

Voorzitter

gekomen verdrag inzake de opleiding van eenheden van de Nederlandse strijdkrachten in Canada (25199).

(Zie vergadering van 7 oktober 1997.)

De **voorzitter**: De fractie van D66 heeft mij meegedeeld, dat zij geen behoefte meer heeft aan een derde termijn. Ik stel voor, de beraadslaging te sluiten en over te gaan tot stemming.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Ik geef gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen.

□

Mevrouw **Vrisekoop** (D66): Mijnheer de voorzitter! D66 heeft na het debat in de fractie nader overleg gevoerd over de antwoorden van de staatssecretaris. Het gaat om het milieu en het gaat om overlast voor mensen. Na rijpe overweging van alle in aanmerking komende belangen en als een signaal aan de regering om nu toch echt alternatieven te onderzoeken, heeft de fractie van D66 besloten geen steun te verlenen aan de goedkeuring van dit verdrag.

De **voorzitter**: Ik constateer, dat de aanwezige leden van de fracties van D66, GroenLinks, de SP en de fractie van de heer Bierman tegen het wetsvoorstel hebben gestemd en die van de overige fracties ervoor, zodat het is aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (23478)**.

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- de nota **Vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving (25428)**.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Postma** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Het onderwerp dat vanmiddag wordt besproken, vindt zijn oorzaak in een aantal gevallen die zich de afgelopen tijd in het parlement hebben voorgedaan, waarbij de vraag is gerezen of het legaliteitsbeginsel in materiële zin van de zijde van de regering in voldoende mate is gehandhaafd. Ik kan dan wijzen op de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, de Politiewet, de herziening van de rechterlijke organisatie en de studiefinanciering, terwijl ook nog enkele andere voorbeelden te noemen zijn. In feite gaat het om de vraag of belangrijke beslissingen aan het einde van het tweede millennium en in het derde millennium in Nederland genomen worden door regering en parlement gezamenlijk, of uitsluitend door de regering. Met andere woorden: of belangrijke beslissingen genomen worden door de wetgevende macht, dan wel door de uitvoerende macht.

Dit is een discussie die niet nieuw is; deze discussie hebben wij ook gekend in de gehele negentiende eeuw. Toen ging het vooral om de vraag of belangrijke zaken geregeld zouden mogen worden door de regering bij zelfstandige algemene maatregelen van bestuur, dan wel of de invloed van de formele wetgever daarbij een grote rol zou moeten spelen. In de loop van de negentiende eeuw is daar een verschillend antwoord op gegeven. Zo werd in 1818 met zoveel woorden gesteld dat elke regeling behoorde tot de bevoegdheid van de regering, tenzij de Grondwet uitdrukkelijk regeling door de wetgevende macht voorschreef. Gans anders was de opvatting van Thorbecke. Hij was van mening dat in feite alles geregeld zou moeten worden door hetzij de formele wet, dan wel een algemene maatregel van bestuur die op de formele wet berust, en wel in die mate dat geen blanco machtiging zou worden gegeven, maar dat de formele wet het onderwerp en het gebied van de algemene maatregel van bestuur zou bepalen. Interessant is ook de uitspraak van de Hoge Raad in het Meerenberg-arrest van 1879, waarin precies het tegenovergestelde is geformuleerd als in 1818. Dit arrest komt er in feite op neer dat de regering slechts bevoegd is om regelingen te treffen als de Grondwet

dat uitdrukkelijk aangeeft, of als de regering daartoe uitdrukkelijk gemachtigd is door de wet in formele zin.

Uitvoerig is over deze materie geschreven door de staatsrechtsgesleerde J.Th. Buys, in zijn werk "De Grondwet" op de pagina's 336 en 348. Ik moge uit zijn belangwekkende beschouwingen enige zaken citeren: "Blijkt het echter dat op welk gebied dan ook ter bereiking van het gewenste doel daden nodig zijn welke het karakter van een wet dragen, dan houdt de bevoegdheid om zelfstandig te regelen op en wordt voorafgaande instemming van de volksvertegenwoordiging althans met die bijzondere daad een grondwettig gebod." Wat is wetgeving? Dat is het uitvaardigen, zegt hij, van een voor de burgers bindende rechtsregel. In moderne terminologie overgezet zou men kunnen zeggen: alles wat belangrijk is voor de burger dient zijn grondslag te vinden in een wet in formele zin en dus de instemming te hebben van de volksvertegenwoordiging.

Datzelfde probleem is nu aan de orde in de notitie Vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving. Waar gaat het daar om? Het gaat daar om de vraag of belangrijke beslissingen genomen kunnen worden door de regering zelfstandig zonder instemming van de volksvertegenwoordiging of dat instemming van de volksvertegenwoordiging niet uitsluitend in formele, maar ook in materiële zin noodzakelijk is. Ter oplossing van de problematiek – aan de ene kant de eis van rechtszekerheid (het legaliteitsbeginsel) en aan de andere kant een daadkrachtig en snel bestuur – worden in deze notitie een aantal voorstellen gedaan. Het eerste voorstel is de integratie van wetgeving en uitvoering. De tweede categorie voorstellen behelst het voorleggen van een beleidsnota en een voortgangsrapportage. Die worden dan gevolgd door de wet en achteraf als het ware door een formele wet geformaliseerd. Een derde categorie wordt gevormd door de voorbereidingsnota en de machtigingswet. Hier zien wij een verschil met de beide voorgaande modellen. Hier gaat de wet vooraf aan deze beide documenten.

De beleidsnota is een document dat eigenlijk de kop heeft opgestoken in de jaren zeventig. Als ik goed ben ingelicht dateert de eerste beleids-

Postma

nota van 19 juli 1951, namelijk de nota betreffende de onderwijsvoorzieningen van minister Rutten. Sinds 1953 tot 1974/1975 heeft het aantal beleidsnota's gemiddeld één per jaar bedragen. Tijdens het kabinet-Den Uyl zien wij dan ineens een geweldige toename van het aantal beleidsnota's. Er zijn er tussen 1973 en 1977 niet minder dan 44 ingediend, waarvan er 23 afkomstig waren van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en negen van het toen nog bestaande ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk.

Waarom – en sindsdien is het zo gebleven – het grote aantal beleidsnota's? Daarvoor zijn verschillende argumenten aan te voeren. In de eerste plaats een toegenomen instabiliteit van de partijpolitieke verhoudingen. In de tweede plaats de snelle doorstroming van Kamerleden. In de derde plaats de grote mobiliteit en de beweeglijkheid in de maatschappij zelve. Daaruit volgt dat de nota's ook bepaalde functies hebben. De allereerste functie is de informatiefunctie. De tweede – en daar gaat het vandaag om – is de haalbaarheidsfunctie. Sonderen bij de Tweede Kamer en soms ook bij de Eerste Kamer – ik wijs op het HOOP, ook een nota – of voorgenomen beleid op een meerderheid in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer kan rekenen. De derde functie is de participatiefunctie. Het ambtenaren-apparaat wordt gemobiliseerd.

Wat is nu een nota? Formeel is die vraag moeilijk te beantwoorden. Een procedure voor de voorbereiding en de totstandkoming van een nota is niet aanwezig. Ook vormvoorschriften betreffende de opzet en de inhoud van de nota zijn nog niet ontwikkeld, evenmin als een regeling van de gevolgen. Ook is lang niet altijd voorgeschreven dat een nota ook aanhangig gemaakt moet worden bij de Eerste Kamer. Ik denk dat het HOOP hierop een van de weinige wettelijke uitzonderingen is.

Wat is de juridische status van de beleidsnota? Wat kan de Tweede Kamer met de nota doen? De nota kan niet worden aanvaard of verworpen. Dat geldt wel voor moties maar wat is de reële betekenis van een motie? Omdat nota's niet kunnen worden geamendeerd, is de figuur van de amendementen moties ingevoerd. Echter, ook daarbij rijst de vraag of na behande-

ling door de Tweede Kamer die Kamer in formele zin is gebonden aan de behandeling van de nota. Van Maarseveen heeft er indertijd op gewezen dat de nota na behandeling, anders dan een wetsvoorstel, geen formele rechtskracht heeft. Hij wijst er echter op dat de nota wel een informele rechtskracht heeft, dat wil zeggen dat de bestuurder weliswaar niet juridisch is gebonden, maar wel politiek. Merkwaardig is dat hij stelt dat de burgers feitelijk reeds normatief worden gebonden. Hij verwijst hierbij naar het anticipatie-effect dat uitgaat van een door de Tweede Kamer behandelde nota; burgers gaan zich gedragen als was de nota al in formele wetgeving omgezet.

Voorzitter! De vraag is hoe de serie voorstellen die vandaag voor ons ligt, moet worden behandeld en geapprecieerd. Een machtigingswet en een voorbereidingswet zijn in formele zin correct in die zin dat zij de Tweede en de Eerste Kamer bij het proces betrekken. Echter, in materiële zin moet naar het oordeel van mijn fractie deze weg worden afgewezen. Dat geldt vooral voor de machtigingswet omdat hierbij slechts in formele zin de Tweede en de Eerste Kamer betrokken zijn. Waar het natuurlijk om gaat, is dat de volksvertegenwoordiging ook in materiële zin zich over zaken die voor de maatschappij van belang zijn, kan uitspreken. Wij zijn dan ook van mening dat de machtigingswet en de voorbereidingswet eigenlijk geen goede documenten zijn.

Dat geldt ook voor de voortgangsrapportage en, in mindere mate, voor de beleidsnota. Ik kom daarmee bij een korte bespiegeling over de vorm waarin in Nederland de invloed van het parlement is gegoten. Men heeft daarvoor de vorm gekozen van de formele wet. Naar mijn oordeel is dat een toevallige vorm; de inbreng van het parlement zou ook een andere kunnen zijn, een lichtere en gemakkelijkere, waarbij materieel inderdaad, evenals bij een formele wet, de invloed van Tweede en Eerste Kamer naar voren komt.

Dit betekent naar ons oordeel dat de beleidsnota vanwege de belangrijke werking die daarvan uitgaat, in zijn behandeling niet beperkt moet blijven tot de Tweede Kamer. Wanneer er inderdaad belangrijke zaken in staan, zouden wij niet moeten aarzelen om die nota's ook in de Eerste Kamer te

bespreken. Als de minister van Justitie tijdens het overleg met de Tweede Kamer opmerkt dat zij het een weinig aantrekkelijk vooruitzicht vindt wanneer een beleidsnota in de Eerste Kamer tot een andere conclusie leidt dan in de Tweede Kamer, merk ik op dat dit zich óók bij wetsvoorstellen kan voordoen. Met andere woorden: hier zie ik met betrekking tot dit document geen belangrijk verschil.

