
Nr. 6 (Planning)

Een goede planning van wetgeving en de bewaking van de voortgang vormen beide belangrijke vereisten voor het wetgevingsproces. Het [Kiwi-systeem](#) biedt hierbij ondersteuning. Een goede planning vergt afspraken tussen de afzonderlijke partners in het wetgevingsproces. Strikt genomen zou men kunnen stellen dat alleen de binnen de rijksdienst te verrichten werkzaamheden met betrekking tot het wetgevingsproces te plannen zijn. Bij het wetgevingsproces zijn, zowel in de fase van de voorbereiding als in die van de behandeling van een wetsvoorstel, tal van andere organen betrokken, wier werkzaamheden op het eerste gezicht niet of zeer moeilijk in de planning betrokken kunnen worden. Voor de werkzaamheden van de bovenbedoelde betrokkenen kan evenwel een bepaalde termijn gesteld (bijvoorbeeld in geval van adviescolleges) of ingeschat worden. Voor de gemiddelde duur van de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State wordt verwezen naar [nr. 38](#).

In veel gevallen, zeker bij de meer omvangrijke wetgevingsprojecten, is het gewenst dat al in een vroeg stadium een reëel beeld ontstaat omtrent de mogelijke datum van inwerkingtreding van de wet. Daartoe dient een overzicht, zo mogelijk met een bijbehorend tijdschema, te worden gemaakt van de procedure die een wetsvoorstel tijdens de voorbereiding en de parlementaire behandeling moet doorlopen. Dit kan in Kiwi.

In Kiwi worden de volgende fasen onderscheiden:

1. Interne voorbereiding
2. Consultatie en toetsing
3. Voorportaal, onderraad en ministerraad
4. Raad van State
5. Tweede Kamer (voorbereiding)
6. Tweede Kamer (plenaire) behandeling
7. Eerste Kamer (voorbereiding)
8. Eerste Kamer (plenaire) behandeling
9. Bekrachtiging, bekendmaking en inwerkingtreding

Bij de interne voorbereiding is het van belang dat bij de datum van inwerkingtreding rekening wordt gehouden met de vaste verandermomenten en een minimuminvoeringstermijn. Een wet treedt in werking met ingang van 1 januari of 1 juli (zie [Ar 4.17, derde lid](#), voor de vaste verandermomenten van onderwijswetgeving). De termijn tussen de publicatiedatum van een wet en het tijdstip van inwerkingtreding is minimaal twee maanden. In uitzonderingssituaties kan hiervan worden afgeweken (zie verder [Ar 4.17](#)).

De tijd die met het doorlopen van de verschillende fasen is gemoeid, verschilt van geval tot geval en hangt af van de omvang en ingewikkeldheid van het project, van politieke prioriteitenstellingen enzovoorts. In het algemeen kan de duur van de verschillende fasen echter eerder in maanden dan in weken worden geteld. Kiwi kan (indicatief) inzicht geven in de gemiddelde doorlooptijd van fasen en stappen in het wetgevingsproces. De gemiddelde doorlooptijd in de Tweede Kamer is ongeveer zeven tot negen maanden en in Eerste Kamer drie tot vier maanden. Hierbij zijn grote fluctuaties mogelijk.

Afzonderlijk aandacht verdient de planning van wetgeving gedurende de periode waarin een kabinet demissionair is. Op elk moment tijdens die periode kan een wetsvoorstel door een meerderheid van de Tweede of Eerste Kamer controversieel worden verklaard, hetgeen betekent dat over de (verdere) behandeling van het wetsvoorstel eerst kan worden besloten na het aantreden van een nieuw kabinet. Aan het begin van een demissionaire periode wordt door beide Kamers doorgaans een lijst opgesteld van controversiële onderwerpen (zie bijvoorbeeld [Kamerstukken II 2016/17, 34707, nr. 1](#)).

