

99.150

ARCHIEF EXEMPLAAR

NIET MEENEMEN !!!!

**Tempo van de
wetgevingsprocedure
1994-1999**

**Centrum voor Wetgevingsvraagstukken
KUB Tilburg**

**Dr. W.J.M. Voermans
Prof.dr. Ph. Eijlander
R.C.M. van Meer**

januari 2000

1. Onderzoek naar het tempo van de wetgevingsprocedure

Inleiding

Vanaf november 1999 is door het Tilburgse Centrum voor Wetgevingsvraagstukken onderzoek gedaan naar het tempo van de wetgevingsprocedure. Dit onderzoek, dat basisgegevens zou moeten leveren voor het beoordelen van de effectiviteit van de beleidsmaatregelen die werden aangekondigd in de Nota Voortvarend Wetgeven (kamerstukken 1993/94, 23 462, nrs. 1-2), behelst een inventarisatie van de tijdsduur van wetgevingsprojecten tussen 1994 en 1999. Al geven de loutere gegevens over de duur van wetgevingsprojecten nog geen uitsluitsel over knelpunten in de wetgevingsprocedure of de effectiviteit van de maatregelen in Voortvarend Wetgeven, indicaties voor verder onderzoek naar oorzakelijke relaties tussen verschijnselen binnen het wetgevingsproces en de duur van wetgevingsprocedures geven ze wel. Daarmee is direct ook de horizon van het hier bijgaande onderzoek gegeven: het inventariseert de tijdsduur van wetgevingsprojecten tussen 1994 en 1995 aan de hand van sleutelmomenten binnen het wetgevingsproces en geeft een eerste globale indruk van daarin opvallende verschijnselen. Die globale indruk kan uiteraard niet gelden als enigerlei vorm van conclusie ten aanzien van gevonden verbanden of conclusies ten aanzien van de effectiviteit van de maatregelen uit Voortvarend Wetgeven, maar bedoelt slechts vragen op te werpen en interessante vervolgrichtingen aan te geven voor nader onderzoek.

Opzet van het onderzoek

Het uitgevoerde onderzoek bestaat uit twee gedeelten, te weten:

- I analytisch-inventariserend gedeelte
- II voorlopig verklarend gedeelte

A. Analytisch-inventariserend gedeelte

Bij het uitvoeren van het analytisch-inventariserend deel van het onderzoek zijn de volgende analyse-methoden gebruikt.

- I. Uit de Staatsbladen van de afgelopen 5 jaar (1994-1998) is een inventarisatie gemaakt van de wetten in formele zin die daarin verschenen.
- II. De wetten zijn gerubriceerd naar de volgende kenmerken:
 - 1. wijzigingswet/nieuwe regeling
 - 2. departement van herkomst (eerst verantwoordelijke bewindspersoon)
 - 3. al of niet ter uitvoering van een internationale/EG-verplichting
 - 4. al dan niet voorkomend in het regeerakkoord
- III. De behandelingstijd per wet is gemeten door de volgende tijdstippen te iken:
 - 1. eerste aankondiging ambtelijk ontwerp (te halen uit de bijlagen bij de begrotingsvoorstellen of het regeerakkoord)
 - 2. behandeling ministerraad (kabinetsmissie)
 - 3. advies Raad van State
 - 4. nader rapport
 - 5. behandeling Tweede Kamer (vanaf indiening tot vaststelling)
 - 6. behandeling Eerste Kamer (vanaf indiening tot vaststelling)
 - 7. bekrachtiging
 - 8. bekendmaking
 - 9. inwerkingtreding

B. Voorlopig verklarend gedeelte

In het voorlopig verklarende gedeelte van het onderzoek zijn mogelijke verklaringen gegeven voor het beeld dat uit de inventarisatie en analyse rijst. De twee centrale vragen daarbij zijn:

1. In hoeverre worden - voorzover daar in dit stadium van het onderzoek iets over te zeggen valt - de meetresultaten verklaard door maatregelen die uit de Nota Voortvarend Wetgeven zijn voortgekomen?
2. Op welke wijzen kan de relatie tussen de meetresultaten en de maatregelen uit de Nota verder worden onderzocht: welke factoren dragen tegenwoordig bij aan de bespoediging van de wetgevingsprocedure (een en ander tegen de achtergrond van eerder uitgevoerd onderzoek naar de snelheid van de wetsprocedure¹⁾?