Voorzitter! Onze voorkeur gaat uit naar de integratie van wetgeving en uitvoering – de eerste modaliteit die in de notitie wordt voorgesteld – en in tweede instantie naar de beleidsnota mits deze, waar het om belangrijke zaken gaat, ook door de Eerste Kamer worden behandeld. Bij dit alles is uitgangspunt dat de invloed van Tweede en Eerste Kamer, wanneer het om belangrijke zaken gaat, niet uitsluitend formeel dient te worden gewaarborgd en verzekerd, maar vooral ook in materiële zin. De wetsvorm is daarvoor de meest geëigende. We moeten echter de wetsvorm niet verabsoluteren. Ook een andere vorm, bijvoorbeeld de beleidsnota, kan op dit punt goede diensten bewijzen.

Afsluitend, voor ons is doorslaggevend het PMI-criterium: het criterium van het parlementaire materiële instemmingsrecht. Dus niet uitsluitend in formele zin, maar vooral in materiële zin. Graag wacht ik de antwoorden van de bewindslieden af.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! Mijn bijdrage zal niet de uitvoerige historische fundering krijgen die de heer Postma aan de zijne heeft gegeven. Ik heb naar die bijdrage met veel bewondering zitten luisteren. Wel constateer ik dat de strekking van mijn betoog niet veel van het zijne zal afwijken, zij het dat onze conclusies niet geheel zullen samenvallen.

Het uitgangspunt van mijn beschouwing is dat ons land pretendeert een rechtsstaat te zijn en dat een rechtsstaat gedefinieerd is als een staat waarin ook de uitvoerende macht zich aan de wet houdt. De uitvoerende macht is niet bevoegd om zichzelf de regels te stellen, tenzij binnen de perken die de wet haar daarvoor geeft. Waar de uitvoerende macht zichzelf veroorlooft de haar door de wet gestelde

grenzen te overschrijden, bevinden we ons snel in een dictatuur.

Nu is het zeer menselijk om grenzen als knellend te ervaren. En de uitvoerende macht bestaat uit mensen. Wanneer het voornemen bestaat, nieuw beleid in te voeren, en dat nieuwe beleid niet binnen de grenzen van de bestaande wet kan worden uitgevoerd, zodat nieuwe wetgeving nodig is om de nodige ruimte te verschaffen, is het begrijpelijk dat dit spanning oplevert. Als er eenmaal nieuw beleid verzonnen is, wenst men dat natuurlijk liever gisteren dan vandaag in te voeren. Er hebben zich in het verleden gevallen voorgedaan waarin twijfel kon bestaan of aan het hiervoor omschreven uitgangspunt nog wel recht werd gedaan. Ik kom hier nog op terug. Uit die spanning is de heden besproken notitie geboren die daarvan dan ook de sporen draagt.

Zo kan men reeds bij de begeleidende brief van de minister van Justitie, waarbij ons deze nota werd toegezonden, een vraagteken plaatsen als daar wordt gesproken van "de wens het parlement in zijn rol van medewetgever niet voor voldongen feiten te plaatsen". Let wel: de wens. Het ware mijn fractie liever geweest als hier had gestaan "de eis" of zelfs "de voorwaarde". Het woord "wens" suggereert dat daarmee gemarchandeerd mag worden. En dat mag nu juist niet.

Ik merk op dat de positie van deze Kamer daarbij nog eerder in het geding komt dan die van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan haar functie in het wetgevingsproces in hoge mate waarmaken door uitoefening van het recht van amendement. De Eerste Kamer kan dat niet. Haar geloofwaardigheid hangt volledig af van haar mogelijkheid om "neen" te zeggen tegen het geheel. Ook daar kom ik nog op terug.

Mijn fractie stelt zich op het standpunt dat het uitgangspunt dat ik in mijn inleiding noemde, de uitvoerende macht dient de grenzen van de wet te respecteren, onverkort gehandhaafd dient te worden. Aan alles wat ter voorbereiding van nieuwe wetgeving gedaan wordt, dient dus de harde eis gesteld te worden dat dit binnen de grenzen van de geldende wet mogelijk is. Een voorbeeld: men kan in een gebied waarin een gemeentelijke herindeling op het programma staat, een

vrijkomende burgemeesterspost vooralsnog vacant laten of met een waarnemer invullen. Dit legt namelijk geen druk op het wetgevingsproces. Mocht de herindeling niet doorgaan, dan benoemt men alsnog een nieuwe burgemeester. Men kan echter niet alvast een burgemeester benoemen voor een nog niet bestaande gemeente.

Ik stel dan aanstonds vast dat in het verleden dit uitgangspunt bij enkele projecten evident geschonden is. Een frappant voorbeeld is de omstandigheid dat reeds enkele weken voordat de herziening van de Politiewet in deze Kamer werd behandeld, hier in Den Haag op straat politieagenten konden worden aangetroffen met op de rug van hun jack het opschrift "Politiekorps Haaglanden". Ik herinner mij dat u zelf, mijnheer de voorzitter, bij die gelegenheid de vraag hebt gesteld, wat voor een in strijd met de Wet op de Weerkorpsen opererend gezelschap dat eigenlijk was. Dit voorbeeld is des te meer treffend, omdat volstrekt onduidelijk is waarom dat nodig was. De nieuwe structuur van de politie had natuurlijk zeer wel voorlopig kunnen opereren met de oude uniformen. Dat men zich deze volstrekt niet noodzakelijke uitvoeringsmaatregel niettemin, vooruitlopend op de behandeling van de wet in deze Kamer, permitteerde, was een uiting van gebrek aan respect voor de wetgever, die juist door de niet-noodzakelijkheid van deze haast des te treffender was.

Een tweede voorbeeld dat ik niet ongenoemd wil laten, is de behandeling van de afstandseis bij naturalisatieverzoeken op basis, niet van de bestaande wet, maar – in strijd daarmee – van voorgenomen, doch nog niet gerealiseerde nieuwe wetgeving. Ik noteer met nadruk dat de regering hier een zeker, zij het geen perfect, alibi had, omdat dit geschiedde op basis van een aansporing door de Tweede Kamer, bij motie gedaan. Er is volop reden tot verbijstering met betrekking tot het feit dat de Tweede Kamer gemeend heeft een dergelijke motie, die in flagrante strijd is met het staatsrecht, te kunnen aannemen. Vanwege deze strijd met het staatsrecht acht ik het dan ook verwijtbaar dat deze motie is uitgevoerd. Die uitvoering wordt nu, nadat gebleken is dat de betrokken wetgeving in deze Kamer onvol-

doende steun ondervindt, inderdaad teruggedraaid. Maar uit de wijze waarop dat gebeurt, blijkt dat de juiste positie nog steeds niet helemaal is begrepen. Inmiddels is immers bij circulaire bepaald dat naturalisatieverzoeken die na 1 oktober jongstleden zijn ingediend, weer volgens de geldende wet behandeld moeten worden. Een overgangsregel dus, met volledig voorbijzien aan het feit dat een overgangsregel aangewezen is voor de overgang van een wettelijk regime op een nieuw wettelijk regime, en dat in dit geval onmiddellijk stoppen van contra-legaal handelen aangewezen zou zijn geweest; ik laat even in het midden of de richtlijnen die in de bedoelde circulaire worden gegeven, daar ook inderdaad toe leiden. Dit alles kan alleen geschreven zijn vanuit de gedachte dat de bestaande toestand legaal was, quod non. Ik ben mij ervan bewust dat dit voorbeeld geen betrekking heeft op de voorbereiding van de invoering van een groot wetgevingsproject, maar ik meen dat het daardoor des te sterker illustreert dat soms op onaanvaardbare wijze op het tot stand komen van nieuwe wetgeving vooruitgelopen wordt.

Ik laat het bij deze twee voorbeelden. Er zouden er meer te noemen zijn. Het is echter niet de bedoeling om te discussiëren over wat er in het verleden al dan niet fout is gegaan, maar over de vraag hoe het wel moet: de vraag waar de grens ligt tussen wat de uitvoerende macht zich zonder machtiging van de wetgever kan veroorloven en wat niet meer mag. Het spijt mij te moeten constateren dat de voorliggende notitie niet bijdraagt tot grote helderheid op dit punt. Allereerst acht ik het te betreuren dat tussen voorbereidings- en uitvoerings-handelingen (die respectievelijk wel en niet mogen) een tussencategorie wordt ingevoerd, waarvan de status onduidelijk is: de zogenaamde uitvoeringsvoorbereidingen (paragraaf 2 van de nota, derde alinea). Voorzitter! Ik weet niet wat dat betekent. Waar het gaat om onderscheid tussen wat wel en wat niet mag, kan dat alleen maar tot extra verwarring leiden. Ik kom daarop nog terug.

Vervolgens wordt een aantal opties gepresenteerd waarvan meer ruimte voor een vroegtijdige voorbereiding wordt verwacht. Over één daarvan kan ik kort zijn: meer

delegatie. Bij de presentatie wordt direct al een vraagteken gezet en terecht, want deze optie komt immers neer op een oplossing van het probleem door het te ecarteren.

De andere opties komen vrijwel alle neer op de vervanging van een eenmalige procedure door een meertrapsraket. Ik vrees, dat deze opties alle op een misvatting berusten. Zij houden namelijk geen van alle rekening met de vraag hoe de behandeling van de laatste trap in zijn werk gaat. Van tweeën een: of die laatste trap bevat geen regelingen waarvan het essentieel is dat zij door de wetgever goedgekeurd worden, of die laatste trap bevat dergelijke regelen wel. In het eerste geval zou dat dan ook niet bij de wet geregeld behoren te worden, kan men die trap gevoeglijk achterwege laten – wel delegatie dus – en verschuift het probleem naar de vorige trap. In het tweede geval brengt dat met zich, dat de wetgever bij de behandeling van de laatste trap nog steeds de handen vrij dient te hebben, zodat de meertrapsraket geen oplossing biedt en integendeel slechts een verlenging van het totale proces zal opleveren. Uitvoeringshandelingen die het proces van overgang naar de beoogde nieuwe situatie onomkeerbaar in gang zetten, zullen nog steeds moeten wachten tot na voltooiing van het laatste onderdeel van de wetgeving.

In dit verband merk ik nog het volgende op. Wanneer in een wetgevingsproject dat in fasen is verdeeld de vorige fasen pas tegelijk met de laatste fase in werking treden, is het duidelijk dat invoeringshandelingen pas na die inwerkingtreding van de laatste fase kunnen worden verricht. Ik wijs op de wetgeving terzake van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, waar de vaststellingswet en de invoeringswet in de tijd vele jaren uiteen lagen doch tegelijkertijd in werking traden, nadat aan de praktijk na het vaststellen van de invoeringswet nog enkele jaren voorbereidingstijd was gegund. Zo moet het eigenlijk, constateert de vierde alinea van paragraaf 2 van de nota terecht. En hier ging het dan nog om een project dat over enkele tientallen jaren heeft gelopen en nog loopt. Maar inderdaad: hier gaat het niet om reorganisatie van overheidsdiensten en daar speelt het probleem. In het kader van de vroegtijdige voorbereiding zal het dus wel de bedoeling

zijn dat eerdere fasen van het wetgevingsproces zoals de nota zich dat voorstelt, de uitvoerende macht machtigen tot het reeds onmiddellijk verrichten van uitvoeringshandelingen. Inderdaad kan dan de uitvoerende macht niet het verwijt treffen te handelen zonder de vereiste machtiging van de wetgever. Maar als daardoor de vrijheid van de wetgever om alsnog van de gehele operatie af te zien, wordt weggenomen, kan in het vervolgtraject – zoals ik al eerder opmerkte – de Tweede Kamer haar invloed nog waarmaken via het amendementsrecht, doch is de Eerste Kamer in wezen van haar beslissingsmogelijkheden ontdaan. Het komt er dan dus in wezen op neer, dat van deze Kamer wordt verlangd dat zij door het aannemen van zo'n eerstefasewet zichzelf verder buitenspel zet. Het zal u duidelijk zijn, voorzitter, dat mijn fractie dat niet zo'n goed idee vindt.

