



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving en Juridische Zaken
T.a.v. mw. mr. E.D.G. Kiersch, directeur

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3589

*Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.*

Datum 3 maart 2026
Onderwerp Aanbiednota bij rapport 'Parlementaire betrokkenheid bij
gedelegeerde regelgeving'

De Rijksuniversiteit Groningen en de Vrije Universiteit zijn in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum nagegaan wat kan worden gezegd over het voorkomen van zogeheten voor- en nahangprocedures in wetgeving en in de parlementaire praktijk.

Wat zijn voor- en nahangprocedures?

Voor- en nahangprocedures geven het parlement de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de zgn. gedelegeerde regelgeving. Dat is regelgeving over onderwerpen waarvan de regering en de Staten-Generaal (de formele wetgever) heeft besloten deze te delegeren aan de regering of de ministers, zodat deze via lagere regelgeving (veelal een algemene maatregel van bestuur – amvb - of een ministeriële regeling) kunnen worden uitgewerkt. Toch wil het parlement regelmatig wél in zekere mate worden betrokken bij deze gedelegeerde regelgeving. Daarvoor kan dan in de wet worden bepaald dat een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling eerst moet worden toegezonden aan de beide Kamers, voordat de regering of een minister deze vast kan stellen. Een dergelijke procedure is bedoeld parlementaire betrokkenheid mogelijk te maken bij gedelegeerde regelgeving en wordt aangeduid als 'voorhang' of 'nahang'. '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.

Voor delegatie kan worden gekozen uit praktische overwegingen, zoals een kortere doorlooptijd, flexibiliteit bij het inspelen op actuele ontwikkelingen en het ontlasten van de formele wetgevingsprocedure. De Aanwijzingen voor de

regelgeving¹ schrijven terughoudendheid voor: parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving moet uitzondering blijven en moet passen binnen vier vastgestelde modellen.²

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3589

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

De aanleiding voor het onderzoek is tweeledig. Uit eerder onderzoek is gebleken dat er sterke aanwijzingen zijn dat parlementaire betrokkenheid regelmatig voorkomt en dat de modellen uit de Aanwijzingen voor de regelgeving niet steeds worden gevolgd.³ Verder hebben de Tweede en Eerste Kamer elk de wens uitgesproken dat in de toekomst bij voorhang van amvb's standaard het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State meegezonden wordt, zodat bij de parlementaire beoordeling van het ontwerp de opmerkingen van de Afdeling meegenomen kunnen worden. Dat zou een aanpassing van het merendeel van de huidige voorhangprocedures vragen, omdat daarin parlementaire betrokkenheid voorafgaand aan de adviesaanvraag bij de Raad van State is voorzien.

In dit onderzoek is voorwerk verricht ten behoeve van een eventuele aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het doel is daarbij om primair in kaart te brengen in welke mate parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving voorkomt. De praktijk wordt vervolgens afgezet tegen het normatieve kader: de theoretische uitgangspunten die zich laten samenvatten met de woorden 'in principe niet'.

In deze nota beschrijft het WODC enkele hoofdpunten uit het onderzoek. Voor de volledige samenvatting verwijzen we naar het bijgevoegde rapport.

Belangrijkste uitkomsten

1. Vormen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in formele wetten

Voor het onderzoek is een systematische inventarisatie gemaakt van alle geldende wettelijke bepalingen die parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving mogelijk maken. 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 iets minder dan de helft van de gevallen (266) werd specifiek toegelicht waarom een vorm van parlementaire betrokkenheid was gewenst.⁴ In de overige gevallen was die toelichting algemeen (157) of helemaal

¹ Staatscourant 2024, 20921.

² Gecontroleerde delegatie, voorwaardelijke delegatie, tijdelijke delegatie, delegatie onder vereiste van goedkeuring bij wet. Zie voor een beschrijving het rapport pagina 66 e.v.

³ Groen, L.C. en S.A.J. Munneke inventariseerden parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving in 2028, 2019 en 2022. RegelMaat 2023 (38) 3

⁴ 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

afwezig (109). 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 (ontwerp-)besluiten en -regelingen die aan de Kamer(s) worden voorgelegd.

2. Omvang (regelgevende) (ontwerp-)besluiten en -regelingen die zijn voor- of nagehangen, en reactie van de Staten-Generaal (in het bijzonder de Tweede Kamer)

Op basis van de wettelijke grondslagen werden in de periode 2020-2024 in totaal 618 (ontwerp-)besluiten en -regelingen aan het parlement gezonden. In de meeste gevallen ging het om algemene maatregelen van bestuur in het kader van 'gecontroleerde delegatie'. Vaak werden de (ontwerp-)besluiten en -maatregelen door de Tweede Kamer voor kennisgeving aangenomen (369 keer); in de andere gevallen (249) werden er schriftelijke vragen over gesteld of werden zij betrokken bij een debat.