2. Uitvoering en coördinatie

Het onderzoek werd uitgevoerd door:

prof.dr. Ph. Eijlander	hoogleraar wetgevingsvraagstukken KUB
R.C.M. van Meer	projectmedewerker
dr. W.J.M. Voermans	hoofddocent wetgevingsvraagstukken KUB

3. Analytisch-inventariserend gedeelte

Zie verder de digitale overzichten op de spreadsheets 1994-1999 en de (schriftelijke) bijlagen I en II

4. Voorlopig verklarend gedeelte: onderzoek tempo van de wetgevingsprocedure

Eerste voorlopige resultaten van het project Voortvarend Wetgeven, wetgevingsoverzicht 1994-1998.

1. In totaal verwerkten we in de periode 1994 tot en met 1998 1.366 wetten, zijnde de wetten die het Staatsblad bereikten. Opvallend is dat de wetgevingsstroom vrij constant is over de jaren heen met schommelingen in jaren rondom verkiezingen. Het laatste zittingsjaar van een kabinet geeft een significante verhoging van de wetgevingsproductie te zien.

Overzicht

Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van het totale aantal wetten per jaar en per departement. Ook wordt het aantal begrotingswetten aangegeven.

1994	begrotingswetten	aantal wetten (incl. begrotingswetten)
> Algemene Zaken	8	10
> Antilliaanse en Arubaanse Zaken	4	4
> Binnenlandse Zaken	18	53
> Buitenlandse Zaken	4	10

1. Zie o.a. G.J. Veerman, *De lengte van de wetgevingsprocedure*, Den Haag 1986.

› Defensie	4	5
› Economische Zaken	7	10
› Financiën	10	49
› Justitie	4	43
› Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	8	13
› - Onderwijs en Wetenschappen	3	10
› - Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	1	15
› Ontwikkelingssamenwerking	-	-
› Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	21
› Verkeer en Waterstaat	10	25
› - Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	3	11
› - Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1	6
› Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4	24
	Totaal	93
		309

1995	begrotingswetten	aantal wetten (incl. begrotingswetten)
› Algemene Zaken	4	5
› Antilliaanse Zaken	4	4
› Binnenlandse Zaken	14	32
› Buitenlandse Zaken	4	7
› Defensie	4	5
› Economische Zaken	5	10
› Financiën	8	35
› Justitie	4	39
› Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	7	10
› Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	4	21
› Ontwikkelingssamenwerking	-	-
› Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	18
› Verkeer en Waterstaat	9	20
› Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4	17
› Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4	15
	Totaal	75
		238

1996	begrotingswetten	aantal wetten (incl. begrotingswetten)
› Algemene Zaken	8	9
› Antilliaanse en Arubaanse Zaken	5	5
› Binnenlandse Zaken	15	43
› Buitenlandse Zaken	4	11
› Defensie	4	8
› Economische Zaken	12	27
› Financiën	15	32
› Justitie	4	28
› Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	7	11
› Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	4	24
› Ontwikkelingssamenwerking	-	1
› Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	15
› Verkeer en Waterstaat	8	22
› Volksgezondheid, Welzijn en Sport	4	16
› Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4	10
	Totaal	98
		262

1997	begrotingswetten	aantal wetten (incl. begrotingswetten)
› Algemene Zaken	7	8
› Antilliaanse en Arubaanse Zaken	4	4
› Binnenlandse Zaken	17	47
› Buitenlandse Zaken	4	13
› Defensie	5	9
› Economische Zaken	8	15
› Financiën	8	29

➤	Justitie	5	30
➤	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	9	19
➤	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	5	24
➤	Ontwikkelingssamenwerking	-	2
➤	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4	28
➤	Verkeer en Waterstaat	10	26
➤	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	5	24
➤	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	5	14
	Totaal	96	292

1998		begrotingswetten	aantai wetten (incl. begrotingswetten)
➤	Algemene Zaken	5	8
➤	Antilliaanse en Arubaanse Zaken	3	3
➤	- Binnenlandse Zaken	12	37
	- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5	11
➤	Buitenlandse Zaken	4	13
➤	Defensie	4	7
➤	Economische Zaken	7	11
➤	Financiën	7	30
➤	Grote Steden- en Integratiebeleid	-	-
➤	Justitie	4	36
➤	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	7	14
➤	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	3	14
➤	Ontwikkelingssamenwerking	-	1
➤	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5	29
➤	Verkeer en Waterstaat	6	19
➤	Volksgesondheid, Welzijn en Sport	4	13
➤	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	4	19
	Totaal	80	265