Wat dan wel? Ik herhaal wat ik in de aanvang van mijn beschouwing al zei: mijn fractie stelt zich op het standpunt dat onverkort dient te gelden, dat de uitvoerende macht de grenzen van de geldende wet in acht moet nemen. Aan alles wat ter voorbereiding van nieuwe wetgeving gedaan wordt, dient dus de harde eis gesteld te worden dat dit binnen de grenzen van de geldende wet mogelijk is. En dat betekent niet dat men nauwelijks iets kan doen. De mededeling in paragraaf 2 van de nota, dat uitstel van uitvoeringshandelingen soms vanwege overlegverplichtingen onmogelijk is, is in mijn fractie op grote verbazing gestuit. Het komt ons voor, dat evenals gedachten vrij zijn ook het voeren van overleg altijd mogelijk is, mits onder het voorbehoud dat wat daar wordt afgesproken wellicht geen doorgang kan vinden indien de wetgever de operatie afblaast en mits het de gesprekspartner duidelijk is, dat die niet de inhoud van de te maken nieuwe wet kan dicteren.

Een opmerking nog over de positie van derden bij de uitvoering van nieuwe wetgeving. In het bijzonder geldt dat voor de positie van de zogenaamde lagere overheden. Wat ik over de noodzaak van een wettelijke basis voor overheids-handelen heb gezegd, geldt ook voor hen. Dat betekent, dat de wetgever hen niet mag dwingen tot onwettig handelen door in vernieuwende wetgeving ingangsdata te stellen, die geen redelijke mogelijkheid meer

bieden om na het tot stand komen van de wet en voor de ingangsdatum van het nieuwe regime de nodige voorbereidingsmaatregelen te nemen.

Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie wacht de reacties van de regering op onze beschouwingen met belangstelling af.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks):
Mijnheer de voorzitter! Directe aanleiding tot deze gedachte-wisseling is een notitie van 23 juni 1997 over het thema vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving. Deze notitie werd toegezegd bij de behandeling van het wetsvoorstel Reorganisatie van de raden voor kindbescherming.

Al verschillende keren is bij behandeling van gecompliceerde en ingrijpende wetgeving door deze Kamer onvrede geuit over onzorgvuldigheden in de uitvoering van wetgeving, de druk op de Eerste Kamer om aan het eind van het traject ingrijpende wetgeving in een te snel tempo te moeten behandelen en het in gang zetten van vergaande uitvoeringsmaatregelen vóórdat de behandeling in de Eerste Kamer is voltooid.

Als een hoogte- of zoals u wilt dieptepunt (dat is altijd een kwestie van perceptie) in deze discussie zal de minister-president zich wellicht herinneren dat deze Kamer mij op 6 februari 1996 toestond de regering te interpellieren over de positie van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces. Directe aanleiding toen was de stoom- en kokendwaterprocedure rondom de WULBZ.

Het dilemma is duidelijk. De wetgever, en als sluitstuk deze Kamer, wil gewaarborgd zien dat hij voluit het laatste woord heeft zonder daarbij voor voldongen feiten te worden geplaagd. Daartegenover staat dat de regering en de coalitiepartijen de door hen gewenste besluitvorming snel uitgevoerd willen zien; kortom, de spanning tussen zorgvuldigheid en daadkracht.

Ik citeer nog even een zin die ik daarover tijdens het interpellatiedebat uitsprak: "Met daadkracht is niks mis. Ik heb er alle begrip voor dat de paarse coalitie in snel tempo het afgesproken beleid gestalte wil geven. Geen begrip heb ik echter voor de cultuur die begint te ontstaan, dat het à tempo realiseren

van de paarse doelstellingen van een hoger belang wordt dan het organiseren van een maatschappelijk draagvlak en een zorgvuldige parlementaire behandeling." Ik voeg daaraan nu toe: en een zorgvuldige implementatie en budgettering van de uitvoering.

Deze typering heeft helaas nog weinig aan actualiteitswaarde ingeboekt. Terugkijkend op ingrijpende wetgevingsoperaties zoals de nieuwe ABW, de Vreemdelingenwet, de studiefinanciering, de Nabestaandenwet, de WULBZ en enkele andere wetten, moet toch vastgesteld worden dat achteraf ofwel de wetgeving zelf, ofwel de uitvoering op sommige punten van onvoldoende kwaliteit was. Zij hebben in elk geval niet de fraaie resultaten gebracht die de coalitie voor ogen had. Ik wijs bijvoorbeeld op de dramatische situatie die na de invoering van de nieuwe ABW is ontstaan bij veel sociale diensten en op de schrijnende situatie van een aantal nabestaanden waarvoor nu reparatiewetgeving komt.

Samenvattend concentreert de onvrede zich naar mijn mening op de volgende punten:

1. De soms onzorgvuldige wijze waarop ingrijpende wetgeving tot stand komt.

2. Het onder druk zetten van deze Kamer om aan het eind van het traject wetten overhaast te behandelen, temeer als er in de wet een invoeringsdatum is opgenomen.

3. De te geringe aandacht in Den Haag voor en te weinig duidelijkheid over een goed werkbaar uitvoering, zowel in regelgeving als in implementatietijd als in budgettering.

4. Het al vergaand in gang zetten van de uitvoering voordat de wet in deze Kamer is afgehandeld.

5. Soms de schijnargumentatie dat het regeerakkoord de coalitiefracties dwingt contre coeur een wetsvoorstel te aanvaarden, terwijl het voorstel feitelijk veel verder gaat dan het regeerakkoord vroeg.

Voorzitter! Ik zet voor de helderheid de discussie van vandaag even in het bredere kader van de positie van de Eerste Kamer in het hele wetgevingsproces, omdat de regering in de notitie maar een deel van de problematiek behandelt.

Ik waardeer het dat de notitie er ligt, het zal echter geen verwondering wekken dat ik het resultaat nogal aan de magere kant vind. De inhoud beperkt zich tot het vroegtij-

dig in gang zetten van de uitvoering en de catalogus van mogelijkheden biedt niet echte oplossingen voor het probleem. Als bijdrage aan de door de regering gevraagde meningsvorming komt de fractie van GroenLinks tot de volgende conclusies.

1. Een geïntegreerde planning van wetgevingsprocessen en de daaraan gekoppelde uitvoeringsbesluiten lijkt ons prima. Dit impliceert naar onze mening het volgende. Bij ingewikkelde wetgeving moet eerder worden nagedacht over de uitvoering. De uitvoeringsinstanties moeten bij dit nadenken betrokken worden. Hun mening moet zwaar meewegen in de uiteindelijke totstandkoming van de uitvoeringsbepalingen. De regering moet aan het begin van het traject met beide Kamers een behandelingsprocedure overeenkomen, waarbij alle partijen zich houden aan de daarin afgesproken termijnen. Dat zou al heel wat helpen.

2. Als de regering al voor de afhandeling van een wet wil overgaan tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen, mogen deze naar de mening van onze fractie nooit een onomkeerbare status hebben. Het mag niet zo zijn dat er geen weg terug is. Vindt de regering dat dit in uitzonderlijke situaties wel nodig is, dan is er de mogelijkheid van een bij beide Kamers voorgehangen AMvB, uiteraard met een uitvoerige toelichting. Op die manier kan de regering daarvoor uitdrukkelijk de instemming verwerven.

3. Met beleidsnota's, nota's op hoofdlijnen en voortgangsrapportages moet geprobeerd worden commitment te verwerven richting voortijdige uitvoering. Dat lijkt ons niet altijd de goede weg. De hoofdlijnen zijn doorgaans vastgelegd in het regeerakkoord. De meningsverschillen rond precisering en uitvoering ontstaan pas als de hoofdlijnen in wetsteksten worden neergelegd. Daar helpt een beleidsnotitie niet zoveel voor. Alleen bij een niet in het regeerakkoord opgenomen onderwerp zou een sonderende behandeling van een nota wellicht bruikbaar kunnen zijn.

4. De suggestie van een voorbereidingswet doet ons niet echt enthousiast opveren. Het resultaat zal zijn dat de wetgeving het parlement twee keer passeert. De eerste keer zal er veel nog niet bekend zijn en de tweede keer zal de discussie al snel klem worden gereden met vele mededelingen over

reeds gepasseerde stations. Dit zal de helderheid van de discussie niet ten goede komen. Ik zie één voordeel in deze suggestie: de senaat krijgt er de mogelijkheid mee om zijn veel geroemde deskundigheid te investeren in steekhoudende adviezen aan de regering voor de verdere precisering van de wetstekst. Natuurlijk is dat geen amendering; wij zouden niet durven. Maar het gaat wel heel veel lijken op min of meer amenderende adviezen. Blijft de vraag of de regering, de Tweede Kamer en wij zelf dat willen.

5. Ik zie niets in de gesuggereerde machtigingswet. In onze opvattingen over een dualistisch bestuur past niet een blanco cheque voor de regering bij belangrijke wetgevingsoperaties. Dat idee moet dus maar van tafel.

6. Mijn fractie zou graag wat meer horen over het idee van de structuurbeslissing, een wettelijk vastgelegde bijzondere besluitvormingsprocedure. Hoe ziet dit er in de praktijk precies uit? Wat wordt er exact mee bedoeld? Een groot manco lijkt ons het ontbreken van de advisering van de Raad van State. Dat levert gelijk een vraag op: waarom mag de raad over zo'n structuurbeslissing niet adviseren?

Voorzitter! In de van uw voorganger overgenomen boedel heeft u ongetwijfeld de twee moties aangetroffen waarvan ik op 6 februari 1996 de Kamer heb gevraagd ze te mogen aanhouden tot een geëigend moment. Vanzelfsprekend liggen zij in uw bakje met hangijzers, al verbeeld ik mij niet dat de damp eraf zal slaan. Toch moeten zij u, precies als u bent, danig in de weg liggen. Misschien ontstaat vandaag het geëigende moment om een stapje verder te komen en iets met de moties te doen.