Onder een demissionair kabinet kan de voorbereiding van wetgeving voortgaan. Ook kunnen wetsvoorstellen bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig worden gemaakt of bij de Tweede Kamer worden ingediend, tenzij de ministerraad anders beslist.

Wat de invoering en uitvoering van nieuwe wetgeving betreft, kan nog worden gewezen op de door de Tweede Kamer vastgestelde [Procedureregeling voor grote projecten](#), ([Kamerstukken II 2005/06, 30351, nrs. 1, 2, 3, 4, 5 en 6](#)). Indien de Tweede Kamer, op voorstel van een vaste commissie, heeft besloten tot aanwijzing van een groot project, vindt een meer intensieve en toegesneden controle door de Tweede Kamer plaats op basis van door het ministerie uit te brengen periodieke voortgangsrapportages. In de 'Jaarrapportage procedureregeling Grote Projecten' van 1 december 2016 heeft de Minister van Financiën gereageerd op de bevindingen van de evaluatie van de Regeling Grote Projecten en op de invulling die de commissie aan de evaluatie wil geven ([Kamerstukken II 2016/17, 26399, nr. 17](#)). Naar aanleiding van deze evaluatie is de regeling in 2017 gewijzigd ([Kamerstukken II 2016/17, 34685, nr. 2](#)). Zie voor voorbeelden van voorstellen tot aanwijzingen als groot project het 'Programma hoogfrequent spoorvervoer' ([Kamerstukken II 2017/18, 32404, nr. 82](#)) en de vervanging van de huidige Nederlandse onderzeeboten ([Kamerstukken II 2015/16, 34225, nr. 2](#)). De hierop volgende aanwijzing als groot project wordt in de Handelingen opgenomen.

Oriënteer je tijdig op de vergaderdata van de relevante onderraden met hun voorportalen, want die zijn veelal bepalend voor de behandeldatum van de ministerraad. In bepaalde gevallen behoeft een voorstel niet ter vergadering te worden behandeld, maar kan een schriftelijke ronde worden gehouden. Neem zo nodig contact op met de secretarissen.

Voorafgaande aan parlementaire goedkeuring van een wetsvoorstel kan het kabinet de behoefte voelen om – mede uit een oogpunt van goed wetgevingsbeleid – de voorbereiding van de uitvoering van de betrokken regelgeving reeds ter hand te nemen. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen bij projecten met ingrijpende organisatorische of ICT-wijzigingen. Het kabinet betracht met het oog op de staatsrechtelijke positie van de Kamers als medewetgever, terughoudendheid in de voorbereiding van de uitvoering van wetsvoorstellen die nog in behandeling zijn bij het parlement. Bij het ter hand nemen van de voorbereiding van de uitvoering van bij één der Kamers der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstellen is de staatsrechtelijke positie van de Kamers als medewetgever een belangrijk gegeven. Bedacht dient te worden dat het uiteindelijk aan het oordeel van beide Kamers is om een wetsvoorstel al dan niet te aanvaarden en dat bij niet-aanvaarden het doek valt, ook ten aanzien van reeds door het kabinet nodig geachte voorbereidingshandelingen. In deze fase van het wetgevingsproces is het de verantwoordelijkheid van het kabinet om te zorgen dat er geen onomkeerbare stappen bij de voorbereiding van de invoering van regelgeving genomen worden. Verder is extra zorgvuldigheid op zijn plaats ten aanzien van de communicatie over het wetsvoorstel, zowel naar de buitenwereld als naar de Kamers, bijvoorbeeld waar het gaat om het noemen van een concrete invoeringsdatum.

Indien het kabinet ondanks de vereiste terughoudendheid een noodzaak ziet uitvoering voor te bereiden, voorziet de betrokken minister de Kamers voordat de uitvoeringshandelingen gestart worden van een motivering van de noodzaak, van de aard van de uitvoeringshandelingen en de door het kabinet beoogde inwerkingtreding van het voorstel.

Laatst gewijzigd op: 9-3-2021