Enkele ministeries hebben jaarlijks een zeer bescheiden wetgevingsproductie (steeds minder dan tien wetten per jaar). Dat zijn o.a. de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie. Deze departementen hebben dan ook nog hoofdzakelijk begrotingswetten. Ook de portefeuilles Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken scoren laag in de overzichten. Grote producenten (gemiddeld meer dan 20 wetten per jaar) zijn de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Financiën, Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

2. De eindtotalen van de wetgevingsproductie per jaar variëren, zij het in beperkte mate. Voor die variatie zijn enkele mogelijke oorzaken aan te geven.

- 1994 totaal 309 wetten

Dit jaar kende een vrij hoge wetgevingsproductie. Hiervoor zijn twee mogelijke oorzaken aan te voeren. Een eerste verklaring ligt in de Nota Voortvarend Wetgeven zelf en de wetgevingsactiviteit (opruimactie 1994) waartoe dat aanleiding heeft gegeven (zie ook onder punt 3). Verder is 1994 ook nog eens het laatste jaar van het kabinet Lubbers III.

- 1995 totaal 238 wetten

In dit jaar zijn er binnen ieder departement minder wetten dan in 1994. Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in een afvlakkingseffect dat is ontstaan na de hoge productie van 1994 en het feit dat 1995 het aanloopjaar van het paarse kabinet is, waarin nog veel wetgeving departementaal wordt voorbereid.

- 1996 totaal 262 wetten
Vooral VROM en VWS leveren in deze periode minder wetten dan in de daaraan voorafgaande. Een mogelijke verklaring vormt hier de invloed van de MDW-operatie.
 - 1997 totaal 292 wetten
Een jaar met een hoge wetgevingsproductie. De verklaring hiervoor lijkt te liggen in het ten einde lopen van de regeerperiode van Paars I (het 'oogstjaar').
 - 1998 totaal 265 wetten
Ook in dit jaar weer een lagere wetgevingsproductie dan in het jaar van de kabinetsformatie. Waarschijnlijk speelt ook hier het afvlakkingseffect van het aanloopjaar van Paars II een rol.
3. Er is slechts een gering aantal 'lange' trajecten ontdekt, dat wil zeggen wetsvoorstellen die zes jaar of langer in behandeling zijn geweest. De oorzaak voor de lange behandelingsduur lijkt in het dossier zelf te liggen, niet in het proces van wetgeving als zodanig. Lange trajecten lijken 'incidenten', zij het dat 1994 significant meer (beëindigde) lange trajecten laat zien dan de jaren 1995-1998. Wellicht is dit te verklaren als een 'opruimactie' die mede naar aanleiding van Voortvarend Wetgeven is ondernomen. Vooral veel lang liggende Justitie-voorstellen halen in 1994 het Staatsblad. De laatste jaren komen niet veel lange trajecten meer voor, zij het dat in 1998 een wat groter aantal (5) 'winkeldochters' het Staatsblad bereikt. Wat verder opvalt is dat enkele van de lange trajecten betrekking heeft op goedkeuringswetten.

De langste trajecten zijn:

1994

Rijkswet van 15 april 1994 tot wijziging van de wet van 4 april 1892, houdende instelling van de Orde van Oranje-Nassau, en van de wet van 29 september 1815, houdende instelling van de Orde van de Nederlandse Leeuw, alsmede instelling van het Kapittel voor de civiele orden, Stb. 1994, 350 (ca. 9 jaar).

Wet van 9 juni 1994, houdende regels ter zake van de gemeentelijke basisadministratie van persoonsgegevens (Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens), Stb. 1994, 494 (ca. 6 jaar).

Rijkswet van 7 juli 1994, houdende regeling betreffende de goedkeuring en bekendmaking van verdragen en de bekendmaking van besluiten van volkenrechtelijke organisaties (Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen), Stb. 1994, 542 (ca. 6 jaar).

Wet van 7 juli 1994 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen, Stb. 1994, 528 (ca. 6 jaar).

Wet van 21 april 1994 tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen in verband met de herziening van de bevoegdheid tot navorderen, Stb. 1994, 301 (ca. 6,5 jaar).