De eerste motie, op stuk nr. 186, heeft de volgende tekst: "De Kamer, gehoord de beraadslaging, verzoekt de regering om in wetsvoorstellen geen datum van inwerkingtreding meer op te nemen, en gaat over tot de orde van de dag." Als de regering vandaag de toezegging zou willen doen om als regel in wetsvoorstellen geen invoeringsdatum meer op te nemen – dat is een in deze Kamer breed geuite wens – maar deze datum te regelen in een algemene maatregel van bestuur en, als er specifieke aanleiding is om wél een datum in een wetstekst op te nemen, de specifieke noodzaak extra specifiek te motiveren, dan zijn wij

De Boer

waar wij wezen willen en zou de motie kunnen worden ingetrokken.

De tweede motie, die op stuk nr. 186a, luidt als volgt: "De Kamer, gehoord de beraadslaging, verzoekt de regering ingewikkelde of maatschappelijk diep ingrijpende wetsvoorstellen op een zodanig tijdstip bij de Tweede Kamer in te dienen, dat de Eerste Kamer minimaal zes maanden voor de beoogde datum van inwerkingtreding een aanvang kan maken met de behandeling, en gaat over tot de orde van de dag." Deze motie hoort bij het door de regering en ook door mij vandaag behandelde punt 1, de geïntegreerde planning. Als de regering de suggestie volgt om aan het begin van het traject rond een ingewikkeld wetsvoorstel met belangrijke uitvoeringsproblemen met beide Kamers procedureafspraken te maken, is zij dan bereid, die procedure zo in te richten dat na behandeling in de Eerste Kamer voldoende tijd overblijft voor een zorgvuldige uitvoeringsimplementatie? Bij ingewikkelde uitvoeringsaspecten moet dan zeker gedacht worden aan vier tot zes maanden. Als die toezegging er komt, zou ik ook de motie op stuk nr. 186a kunnen intrekken, en daarmee het bureau en de zorgen van onze voorzitter aanzienlijk verlichten.

De voorzitter: Is het uw voornemen, te vragen dat deze moties nu onderwerp van de beraadslaging uitmaken? Of wacht u de eerste termijn van de regering af?

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik wacht eerst maar even de reactie van de regering af. Misschien gaat het dan wel vanzelf!



De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! De eerste vraag die opdoemt als gesproken wordt over het probleem van de vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving, is het punt van de omvang van het vraagstuk. Het valt namelijk op, dat de voorbeelden die genoemd worden in de notitie van het kabinet louter onderwerpen betreffen van de laatste jaren. Is er nu sprake van slechts enkele incidenten, of van een sluipend proces dat zich over lengte van jaren heeft voltrokken, en waarvan nu pas de effecten zichtbaar worden? Of moet zelfs gesteld

worden, dat het hier een ontwikkeling betreft die min of meer inherent is aan het wetgevingsproces als zodanig, en dus eigenlijk al veel langer herkenbaar is, of zou moeten zijn?

Om maar eens een grote lijn neer te zetten: duidelijk is dat de aard en de omvang van de overheidsbemoeienis en de daarbij behorende wetgevingsproducten in vergelijking met de vorige eeuw een grote vlucht hebben genomen. Wie dan de moeite neemt om terug te kijken, kan niet anders dan tot de conclusie komen dat de beslommeringen in de publieke dienst in de vorige eeuw bepaald nog te overzien waren. Hoe anders moet bijvoorbeeld het koninklijk besluit van 4 september 1823 worden geduid, een KB dat overigens pas in 1966 is ingetrokken? In dit KB gaf koning Willem I regels over de organisatie van de departementen. Artikel 3 van dit KB, dat ik de Kamer niet wil onthouden, is interessant: "Alle inkomende stukken worden door het hoofd des departements geopend en aan de secretaris afgegeven, met uitzondering van die welke, hoewel dan ook administratieve zaken aanbelangende, door het hoofd des departements beschouwd worden als zijnde geheime briefwisseling en die hij daarom in zijn kabinet wil behandelen." Uit dit artikel moet worden opgemaakt, dat het de bedoeling was dat geen stuk dat het departement bereikt door de minister ongelezen blijft. Dat waren nog eens tijden! In deze eeuw schijnt er nog een bewindsman op het departement van Justitie te zijn geweest, die getracht heeft zich overeenkomstig de letter van dit KB van 1823 te gedragen, maar hij heeft deze poging reeds na enkele dagen moeten opgeven. De minister-president heeft weliswaar verhoudingsgewijs een klein departement onder zijn beheer, maar ik zou hem toch niet willen aanbevelen, te handelen in de geest van het KB uit 1823!

Voorzitter! In ieder geval wil met dit voorbeeld maar gezegd zijn, dat de overheidsbemoeienis sedertdien een grote vlucht heeft genomen. Voeg de groeiende overheidsinterventie samen met de toenemende complexiteit van de samenleving, dan wordt duidelijk dat wetgevingsprocessen er niet eenvoudiger op geworden zijn. Niet voor niets zijn de Aanwijzingen voor de regelgeving gevat in een

boekwerk van meer dan 200 pagina's. De overheid die via wetgeving poogt grip te krijgen op ontwikkelingen in de samenleving of deze althans in de door haar gewenste richting bij wil sturen, ziet zich in toenemende mate geplaagd voor omvangrijke en ingrijpende wetgevingstrajecten. Maar daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gesignaleerde problemen incidenten betreffen en vastkleven aan dit decennium, of dat er sprake is van een meer structureel probleem dat zich bijvoorbeeld na de Tweede Wereldoorlog vooral heeft gemanifesteerd. Wellicht kunnen de bewindslieden hun licht nog eens over dit punt laten schijnen.

Voor alle duidelijkheid, centraal in deze discussie staat niet het anticiperend toepassen van wetgeving voordat deze in werking is getreden. Simpel gezegd, de regering kan niet alvast de uitvoering van een wet ter hand nemen nadat de Tweede Kamer de desbetreffende wet heeft goedgekeurd. Een wet zal toch ook eerst deze Kamer dienen te passeren. Mijn fractie gaat ervan uit dat de regering deze opvatting eigenlijk zonder een spoor van terughoudendheid deelt en zal toezeggen, zich in te spannen om vergissingen op dit vlak te voorkomen. Een bevestiging van dit punt ziet mijn fractie gaarne tegemoet.

Het moet gezegd, er wil nog wel eens iets misgaan. Zo heeft deze Kamer bijvoorbeeld recent de totstandkoming van een nieuwe gemeente Uden-Veghel tegengehouden, maar toch ging de Staatscourant na de afstemming in deze Kamer er opgewekt van uit dat de nieuwe verkiezingen in verband met deze herindeling onverminderd doorgang zouden vinden. In ieder geval kan er voor mijn fractie geen reden zijn om een wetsvoorstel positief te bejegenen louter omdat na de aanvaarding door de Tweede Kamer er door de regering mogelijk al verstrekende uitvoeringsmaatregelen zijn genomen. Dat kan toch niet de bedoeling zijn? Mijn fractie kan zich overigens wel voorstellen dat bijvoorbeeld op het terrein van de belastingwetgeving, met name wanneer het gaat om evidente gevallen van misbruik van wetgeving, er onverwijd maatregelen genomen moeten worden door het kabinet. Maar dat zijn uitzonderingssituaties, die ook als

Hessing

zodanig beargumenteerd moeten en kunnen worden.

De factoren die hebben geleid tot de toename van overheidsingrijpen zijn ongelijksoortig, maar hebben gemeen dat de bijbehorende wetgevingstrajecten er niet eenvoudiger op zijn geworden. Sterker nog, er vallen zeker ook wetgevings-trajecten te duiden die daarenboven de impact van de politieke stroperigheid ten volle hebben ondervonden. De bestuurlijke reorganisatie van Nederland is daarvan een treurig voorbeeld. De opsomming "Rotterdam-Eindhoven" doet toch eerder denken aan een treinverbinding dan aan een serieuze benadering van de problematiek van grootstedelijke gebieden. Wellicht zou er meer voortgang in dit dossier gezeten hebben wanneer de uitvoering een tikje voor de wetgevingsmuziek uitgelopen was. De reorganisatie van de politie vormt daarvan een voorbeeld. Wie in gedachten neemt hoe lang over de reorganisatie van de politie is gesproken, zal toch met verwondering hebben moeten vaststellen dat het er uiteindelijk toch nog van gekomen is. Misschien moet wel geconstateerd worden dat wanneer de omvorming van het politiebestedel in de praktijk niet zo voortvarend ter hand was genomen, de reorganisatie nimmer het Staatsblad had bereikt. Overigens is bij de reorganisatie van de politie met een interimwet beoogd de Staten-Generaal te betrekken bij de loop der dingen.

Voorzitter! Het spanningsveld tussen wetgeving en uitvoering is manifest voor beide Kamers der Staten-Generaal, doch het spreekt voor zichzelf dat het meer knelt bij deze Kamer dan aan de overzijde. Niet alleen het tijdsverloop speelt daarbij een rol – de Eerste Kamer zit immers aan het eind van de rit – maar zeker ook de omstandigheid dat de Tweede Kamer met het recht van amendement als het ware met het floret de nodige bijstellingen kan plegen, terwijl de Eerste Kamer slechts met het zwaard der gerechtigheid digitaal voor "ja" of "neen" kan kiezen. De heer Heijne Makkreel sprak daar ook over.

De verschillen in positie tussen Eerste Kamer en Tweede Kamer komen niet geheel tot uiting in de voorliggende notitie. Het lijkt erop dat het zwaartepunt van de problemen vooral in deze Kamer moet worden gezocht, terwijl de

aangereikte oplossingen meer gericht zijn op de Tweede Kamer. Het werken met beleidsnota's en voortgangsrapportages is prima vista een werkwijze die vooral zinvol is aan de overzijde. Het kan naar het oordeel van mijn fractie in ieder geval niet de bedoeling zijn, ook de Eerste Kamer één op één te betrekken bij discussies over beleidsnota's. Onmiskenbaar schuift de Eerste Kamer dan dicht bij het politieke vuur. Er wordt immers geen ambachtelijk oordeel gevraagd over een concreet wetgevingsproduct – en dat is toch de primaire activiteit van deze Kamer – maar veeleer een politiek oordeel over een zwaarwegend dossier. Een dergelijke ontwikkeling kan naar het oordeel van mijn fractie in ieder geval niet het toevallige nevenproduct zijn van de discussie van vandaag over wetgevingsperikelen. Er doet zich nog een ander moment voor waarop daarover gesproken kan worden. De positie van de Eerste Kamer zal namelijk nog nader worden geëendeerd.