3. Verder doordenken van de Aanwijzingen voor de regelgeving

De Aanwijzingen schrijven voor dat met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving terughoudend moet worden omgegaan. Uit het onderzoek blijkt 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.

Hoewel het aantal amvb's dat jaarlijks wordt voorgehangen betrekkelijk hoog is ten opzichte van het aantal amvb's dat jaarlijks tot stand komt (zo tussen de 40 en 50%) zijn deze aantallen niet rechtstreeks aan elkaar gerelateerd. Onder andere omdat de voorhangprocedures niet steeds in hetzelfde jaar worden 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 terughoudend wordt omgesprongen met parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. 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 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 nahanprocedures vooral te worden gebruikt wanneer de politieke relevantie van een onderwerp groot is. De zwaarte van de procedure bepaalt niet of deze actiever wordt benut. Kamerleden gebruiken de procedures vooral als extra controlemiddel, al bemoeilijkt de variëteit hun overzicht.

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk

3589

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

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."

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, naar de mening van de onderzoekers 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 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.

Ten slotte noemen de onderzoekers nog enkele zaken die opvallen aan de modellen in de Aanwijzingen. 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.

Mogelijke benutting uitkomsten onderzoek, bijdrage aan maatschappelijk belang

Het uitgangspunt van de Aanwijzingen voor de regelgeving is dat een wet géén betrokkenheid van het parlement regelt bij gedelegeerde regelgeving, tenzij daar bijzondere redenen voor zijn. Dit uitgangspunt hangt samen met het primaat van de wetgever: regelgeving over belangrijke onderwerpen hoort mede door de beide Kamers te worden vastgesteld, en dus in een wet in formele zin worden neergelegd. De reden daarvoor is niet alleen dat formele wetten sterker democratische gelegitimeerd zijn dan amvb's en ministeriële regelingen, maar ook dat de openbare beraadslaging in het parlement bijdraagt aan de kwaliteit en begrijpelijkheid van regelgeving en daarmee aan de kwaliteit en de transparantie van het landsbestuur.

Het antwoord op de vraag of de genoemde terughoudendheid ook wordt nageleefd is, zoals aangegeven, lastig met exacte cijfermatige gegevens te beantwoorden. Niettemin doen de onderzoekers dus enkele suggesties voor verbetering. Zoals het in de Aanwijzingen of wetsbepalingen vastleggen in hoeverre voorhang verplicht is bij nieuwe of gewijzigde amvb's; en de suggestie om, vanwege de vele varianten, de voor- en nahangprocedures te vereenvoudigen of te herzien. Indien dit wenselijk wordt geacht, kan dit bijdragen aan een effectievere parlementaire controle, en uiteindelijk aan een goed functioneren van de democratische rechtsstaat.

Methoden

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van desk research: Basiswettenbestand, parlementaire stukken, wetenschappelijke literatuur, (beleids)documenten, aangevuld met achtergrondgesprekken met leden van de Tweede Kamer, medewerkers van de Afdeling advisering van de Raad van State en Bureau Wetgeving van de Tweede en Eerste Kamer.

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk 3589

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Openbaarmaking

Het WODC publiceert de onderzoeksrapporten uiterlijk zes weken nadat zij door de directeur WODC zijn geaccepteerd. Zoals al is aangegeven aan de directie Wetgeving en Juridische Zaken, zal het WODC het rapport in dit geval waarschijnlijk op 13 april a.s. openbaar maken. Indien later blijkt dat een ander moment van openbaarmaking vanwege zwaarwegende overwegingen opportuun blijkt, dan kan daartoe een gemotiveerd verzoek bij het WODC worden ingediend.

Onderzoekers en begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door: prof. mr. L.C. Groen (VU) en prof. mr. S.A.J. Munneke (RuG).

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie gevormd. Deze bestond uit: prof. mr. W.J.M. Voermans (UL) (voorzitter), mr. J.J.M. van Nieuwenhove (Belgische Raad van State en KU Leuven), mr. dr. W. Wierenga (UU), mr. L.J. Vester (DWJZ) en mr. W.M. de Jongste (WODC/EWB).

Bestaat er behoefte aan verdere toelichting op het rapport, de conclusies of de mogelijkheden voor de benutting, dan kan contact worden opgenomen met de projectbegeleider van het WODC van dit onderzoek. Te bereiken via informatiedesk@wodc.nl.

Met vriendelijke groet,
Prof. dr. I. Giesen
Directeur WODC

Directie WODC

Koningskade 4
2596 AA Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.wodc.nl

Ons kenmerk 3589

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.