Wet van 28 april 1994 tot wijziging van enige bepalingen van de wet van 28 april 1994, Stb. 324, houdende wijziging van bepalingen in het Burgerlijk Wetboek in verband met de regeling van de limitering van alimentatie na scheiding, Stb. 1994, 325 (ca. 9 jaar).

Wet van 22 juni 1994 tot vaststelling van de Algemene wet op het binnentreden, Stb. 1994, 572 (ca. 10 jaar).

Wet van 30 november 1994 tot aanvulling van de Boeken 3, 6 en 8 van het Burgerlijk Wetboek met regels betreffende de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of

bodem, Stb. 1994, 846 (ca. 6 jaar).

Wet van 25 maart 1994, houdende regels ten behoeve van de openluchtrecreatie (Wet op de openluchtrecreatie), Stb. 1994, 300 (ca. 6 jaar).

Wet van 7 juli 1994, houdende wijziging van de Luchtvaartwet, Stb. 1994, 583 (ca. 10 jaar).

1995

Wet van 4 oktober 1995, houdende intrekking van de Bedrijfsvergunningenwet 1954, Stb. 1995, 495 (ca. 10 jaar).

Wet van 2 februari 1995 tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening en enige andere wetten, Stb. 1995, 225 (ca. 6 jaar).

1996

Wet van 14 december 1996, houdende regels op het gebied van de distributie van elektriciteit, gas en warmte (Wet energiedistributie), Stb. 1996, 642 (ca. 6,5 jaar).

Wet van 12 september 1996 tot wijziging van de Wet op de dierproeven, Stb. 1996, 500 (ca. 6 jaar). N.B. deze regeling strekte ter implementatie van een EG-richtlijn! Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de bescherming van dieren die voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt (86/609/EEG, PbEG 358).

Rijkswet van 12 september 1996, houdende goedkeuring van de Europese Overeenkomst voor de bescherming van gewervelde dieren die worden gebruikt voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden, Stb. 1996, 501 (ca. 10 jaar).

1997

Rijkswet van 27 maart 1997, houdende goedkeuring van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, met bijlage; Wenen, 21 maart 1986 (Trb. 1987, 136), Stb. 1997, 134 (ca. 8 jaar).

Wet van 10 april 1997 tot wijziging van de artikelen 5 en 9 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en in verband daarmee van enige andere artikelen van dit Wetboek, Stb. 1997, 161 (ca. 6 jaar).

1998

Wet van 25 juni 1998 tot wijziging van de Faillissementswet in verband met de sanering van schulden van natuurlijke personen, Stb. 1998, 445 (ca. 6 jaar).

Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet), Stb. 1998, 402 (ca. 9 jaar).

Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regels ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1998), Stb. 1998, 403 (ca. 6 jaar).

Wet van 12 maart 1998 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het terrein van de bovenwettelijke sociale zekerheid), Stb. 1998, 187 (ca. 10 jaar).

Wet van 12 maart 1998 tot wijziging van de wet van 12 maart 1998, Stb. 187, houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (implementatie Barber-richtlijn), Stb. 1998, 188 (ca. 6 jaar).

4. Eveneens een klein aantal van de onderzochte wetsvoorstellen kent een behandelingsduur van circa vier tot zes jaar. De grootste groep van deze middellange termijnprojecten - met een behandelingsduur van tussen de vier en zes jaar - bestaat uit wetsvoorstellen die het nog net binnen de regeerperiode van een kabinet tot aan de bekrachtiging redden. Een minderheid van deze middellange projecten zijn net niet uitbehandeld binnen één kabinetsperiode. Het is niet verwonderlijk dat er sprake is van een concentratie van deze middellange termijnbehandelingen aan het einde van een kabinetsperiode (1994 Lubbers III en 1997 Kok I).