Voorzitter! Er doet zich nog een ander probleem voor, wanneer ook de Eerste Kamer zich gaat bezighouden met beleidsnota's. Wat bijvoorbeeld te doen wanneer mocht blijken dat de Tweede en Eerste Kamer hemelsbreed van oordeel verschillen over de inhoud van een beleidsnota? Betekent een dergelijke gang van zaken dat het op voorhand weinig zinvol is wetgevingsarbeid in gang te zetten? We kennen geen conflictenregeling en dus ook geen mogelijkheid om in die gevallen een eenduidig oordeel aan de Staten-Generaal te ontlocken, waarmee de regering dan uit de voeten kan. Moet de regering in die gevallen dan maar proberen, haar voordeel te doen met de tegenover elkaar staande inzichten van beide Kamers en het desbetreffende wetsontwerp naar vermogen bijstellen? Een moeilijke zaak!

Voorzitter! Zoals bekend is, kan mijn fractie zich een aanmerkelijk minder uitbundige begrotingsbehandeling in dit huis voorstellen dan thans het geval is. Maar dat neemt niet weg dat de behandeling van de begrotingen van de onderscheiden departementen in deze Kamer meer dan tot nu toe kan worden aangegrepen om schoten voor de boeg te lossen voorzover het gaat om in aantocht zijnde majeuze wetgevingsproducten. En daar geeft

mijn fractie de voorkeur aan boven behandeling van beleidsnota's in deze Kamer. Mijn fractie hoort graag een reactie van de bewindslieden op dit punt.

Mijn fractie is het met de regering eens dat het mogelijk noch wenselijk is om een blauwdruk te geven voor de wijze waarop de beide Kamers van de Staten-Generaal het meest adequaat betrokken kunnen worden bij wetgevingsproducten waarbij een vroege start van de voorbereiding van de uitvoering gewenst is. Dat neemt niet weg dat zich voor mijn fractie wel nadrukkelijk een rode lijn aftekent. Uitgangspunt moet zijn en blijven, zoals ik bij de sprekers voor mij ook heb beluisterd, dat de wetgever niet voor voldoende feiten wordt geplaagd. Op voorhand mogen aan dat uitgangspunt geen concessies worden gedaan. Dat betekent dat een procesmatige aanpak waarbij een meer geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering wordt voorgestaan, het meest recht doet aan de positie van de Staten-Generaal als mede-wetgever. Het zal overigens nog lastig zijn om in de praktijk serieus inhoud te geven aan dit voornemen. Mijn fractie kan bijvoorbeeld niet direct helder voor de geest krijgen hoe op het terrein van de bestuurlijke organisatie van Nederland een geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering eruit had moeten zien. De gang van zaken rond dit dossier vertoont op het eerste gezicht meer gelijkenis met de uitkomst van het spel "balletje balletje".

Voorzitter! In uitzonderingsgevalen die als zodanig dan ook beargumenteerd moeten worden, is een andere routing denkbaar. Het streven zal dan steeds moeten zijn om maatwerk te leveren, waarbij niet uit te sluiten valt dat enkele van de in de notitie genoemde opties in voorkomende gevallen behulpzaam kunnen zijn. Daarbij valt voor mijn fractie de mogelijkheid van een machtigingswet af. Ik beluisterde dit ook bij de andere sprekers. Zoals gezegd, heeft mijn fractie bedenkingen tegen de inzet van beleidsnota's. Zij wijst die mogelijkheid niet absoluut af, maar wil er toch op aandringen dat er met de grootst mogelijke terughoudendheid gebruik van wordt gemaakt. In het verlengde van deze opvatting ziet mijn fractie ook nog niet direct de winst van zogenaamde structuurbeslissingen.

Hessing

Zoals het kabinet zelf al aangeeft, gaat het daarbij eigenlijk om het "formeel" vaststellen van beleidsnota's. Niet uit te sluiten valt dat wellicht een voorbereidingswet in sommige gevallen soelaas kan bieden. Ik denk dat de geschiedenis rond de nieuwe Politiewet daarvan een aardig voorbeeld is.

Voorzitter! Ik rond af. Er bestaat bij mijn fractie zeker begrip voor het gegeven dat de regering voor het dilemma staat enerzijds zorg te moeten dragen voor een tijdige voorbereiding van de uitvoering van voorgenomen wetgeving en anderzijds ervoor moet waken dat de Staten-Generaal voor voldongen feiten worden geplaatst. Tegen deze achtergrond stelt mijn fractie het dan ook op prijs dat de regering met de voorliggende notitie een aanzet heeft gegeven tot een serieuze discussie op dit punt.

Voorzitter! De conclusie van mijn fractie is helder: zoveel mogelijk de "koninklijke weg" bewandelen. In een enkel geval is het gebruik van de ventweg denkbaar, mits deze zoveel mogelijk aanschurkt tegen de hoofdweg.



De heer **Schuurman** (RPF): Mijnheer de voorzitter! Ik spreek vanmiddag ook namens de fracties van SGP en GPV.

Uit de nota die we vanmiddag bespreken, blijkt duidelijk dat we bij de voorbereiding van de uitvoering van wetgeving te maken hebben met een complexe materie. Niet alleen onze Kamer maar ook de Tweede Kamer is daarmee gemoeid. Maar liefst vijf alternatieven worden aangedragen voor de weg die daarbij kan worden gegaan.

De nota zou aan helderheid hebben gewonnen, wanneer zij consequent van beide Kamers zou hebben gesproken. Soms wordt er gesproken over het parlement en doelt de nota op de Tweede en de Eerste Kamer, bijvoorbeeld onder punt 3, maar onder punt 4 wordt de Tweede Kamer met het parlement vereenzelvigd. Dat zou in een nota van de minister van Justitie toch niet voor mogen komen.

Het ligt voor de hand dat wij hier vanmiddag vooral spreken over de consequenties van vroegtijdige voorbereiding van uitvoering in relatie tot de medewetgevende taak van de Eerste Kamer. De nota maakt

overduidelijk dat er zwaarwegende redenen kunnen zijn om tijdens het proces van wetgeving te beginnen met de voorbereiding van uitvoeringsmaatregelen. Het dilemma dat hiermee wordt opgeroepen, is of er geen onomkeerbare processen in werking worden gezet, die de verantwoordelijkheid van de medewetgevers later hinderen.

De nota stelt dat dit dilemma vooral in relatie tot de Eerste Kamer speelt. Voorbereiding van uitvoering van wetgeving kan in de Tweede Kamer voortdurend aan de orde komen, omdat zij een andere positie heeft, en zodoende kan deze in relatie met haar min of meer worden gelegitimeerd. Aangenomen mag worden dat de Tweede Kamer zich daarbij haar eigen verantwoordelijkheid als medewetgever niet uit handen laat nemen.

Uit een eerste bespreking tussen het kabinet en de Tweede Kamer bleek dat ook overduidelijk. Vrij algemeen gaf men de voorkeur aan de eerste twee opties van de nota, namelijk geïntegreerde plannen van wetgeving en uitvoering en bespreking van beleidsnota's of voortgangsrapportages. Vanuit een mogelijke betrokkenheid van de Eerste Kamer zouden onze fracties ook het meest voor deze opties voelen.

De consequenties van de alternatieven van een voorbereidingswet, machtigingswet of structuurbeslissing, de punten 5 tot en met 7 van de nota, zijn zo massief dat reeds nu gevoelde bezwaren alleen maar zullen toenemen. Dit blijkt ook overduidelijk uit de brief van de minister van Justitie die wij hedenmorgen ontvingen, waarin een aantal gevallen van wetgeving en uitvoering worden beschreven.

Overigens zouden onze fracties zich niet zo krampachtig willen opstellen dat naar onze mening de laatstgenoemde mogelijkheden of oplossingsrichtingen te allen tijde vermeden zouden moeten worden, bijvoorbeeld in noodsituaties, of wanneer vrijwel algehele instemming van het parlement te verwachten valt.

Bij de keus voor de twee eerstgenoemde alternatieven, geïntegreerde plannen van wetgeving en uitvoering en de weg voor voortgangsrapportages, doemen er voor de Eerste Kamer overigens nog wel problemen op. Procedureoverleg

kennen wij in deze Kamer niet. Het is de vraag of dat gewenst is, zeker als het gepaard gaat met de wens afspraken te maken met de Eerste Kamer over termijnen waarbinnen een wetgevingsproject tot een einde zal worden gebracht. Wanneer deze weg wordt opgegaan, zou dat niet alleen uitbreiding van werkzaamheden van deze Kamer betekenen, maar de vraag is dringend of dit staatsrechtelijk wel kan of gewenst is. Wij denken dat dit niet kan, want daarmee zouden wij het recht van amendement krijgen. Bovendien is de weg dan vrij om in procedureoverleg in conflict te komen met afspraken die het kabinet in de Tweede Kamer heeft gemaakt. Indien het kabinet een procesmatige aanpak, leidend tot een meer geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering, wil stimuleren en versterken, dan is er voor de Eerste Kamer alleen een mogelijkheid om via begrotingsdebatten of beleidsdebatten haar mening kenbaar te maken. Het kabinet kan daarmee dan vervolgens rekening houden.

Dezelfde bezwaren doen zich voor bij de tweede optie: vroegtijdige betrokkenheid van het parlement via beleidsnota's en voortgangsrapportages. Bij de bespreking van deze modaliteit heeft de minister van Justitie zelf al getwijfeld aan de mogelijkheid van effectieve beïnvloeding door de Eerste Kamer. Ook hier is onzes inziens alleen beïnvloeding door de Eerste Kamer mogelijk via begrotings- of beleidsdebatten.

Maken wij de balans op, dan zal de door de nota geschetste problematiek voor de Eerste Kamer bij de eerste twee voorgedragen oplossingsrichtingen niet minder worden. Deze zal alleen afnemen, indien de voorbereiding van uitvoering zich beperkt tot het strikt noodzakelijke, dus bij een minimalisering van de voorbereiding.

Daarmee is de kous nog niet af. In het verleden is menige minister met de voorbereiding van uitvoering van wetgeving of zelfs met de uitvoering zelf begonnen, nadat een wetsvoorstel in de Tweede Kamer was aangenomen. Meestal gebeurde dit zonder de Eerste Kamer daarvan op de hoogte te stellen, zij het dat er vaak wel een clauseule werd opgenomen dat gemaakte afspraken gelden onder de voorwaarde van goedkeuring door de Eerste Kamer.

Er zou al veel gewonnen zijn, wanneer vandaag het kabinet aan de Eerste Kamer de toezegging zou kunnen doen dat na aanname van voorstellen in de Tweede Kamer geen uitbreiding van voorbereiding van uitvoering zal worden gestart indien daarmee al eerder in overleg met de Tweede Kamer was begonnen, en dat in elk geval geen enkele voorbereiding van uitvoering of uitvoering van wetgeving zelf zal worden gestart indien daarvan voor de aanname van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer ook geen sprake was. Het lijkt ons niet bezwaarlijk deze toezegging te doen, omdat de Eerste Kamer meestal toch vrij snel na aanname van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer overgaat tot behandeling en afhandeling van wetsvoorstellen. Wat vindt het kabinet van deze suggestie?

