br>Delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet blijft beperkt tot gevallen waarin tijdelijke delegatie aanvaardbaar is en het gaat om regelingen die de Tweede Kamer in beginsel slechts kan goedkeuren of weigeren goed te keuren.<br><br>*Aanwijzing 41*<br>*Voor delegatie onder het vereiste van goedkeuring bij wet wordt het volgende model gebruikt:*<br>*Na het tot stand komen van een krachtens artikel … vastgestelde algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) wordt zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen acht weken een voorstel van wet tot goedkeuring van de algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden. Indien het voorstel wordt ingetrokken of indien een van de kamers van de Staten-Generaal tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, wordt de algemene maatregel van bestuur (ministeriële regeling) onverwijld ingetrokken.* |
| Orde in de regelgeving | X |