De totalen voor wetsvoorstellen die een behandelingsduur tussen de vier en zes jaar kenden (middellange termijnprojecten) zijn:

1994	14	wetsvoorstellen
1995	4	wetsvoorstellen
1996	6	wetsvoorstellen
1997	11	wetsvoorstellen
1998	8	wetsvoorstellen

5. Het overgrote deel van de onderzochte wetten is wijzigingswet (i.e. een wet die louter bestaat uit wijzigingen in reeds bestaande wetten). Zeker indien de begrotingswetten niet worden meegerekend, blijkt meer dan 70% wijzigingswet. De behandelingsduur van wijzigingswetten en 'gewone' wetten lijkt - op het eerste gezicht - gelijk.
6. Wetsvoorstellen met een principiële of ethische karakter die de hele samenleving aangaan lijken - op het eerste gezicht - langer in behandeling dan wetsvoorstellen met een voornamelijk sociaal-economisch of technisch karakter en/of wetsvoorstellen gericht op kleinere doelgroepen. Zo is bijvoorbeeld de behandelingsduur van de Justitie-voorstellen op het terrein van kindbescherming, voogdij en strafvordering significant langer dan op andere terreinen. De politieke omstredeheid van een wetsvoorstel leidt overigens niet noodzakelijk tot een langere behandelingsduur, zo is de eerste indruk.
7. Het behandelingstempo van wetten waarmee EG-richtlijnen of verordeningen worden geïmplementeerd, lijkt in overeenstemming met de eisen die daaraan in aanwijzingen 334 tot en met 336 van de Aanwijzingen voor de regelgeving worden gesteld. Er lijkt - gemeten in de tijd - geen sprake te zijn van een merkbare achterstelling van de implementatieprojecten ten opzichte van de strikt nationale projecten. In een beperkt aantal gevallen is de behandelingsduur van implementatievoorstellen traag tot zeer traag.

In de onderzochte periode geldt dit bijvoorbeeld voor:

1994

Wet van 16 december 1993 tot vaststelling van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994, Stb. 1994, 17, mede ter uitvoering van richtlijn nr. 70/156/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PbEG L 42) - (ca. 5 jaar).

1996

Wet van 2 november 1994, houdende wijziging van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 92/44/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 juni 1992 betreffende de toepassing van Open Network Provision (ONP) op huurlijnen (PbEG L 165), Stb. 1996, 67 (ca. 2 driekwart jaar).

1997

Wet van 13 november 1997, houdende aanpassing van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer aan Richtlijn nr. 91/440 EEG en Verordening (EEG) nr. 1893/91, Stb. 1997, 578 (ca. 3,5 jaar).

Wet van 10 april 1997 tot wijziging van de Wet inzake bloedtransfusie, Stb. 1997, 215, mede ter uitvoering van richtlijn nr. 89/381/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1989 tot uitbreiding van de werkingssfeer van de Richtlijnen 65/65/EEG en 75/319/EEG betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake farmaceutische specialiteiten en tot vaststelling van bijzondere bepalingen voor uit menselijk bloed of plasma bereide geneesmiddelen (PbEG L 181) - (ca. 3,5 jaar).

1998

Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten (Flora- en faunawet), Stb. 1998, 402 (ca. 9 jaar), ter implementatie van de zgn. vogelrichtlijn (EG-Richtlijn nr. 79/409/EEG).

Wet van 25 mei 1998, houdende nieuwe regels ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1998), Stb. 1998, 403 (ca. 6 jaar) eveneens ter implementatie van de zgn. vogelrichtlijn (EG-Richtlijn nr. 79/409/EEG).

Wet van 12 maart 1998 tot wijziging van de wet van 12 maart 1998, Stb. 187, houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en van de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (implementatie Barber-richtlijn), Stb. 1998, 188 (ca. 6 jaar).