Zo'n toezegging van het kabinet zou als minimum een aantal problemen van het verleden kunnen voorkomen. Het voorkomt irritatie in deze Kamer, doet volledig recht aan de verantwoordelijkheid van de Eerste Kamer als medewetgever en voorkomt bij eventuele afwijzing van een wetsvoorstel ook onnodige financiële risico's voor het kabinet. Laat ik een voorbeeld noemen uit het verleden waar alle drie de knelpunten in het geding waren. De heer Heijne Makkreel noemde een ander voorbeeld.

Op de laatste zittingsdag van de Eerste Kamer in de oude samenstelling werd in 1995 de Wet prestatiebeurs verworpen. Na aanname in de Tweede Kamer was de minister van Onderwijs al tot voorbereiding van uitvoering en zelfs tot uitvoering overgegaan. Na verwerping door de Eerste Kamer moesten veel genomen maatregelen worden teruggedraaid. Dat zou voorkomen zijn indien niet tot voorbereiding van uitvoering en zelfs tot uitvoering was overgegaan na aanname door de Tweede Kamer.

Aan het eind van mijn bijdrage wil ik graag aandacht vragen voor twee zaken waar de nota aan voorbij gaat. Het zijn zaken die toch op het proces van voorbereiding van uitvoering van wetten van invloed zouden moeten zijn. Dat betreft allereerst het doorkruisen van het wetgevingsproces vanwege de mogelijke invoering van een correctief referendum. De bespreking van dat referendum wordt nu in deze Kamer voorbereid. Indien het desbetreffende wetsvoorstel zal worden

aangenomen, kan de uitwerking van zo'n referendum ook te vroege voorbereiding van uitvoering enorm frustreren. Heeft het kabinet in de nota bewust van deze problematiek afgezien? En zal de invoering van een mogelijk correctief referendum er niet toe moeten leiden dat men altijd met de voorbereiding van uitvoering van wetgeving uiterst terughoudend moet zijn?

Het tweede punt dat onzes inziens extra aandacht verdient, is dat het in het verleden bij een kabinetscrisis meer dan eens is voorgekomen dat door de Tweede Kamer reeds afgeronde wetgeving in deze Kamer politiek controversieel werd verklaard en dus van de agenda werd afgevoerd. In het verleden hebben onze fracties zich tegen deze gang van zaken verzet. Onzes inziens zou het wetgevingsproces gewoon door moeten gaan en kan de Kamer voorliggende wetsvoorstellen aannemen of verworpen.

Toen in januari 1990 bij het aantreden van het derde kabinet Lubbers deze kwestie met het kabinet werd besproken, is de suggestie gedaan dat in geval van een kabinetscrisis een zakenkabinet de lopende zaken zou behartigen. In onze snel veranderende en complexe maatschappij kan er niet meer mee volstaan worden dat een demissionair kabinet gedurende lange tijd alleen maar lopende zaken mag behartigen. Dat kon vroeger misschien nog wel, in de vorige eeuw, maar nu, aan het einde van de twintigste eeuw, niet meer. Volgens een vroegere minister van Financiën, Ruting, heeft het uitstel van vele beleidsmaatregelen, waaronder dus ook maatregelen vanwege de gevolgen van het controversieel verklaren van wetsvoorstellen door de Eerste Kamer, vele honderden miljoenen guldens gekost. Hij noemde in een interview zelfs het bedrag van 450 mln.

Ik zou me kunnen voorstellen dat het kabinet op deze kwestie antwoordt dat het controversieel verklaren van wetsvoorstellen in geval van een kabinetscrisis allereerst een zaak is van de Eerste Kamer. Dat is waar. Dat neemt niet weg dat het kabinet bij het ter hand nemen van voorbereiding van uitvoering van wetgeving met zo'n mogelijkheid, met zo'n grenssituatie, toch rekening zou moeten houden. Waarom is aan deze problematiek evenals aan die van de mogelijke

consequenties van een correctief referendum in de nota voorbijgegaan? Met belangstelling zullen we naar de reacties van de minister-president en de minister van Justitie luisteren.

□

De heer **Cohen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Wij zijn de minister van Justitie erkentelijk voor de brief met nota over vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering van wetgeving, die zij ons op 25 juni jongstleden toezond. De Kamer had om deze nota gevraagd, omdat met name hier meermalen het probleem aan de orde was dat de regering, met het resultaat in de Tweede Kamer op zak, al flink bezig was om de toekomstige wet in te voeren of voor te bereiden, alsof er geen Eerste Kamer bestond. Dat is misschien staatsrechtelijk soms wel geoorloofd, maar wil er in deze Kamer nog wel eens toe leiden dat wij geconfronteerd worden met het argument dat vanwege de gevorderde voorbereiding van uitvoering verwerping van het desbetreffende wetsvoorstel eigenlijk niet meer mogelijk is. Als dit deze Kamer ook nog eens als een argument vóór het desbetreffende wetsvoorstel wordt voorgehouden, dan is het echt tijd om de zaak eens wat fundamenteeler te bespreken.

Ik heb in dit verband een vraag aan de regering, die wordt ingegeven door de noot op blz. 3 van het gedrukte stuk, waarin de reikwijdte van de nota wordt beperkt tot de uitvoering van wetgeving, terwijl de voorbereiding van die uitvoering buiten de discussie blijft. Is de regering niet van mening dat daarmee een deel van de problematiek die aan de orde is, buiten schot blijft? Ik ga er voorshands van uit dat wij ook over voorbereidingshandelingen spreken, al is het maar omdat de brief van de minister van Justitie – anders dan de nota – daarover wél rept.

Deze Kamer slaagt er in het algemeen heel goed in om de behandeling van wetsvoorstellen binnen korte tijd te realiseren. De paar maanden extra die behandeling in de Eerste Kamer kost, kunnen daarom in redelijkheid niet als argument gebruikt worden om alvast maar met de invoering te beginnen. Ik geef een recent voorbeeld: waarom stelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nu al 20

mln. beschikbaar voor de uitvoeringsvoorbereiding van de WIW, nog vóórdat deze Kamer het voorlopig verslag heeft vastgesteld? Kon dat echt niet enkele maanden wachten?

Wij vinden daarom dat de regering zowel terughoudend als buitengewoon zorgvuldig moet zijn bij het treffen van dergelijke maatregelen, zeker wanneer die onomkeerbaar van karakter zijn. In onze opvatting moet het in veel gevallen mogelijk zijn om bij de voorbereiding van de uitvoering, wanneer dat bijvoorbeeld overleg met betrokkenen vergt, dat overleg voorwaardelijk te voeren, namelijk onder de voorwaarde van instemming met de wet door deze Kamer, en met een wijze en intensiteit die ook verwerping aanvaardbaar maakt. Dat is overigens een gedragslijn die ook nu al regelmatig wordt gevolgd.

Wat mijn fractie betreft is en blijft die gang van zaken het uitgangspunt: eerst wetgeving realiseren, dan pas beginnen met uitvoering. Situaties als de OSV 97 waarbij de uitvoeringsorganisatie op basis van een alleen maar in de Tweede Kamer behandelde nota wordt ingevoerd, waarna de wetgeving er achteraan komt, achten wij staatsrechtelijk onjuist.

Dat alles neemt niet weg dat het, ondanks dit wat ons betreft simpele en heldere uitgangspunt, onder omstandigheden gewenst kan zijn om toch al met de voorbereiding van wetgeving te beginnen en daarbij maatregelen te treffen die op de invoering van de nieuwe wetgeving vooruit lopen. Wij erkennen dit, zeker wanneer het om grote wetgevingsprojecten gaat die over jaren lopen en die grote gevolgen hebben voor de organisatie van overheidsinstellingen. Deze aanduiding van wetgeving waarvoor aldus een uitzondering zou kunnen gelden, is weinig precies. Wij zouden de regering willen uitnodigen om nog eens grondiger na te denken over een zo helder mogelijke en tegelijkertijd operationele omschrijving van de gevallen waarbij voorbereiding van uitvoering onontkoombaar is. Wij zouden dat ook daarom wensen, omdat wij daaraan gevolgen zouden willen verbinden. Ik kom daarop nog terug.

In de nota behandelt de regering een aantal mogelijkheden om met dergelijke wetgeving om te gaan. Van twee van deze mogelijkheden

zijn wij gecharmeerd, de andere achten wij veel minder bruikbaar. De eerste mogelijkheid die in de nota wordt genoemd, is de geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering, waarbij (en nu citeer ik de nota) "processen van wetgeving en uitvoering op elkaar worden afgestemd door de voorbereiding van de uitvoering in zulke kleine delen te 'knippen' dat onomkeerbare beslissingen of nodeloze investeringen per onderdeel kunnen worden voorkomen en zonder tijdsverlies aanpassingen kunnen worden gepleegd". Dat is een manier van handelen waarmee wij kunnen instemmen, waarbij wij ons realiseren dat die manier zeker niet voor iedere situatie een oplossing biedt. Maar als het wel kan, dan verdient het zeker aanbeveling om hiermee meer, preciezer en uitdrukkelijker ervaring op te doen. Wij nodigen de regering uit om dit punt nader uit te werken.

De tweede mogelijkheid die in de nota genoemd wordt, is vroegtijdige betrokkenheid van de Staten-Generaal via beleidsnota's en voortgangsrapportages. Dat lijkt ons een uitstekende mogelijkheid voor de Tweede Kamer, maar is, in onze visie, ongeschikt voor de Eerste Kamer in het licht van de wijze waarop die nu, en naar onze mening terecht, functioneert. Wij erkennen immers het politieke primaat van de Tweede Kamer en wij vrezen dat dat primaat op de tocht komt te staan, wanneer ook de Eerste Kamer zich zou gaan buigen over beleidsnota's en voortgangsrapportages. Natuurlijk, men kan overeenkomen om die bespreking te beperken tot nota's en rapportages die betrekking hebben op wetgeving, maar dat lijkt ons een onderscheid dat in de praktijk snel de neiging zal vertonen om te verwateren, waarmee het nu bestaande en redelijk functionerende onderscheid tussen Tweede en Eerste Kamer eveneens dreigt te verwateren. En dan hebben wij het nog niet eens over het tijdsbeslag dat een dergelijke werkwijze voor de Eerste Kamer met zich zal brengen. Wij wijzen deze mogelijkheid daarom af.

Ook de machtigingswet lijkt ons een instrument dat wij niet moeten gaan hanteren. Het maakt een dusdanige inbreuk op rechten van het parlement, en nog wel bij omvangrijke en voor de inrichting van het land gewichtige onderwerpen, dat het in hoge mate het

democratische karakter van ons staatkundig bestel zou aantasten. Blijkens de tekst van de nota is de regering ook die mening toegedaan, zodat ik daar verder niet op behoef in te gaan.

Ook wat de structuurbeslissing betreft, zijn wij het met de regering eens. Deze lijkt in hoge mate op een wettelijke regeling, en waar hier enige tijdswinst geboekt kan worden doordat de Raad van State niet gehoord hoeft te worden, wordt die weer verloren in het vervolgtraject, wanneer het geheel alsnog in een wettelijke regeling moet worden omgezet.