8. Bij het merendeel van de wetten die het Staatsblad halen, gaat het om 'nationale' projecten, d.w.z. projecten waarbij de implementatie van internationaal recht als zodanig niet aan de orde is.
9. De tijdsduur die de Raad van State neemt om te adviseren, loopt gedurende de periode van 1994-1998 aanmerkelijk terug. Er komen nog nauwelijks adviestrajecten voor die langer duren dan 6 maanden. Vanaf 1996/1997 neemt kost de advisering gemiddeld drie tot vier maanden.
10. De gemiddelde behandelingsduur van 'normale' wetsvoorstellen - niet zijnde de lange trajecten of de begrotingswetten - ligt in de onderzochte periode tussen de 16 en 17 maanden. Daarmee is het wetgevingsproces sneller geworden dan in 1994 het geval was. Een 'normaal' verlopend wetgevingstraject kende - in wat we nu weten uit de onderzochte tijdspanne - vanaf het moment van behandeling in de ministerraad tot aan de bekendmaking een gemiddelde behandelingsduur van aanvankelijk (in 1994) ca. 18-19 maanden (als we de hele lange trajecten van meer dan twee jaar niet meerekenen). In de onderzochte periode - althans dat is de voorlopige indruk - lijkt die tijdsduur met een tot twee maanden gemiddeld terug te zijn gelopen.
11. Er komen relatief (ten opzichte van trajecten met een behandelingsduur van meer dan twee jaar, i.e. een boven gemiddelde behandelingsduur) veel 'snelle' trajecten voor (<12 maanden). Daar zitten weer veel 'supersnelle' trajecten tussen, dat wil zeggen trajecten waarbij na het zomerreces een wetsvoorstel bij het parlement wordt ingediend en waarbij, voordat het jaar ten einde is, de wet in het Staatsblad staat. Die supersnelle trajecten betreffen veel fiscale wetten afkomstig van het Ministerie van Financiën, maar ook daarbuiten zijn er 'fast-lane'-behandelingen.
12. De gemiddelde behandelingsduur van de Eerste Kamer is in de regel erg kort (ca. anderhalve maand). Als die behandelingsduur langer is dan die periode, dan is die ook direct veel langer. Verklarende variabelen zijn hiervoor voorshands niet te geven. In ieder geval lijkt er geen sprake van een vaste correlatie tussen de behandelingsduur in de Eerste en Tweede kamer. Ook is er geen evenwichtige spreiding over de verschillende wetsvoorstellen. De wijze van opstelling van de Eerste Kamer verdient naar de mening van onderzoekers zeker nader onderzoek.

5. Vragen en aanbevelingen voor verder onderzoek

De verklaringen die in onderdeel 4 voor de gevonden resultaten worden gegeven zijn tentatief. Een solide basis voor uitspraken over de werking van de maatregelen die in Voortvarend Wetgeven zijn aangekondigd vormen zij niet. Daarvoor is dit oriënterende pilot-onderzoek te beperkt van opzet geweest. De onderzoeksresultaten en de voor-

lopige verklaringen zijn een eerste stap op weg naar een echte evaluatie van de maatregelen die genomen zijn in het verlengde van Voortvarend Wetgeven.

Het beeld dat nu uit de onderzoeksgegevens naar voren komt, geeft aanleiding tot vragen die behulpzaam zouden kunnen zijn bij een echte evaluatie. Nader onderzoek is volgens ons in ieder geval aangewezen ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- a. Zijn er gemeenschappelijke oorzaken aan te wijzen voor de lange en middellange trajecten (4-6 jaar en 6 jaar en langer)? Wat vertelt een aantal representatieve dossiers over de obstakels tijdens het wetgevingsproces?
- b. Het onderzoek heeft slechts betrekking gehad op de vaststellingsfase van wetsvoorstellen. Hoe verhoudt die zich tot de duur van de departementale voorbereidingsfase? Deze vraag is vooral van belang in verband met de implementatie van EG-richtlijnen. Die lijkt binnen het vaststellingsproces voorspoedig te verlopen, maar toch is er nog sprake van tardieve implementatie bij een aantal richtlijnen.
- c. Bestaat er een significant verband tussen het tempo van de wetgevingsproductie en het departement dat eerst verantwoordelijk is voor het wetsvoorstel?
- d. Is er een verschil in behandelingsduur tussen wetsvoorstellen die worden ingediend namens één of enkele bewindspersonen en wetsvoorstellen waarvoor meerdere bewindspersonen verantwoordelijk zijn?
- e. Welke ontwikkelingen zijn er in de adviesduur van de Raad van State en welke factoren werken in op die adviesduur? Een nadere studie op enkele dossiers die een lange adviesduur kenden, ligt hier in de rede.
- f. Welke rol vervult verplichte, dan wel niet-verplichte advisering (niet zijnde de advisering door de Raad van State) in relatie tot de behandelingsduur van wetsvoorstellen? Werkt een eenmaal ingewonnen advies vertragend in het verdere verloop van de behandeling van een wetsvoorstel of juist niet?
- g. Welke factoren beïnvloeden de behandelingsduur van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer en wordt substantiële tijdswinst geboekt door het uitgangspunt van één schriftelijke ronde?
- h. Welke factoren beïnvloeden de behandelingsduur van de Eerste Kamer. Dit voorlopige onderzoek laat een grillig beeld zien. Wat is daarvan de oorzaak?