Resteert voorbereidingswetgeving. Daar zien wij wel wat in. Nogmaals, alleen wanneer het om grote wetgevingsprojecten gaat. Mijn fractie kan zich voorstellen dat bij dergelijke omvangrijke projecten de regering een voorbereidingswet indient, waarin als het ware de architectuur van het project geschetst wordt, met doelstellingen, voorziene structuur, planning en haalbaarheid (zeker wanneer er automatisering in het spel is), tijdspad en fasering, verwachte financiële consequenties, beoogd invoeringstraject en wat niet al. Naarmate bij het vormgeven van de uiteindelijke wetgeving dichter wordt gebleven bij de oorspronkelijke architectuur, zal de binding daaraan groter zijn en ook als zinvol argument gebruikt kunnen worden bij de behandeling van de echte wetgeving, ook al kan het natuurlijk niet anders zijn dan dat de Kamers bij de definitieve wetgeving hun rechten voorbehouden. In die omstandigheden ligt het ook in de rede dat al met de voorbereiding van de uitvoering wordt begonnen en kunnen de bezwaren die daartegen nu bestaan, navenant verminderen. Als de voorbereidingswet op die manier wordt opgezet, dan kunnen wij anders dan de heer Postma zo-even zei, wel degelijk spreken van materiële wetgeving. Om die reden is sprake van de mogelijkheid van een serieuze binding, ook door de Eerste Kamer.

Samenvattend is mijn fractie van oordeel dat als uitgangspunt moet gelden dat niet met de uitvoering van wetgeving moet worden begonnen voordat de wet het Staatsblad heeft bereikt. Ik ben niet de eerste die dat hier heeft gezegd. Ik ben wel de laatste, maar dat komt omdat ik als laatste op de sprekers-

lijst sta. Voorbereidingen daartoe kunnen in beginsel wel plaatsvinden, maar niet wanneer die een onomkeerbaar karakter hebben en wanneer daar al flinke hoeveelheden geld mee gemoeid zijn. De tegenwerping dat dat wel moet kunnen omdat anders te veel tijd verloren gaat, aanvaarden wij in beginsel niet. De hoeveelheid tijd die deze Kamer nodig pleegt te hebben om het wetgevingsproces af te ronden, kan daarbij geen argument van betekenis zijn. Wij erkennen dat op deze hoofdregel een uitzondering kan bestaan, namelijk wanneer het gaat om grote en ingrijpende wetgevingsprojecten, waarvan wij overigens de regering vragen om die van duidelijke criteria te voorzien. In die gevallen bepleiten wij nader onderzoek naar en waar mogelijk toepassing van het in de nota genoemde voorstel van geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering en waar nodig experimenten met voorbereidingswetgeving, waardoor onze bezwaren tegen vroegtijdige voorbereiding van uitvoering in die gevallen in sterke mate slinken. Ten slotte vinden ook wij dat dit alles niet mag leiden tot verlenging van het wetgevingsproces. De voorstellen waarmee wij onze instemming hebben betuigd, moeten uitdrukkelijk in dat kader worden gezien.

□

Minister **Sorgdrager**: Mijnheer de voorzitter! Ik vind het plezierig dat wij dit debat hier voeren. Al eerder is over dit onderwerp gesproken, niet alleen in relatie met Justitie – natuurlijk heeft de reorganisatie van de raden voor de kindbescherming een belangrijke rol gespeeld – maar ook in andere verbanden. Terecht heeft de Eerste Kamer zich zo nu en dan kritisch uitgelaten over gevolgde procedures ten aanzien van wetsvoorstellen, waarbij steeds de samenloop van wetgeving en uitvoering aan de orde kwam. De directe aanleiding voor de notitie die ik heb toegezonden, was inderdaad de reorganisatie van de raden voor de kindbescherming. Die reorganisatie had in de praktijk al gestalte gekregen terwijl de wetgeving op dit terrein nog niet was gerealiseerd. De notitie die de Kamer is toegezonden, is een uitvloeisel van een toezegging van de staatssecretaris van Justitie.

Voorzitter! Dat er een dilemma bestaat in verband met wetgevingsprocedures – het gaat vooral om grote projecten, waarbij reorganisaties betrokken zijn – en uitvoering, is duidelijk. De vraag is natuurlijk hoe hiermee moet worden omgegaan. De heer Postma is ver in de geschiedenis teruggegaan. Hij heeft aangegeven hoe in de vorige eeuw over de staatsrechtelijke verhoudingen werd gediscussieerd. Toen was de vraag aan de orde wie uiteindelijk het primaat had en uiteindelijk de wetgever was. Wij zijn het erover eens dat de regering niet in haar eentje de wetgever is; uiteindelijk moeten wetten door het parlement, beide Kamers van de Staten-Generaal, worden goedgekeurd voor men gelegitimeerd is om ze uit te voeren.

De heer Postma komt, sprekend over het verleden, met het citaat: alles wat belangrijk is voor de burger dient zijn grondslag te hebben in de wet in formele zin. Voorzitter! Dat is zo in de vorige eeuw gezegd, maar ik denk niet dat men dit in deze eeuw kan volhouden. Immers, er zijn veel zaken die voor de burger belangrijk zijn maar niet in de wet in formele zin worden geregeld. Ik verwijs naar regelingen van decentrale overheden die vaak voor de burger belangrijk zijn maar niet in wetten in formele zin zijn neergelegd. Soms levert het problemen op om zaken die zeer beweeglijk en flexibel zijn, in een wet in formele zin te regelen. Als voorbeeld noem ik de sociale-zekerheidswetgeving. Natuurlijk is men van oordeel dat een aantal van deze ingrijpende zaken in een formele wet moet worden geregeld en dat gebeurt ook, maar soms komt men in de praktijk in de problemen. Dat wordt geïllustreerd door de notitie die handelt over anticiperen en experimenteren; daar hebben wij het vandaag niet over maar ik wil dit stuk toch één keer noemen. Soms wil men vanwege praktische omstandigheden uit het keurslijf van de formele wet dringen, en daar rijzen veel bezwaren tegen. Echter, dat is toch een andere situatie dan de situatie waarover wij nu spreken. Dan gaat het er immers om dat er al een wet is waarvan men wil afwijken in verband met praktische omstandigheden. Het gaat er nu om dat een wet wordt gecreëerd die veranderingen tot stand brengt ten opzichte van de bestaande situatie.

Voorzitter! Staatsrechtelijk gezien is de situatie helder. Met de uitvoering van wetgeving kan pas worden begonnen wanneer die wetgeving door de wetgever, dus regering en Staten-Generaal gezamenlijk, is goedgekeurd.

Nogmaals, verleden en heden mag je niet met elkaar vergelijken. Er is al gezegd dat het in de vorige eeuw redelijk overzichtelijk was. De heer Hessing gaf een prachtige schildering van de wijze waarop departementen toen werkten, maar natuurlijk kwamen grote reorganisatieprojecten zoals we die nu kennen, in de vorige eeuw niet voor. Ik concentreer me op het heden. Nu moeten we een uitweg vinden uit het dilemma.

Ik stel voorop dat de regering zich inspannt om de staatsrechtelijke lijn – de zuivere lijn – zoveel mogelijk vast te houden. Het is nooit de bedoeling om de Staten-Generaal voor voldongen feiten te plaatsen. Ik merk hierbij op dat ontwikkelingen en problemen waarmee we in deze tijd te maken hebben een pro-actief beleid vereisen. Niet alleen de regering heeft deze mening. Als een wetsontwerp met een verstrekkende betekenis op het gebied van uitvoering in de Kamers wordt behandeld, wordt dikwijls de vraag gesteld of de uitvoeringsorganisaties wel tijdig en voldoende voorbereid zijn op de uitvoering van de wet. Hieruit blijkt dat de organisatie rekening moet houden met de plannen die uiteindelijk in wetgeving worden neergelegd.

De nota die ik heb gestuurd bevat geen voorstellen, zoals de heer Postma een aantal malen opmerkte. Het zijn opties die in het verleden zijn voorgekomen. Ze zijn het bespreken waard en wellicht zijn ze in een bepaalde situatie nodig. De voorbeelden die later ook aan uw Kamer zijn toegestuurd in een brief die op verzoek van de Tweede Kamer is geschreven, zijn voorbeelden van de wijze waarop het in het verleden is verlopen. Ik geef daar geen kwalificatie bij. Het is alleen de zuivere beschrijving. Natuurlijk kan achteraf gesteld worden dat de zaken niet goed zijn gegaan, maar dat was niet de bedoeling van de brief. Het was geen analyse en geen evaluatie, maar een illustratie van de gang van zaken.

De heer De Boer zei dat mijn nota met de opties geen oplossing voor het probleem geeft. Dat klopt, maar

Sorgdrager

ik meen dat we geen absolute standaardoplossing kunnen bieden. Wel hebben een aantal opties de voorkeur boven andere en dat hoor ik ook in het debat.

De heer Schuurman ging in op het verschil tussen de Tweede en de Eerste Kamer. De Tweede Kamer is politieke. Daar wordt veel meer besproken op basis van nota's en niet meteen op basis van wetgeving. Bovendien is er sprake van een tijdsverschil tussen Tweede en Eerste Kamer als het over wetgeving gaat. De heer Schuurman vroeg wat ik doe in een periode waarin door de Tweede Kamer een wet is aangenomen en bij de Eerste Kamer het traject nog loopt. Hij meende dat, als je nog niets gedaan hebt aan voorbereiding en/of uitvoering voordat de Tweede Kamer over een wetsvoorstel gestemd heeft, je dat dan ook niet moet doen in het traject tussen de Tweede en de Eerste Kamer.

Ik plaats hier enige kanttekeningen en nuances bij. De heer Cohen vroeg wat voorbereiding van uitvoering behelst. Het wordt langzamerhand ingewikkeld als je spreekt over voorbereiding en uitvoering en voorbereiding van uitvoering. Je ontkomt daar echter niet aan bij deze materie. Wat is nu voorbereiding van uitvoering? Op zich is dat een rekbaar begrip. Als je bezig bent met een wetsontwerp of een reorganisatie, werk je aan de voorbereiding van de uitvoering daarvan. Die voorbereiding kan inhouden het maken van discussienota's, het voeren van overleg, het verkrijgen van een draagvlak, het reserveren van geld, het denken over automatiseringsinfrastructuur, enz. Natuurlijk ben je met al dit soort dingen bezig, als je bezig bent met wetgeving over reorganisatie. Als je dat niet zou doen, denk ik dat je ook niet goed bezig bent.

De vraag is: in hoeverre is dat dan ook daadwerkelijke uitvoering? In hoeverre – ik ga nog een stap verder – worden er dan situaties gecreëerd, beslissingen genomen, die onomkeerbaar zijn? Laat ik zeggen dat wat mij betreft in een heel wetgevings-traject, tot en met het moment dat de Eerste Kamer daarover gestemd heeft, geen onomkeerbare beslissingen genomen moeten worden in de uitvoering. Dat kan niet, maar ik vind wel dat je onder omstandigheden toch bepaalde dingen in de uitvoering moet kunnen regelen. Het

hoe en wat daarvan hangt helemaal van het geval af en bovendien ook van het tempo dat gemaakt wordt. De minister-president zal zo dadelijk nog op dat tempo en de tijdsspanne die gemoeid is met grote projecten, terugkomen. We moeten ons echter wel realiseren bij dit soort dingen, dat een regeerperiode van vier jaar in feite nog wat korter is dan vier jaar, en dat je bij die grote projecten uiteindelijk ook eens een besluit moet nemen en dit daadkrachtig kunnen doorzetten. Zoals werd opgemerkt, is misschien de hele wetgeving rond de politie-reorganisatie, qua procedure, niet de allermooiste die heeft plaatsgevonden, maar hij was wel effectief en de reorganisatie van de politie is in elk geval op een gegeven moment tot stand gekomen. Als je eindeloos doorgaat met discussiëren over dit soort ingrijpende projecten, loop je de kans dat je het binnen een regeerperiode niet voor elkaar krijgt en dat er uiteindelijk steeds uitstel komt. Dat zou ik jammer vinden.

Waarom is het correctief referendum niet in de nota opgenomen? Wij hebben daarop niet vooruit willen lopen. Het correctief referendum is in discussie; het is nog niet aanvaard. Indien het aanvaard wordt als mogelijkheid, zal het ook niet in alle gevallen gebruikt worden. Het behoort niet tot de normale standaardprocedure. De mogelijkheid is er dan, terwijl het hele wetgevingsproces, Tweede en Eerste Kamer, een normale standaardprocedure is waar nooit een uitzondering op wordt gemaakt. Wat dat betreft denk ik dat je het daarop in eerste instantie moet richten. Wanneer het zover is dat het correctief referendum is ingevoerd, zal daar uiteraard bij wetsontwerpen rekening mee worden gehouden. Het zal u niet verbazen dat verschillende onderwerpen zich verschillend lenen voor het correctief wetgevingsreferendum. Met andere woorden: je kunt wel ongeveer verwachten of er op een bepaald onderwerp inderdaad een correctief wetgevingsreferendum gehouden zal worden of niet. Er zijn grote projecten die helemaal niet zó in de belangstelling staan, dat daar een correctief wetgevingsreferendum voor geëntameerd zal worden.

Dan kom ik bij de verschillende opties. Er zijn er een paar genoemd, zoals geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering. Dat ontmoet redelijk wat positieve

reacties. Het is alleen zo dat dit mogelijk is bij projecten die inderdaad in stukken kunnen worden geknipt, qua wetgeving en uitvoering. Nu wil ik hierbij wel zeggen dat het wellicht vaker kan dan wij misschien tot nu toe hebben gedaan. Ik ben het ermee eens dat je je daar misschien wat meer op moet willen richten om te kijken of het ook kan, en ik vind ook dat de regering zich dat moet voornemen. Dat zullen wij in elk geval doen, maar het is niet altijd mogelijk.

De beleidsnota ontvangt een gevarieerd onthaal, zo concludeer ik. De heer Hessing zegt dat de Eerste Kamer vooral geroepen is om een ambachtelijk oordeel te geven over een wet, terwijl het politieke oordeel meer aan de Tweede Kamer wordt gevraagd. Dat kan zijn, maar ik meen toch te mogen bespeuren dat soms over bepaalde wetsontwerpen wel degelijk een politiek oordeel door de Eerste Kamer wordt gegeven en niet alleen het ambachtelijk oordeel. Immers, als dat zo zou zijn, dan is het ook niet zo erg om over de politieke hoofdlijnen na de beslissing van de Tweede Kamer te zeggen: goed, dat is het dan en nu gaan wij alvast verder met de uitvoering. Ik vind dat dus niet helemaal congruent.

Maar, zo zegt de heer Hessing – dat wordt door anderen ook wel ondersteund –, voer dan liever zo'n debat bij de begrotingen van de diverse departementen. Nu, dat is natuurlijk een moment waarop dat wel kan. Er zijn wellicht ook nog wel andere momenten te bedenken, die ook door de minister-president naar voren gebracht zullen worden.

Voorzitter! Voorbereidingswet is wat mij betreft een ander woord voor een interimwet, die soms noodzakelijk kan zijn. Wanneer je niet in stukken kunt knippen, is het misschien beter om in een bepaald geval te werken met een interimwet, waarmee een wettelijke basis wordt gecreëerd. Het is soms nodig om bestaande bevoegdheden te veranderen, want je kan natuurlijk geen nieuwe structuur invoeren voordat dit in de betreffende wet geregeld is en bevoegdheden eventueel zijn veranderd. Een voorbeeld daarvan is de Politiewet geweest, waarbij het om de inrichting en het beheer van het gekozen stelsel gaat, in feite dus de hoofdlijnen van de structuur.

Sorgdrager

Voorzitter! Ik heb geconcludeerd, dat de meningen over de machtigingswet vrij negatief zijn. Het is inderdaad een minimumregeling zonder echte inhoud. De heer De Boer sprak over een blanco cheque. Ik kan mij daar wel iets bij voorstellen; ik geloof ook niet, dat het kabinet snel een dergelijk instrument moet hanteren, hoge uitzonderings-situaties daargelaten. Maar goed, dat is dan te merken bij de indiening van een machtigingswet. Dan is het ook meestal een noodsituatie, die inderdaad niet met een snelle reorganisatie te maken heeft maar meer met een snel ingrijpen in een bepaalde situatie. Het moet dus niet onmogelijk zijn maar de voorkeur heeft dit instrument niet.

De heer De Boer heeft gevraagd wat de "structuurbeslissing" inhoudt. Ik kan daarop met twee woorden antwoorden: het is een geformaliseerde beleidsnota. In feite worden hoofdlijnen en uitvoeringsaspecten vastgesteld, die in een wettelijke regeling worden neergelegd. PKB's zijn daar een voorbeeld van. Je hebt op dat moment een snel traject, want de Raad van State is er niet bij betrokken. In die zin is er dus sprake van tijdswinst maar aan de andere kant komt dat later toch weer terug en wel op het moment, dat je nog eens terug moet voor het wetsvoorstel zelf. In die zin is het ook alleen maar voor bepaalde onderwerpen een optie en zal je dat zeker niet in het algemeen gesproken moeten meenemen.

Voorzitter! Ik concludeer, dat er overeenstemming bestaat over het feit dat de staatsrechtelijk zuivere lijn in beginsel wordt gevolgd. Dat wil zeggen, dat niet met de uitvoering van wetgeving wordt begonnen voordat de wet in werking treedt, het Staatsblad heeft bereikt. Ik ben wel van mening, dat je voorbereidingen moet kunnen treffen en dat die ook in een organisatie een zeker beslag moeten kunnen krijgen, dit alles echter onder het voorbehoud dat het geen onomkeerbaar karakter moet hebben en ook niet, dat er al een heleboel geld wordt uitgegeven. In die zin moeten wij dus wel een beetje oppassen.

Wanneer er wel een uitzondering gemaakt moet worden – ik sluit mij hier aan bij het betoog van de heer Cohen – moet dat ook mogelijk zijn, maar dan moeten er ook criteria voor zijn en moet dat ook duidelijk zijn. Je moet het motiveren en het bespreek-

baar maken, zodat ook de Eerste Kamer kan besluiten om daarover een overleg te voeren, anders dan alleen maar bij de behandeling van een wet. Ik zou het jammer vinden als de Eerste Kamer het overleg over een beleidsnota of iets wat daarop lijkt, helemaal zou uitsluiten want daarmee wordt een weg afgesneden, die misschien in sommige gevallen best begaanbaar is. In principe moet dus de staatsrechtelijk zuivere lijn worden gevolgd, terwijl bij grotere projecten toch wel voorbereiding van de uitvoering mag plaatsvinden, hetgeen ook kan bestaan uit het gaan werken volgens een nieuwe formule die geen wettelijke basis hoeft te hebben, want niet alles wat je reorganiseert behoeft onmiddellijk een wettelijke basis. Alleen mogen die beslissingen en de uitvoeringsbeslissingen niet onomkeerbaar zijn.

Voorzitter! De minister-president zal in het bijzonder ingaan op hetgeen de heer De Boer heeft opgemerkt naar aanleiding van de destijds door hem ingediende moties.



Minister Kok: Mijnheer de voorzitter! Ik heb met grote belangstelling geluisterd naar de inbreng vanuit uw Kamer in eerste termijn. Ik dank u daarvoor.

Het gaat om een klassiek dilemma – zie ook de historische beschouwingen die daaraan zijn gewijd – dat zich in de praktijk van iedere dag in allerlei vormen voordoet. De illustraties uit het grijs en uit het meer directe verleden zijn gegeven. Ik ben mij bewust van het feit dat geen van de sprekers daarbij uitputtend zal zijn geweest. Het ligt niet zozeer op mijn weg om inhoudelijk op de voorbeelden in te gaan, hoewel dat hier en daar erg verleidelijk is, maar dat is ook niet de hoofdfunctie van dit debat. Het betreft vaak verantwoordelijkheden van onderscheiden bewindslieden – leden van dit kabinet en van vorige kabinetten – waarover bij de desbetreffende wetsbehandeling vaak uitgebreid zal zijn gesproken. Het gaat er nu om, juist naar aanleiding van recente ervaringen en toezeggingen die vanuit het kabinet zijn gedaan, aan de hand van de voorgelegde nota te bekijken of er een paar lijnen voor de toekomst zijn te trekken.

Ik sluit mij uiteraard aan bij de minister van Justitie. Ik zal haar betoog niet herhalen. De hoofdregel is duidelijk: geen onomkeerbare uitvoeringsbeslissingen, maar de spanning met de soms werkelijk noodzakelijke voorbereiding van uitvoering is er in een aantal gevallen natuurlijk wel. Dat weten wij allemaal. Dat is afhankelijk van de aard van de onderwerpen, afhankelijk van de urgentie aan die onderwerpen verbonden, of afhankelijk van de urgentie in verband met hele bijzondere omstandigheden.

Ik ben erkentelijk voor de bijzondere aandacht die in dit debat is gevraagd voor de onderscheiden positie van de Eerste Kamer – het lag ook in de rede om dat te verwachten – met inachtneming van, maar ook in verband met, het politiek primaat van de Tweede Kamer.

Het is van grote betekenis dat dit kabinet – en straks ook volgende kabinetten, maar daar spreken wij uiteraard niet voor – zich goed bewust zijn van juist in dit dilemma de plaats van de Eerste Kamer en de problemen waarvoor de Eerste Kamer zich soms gesteld kan zien, niet alleen in psychologisch opzicht – de indruk hebben dat onder bepaalde omstandigheden juist vanwege de voortgang voor het blok te worden gezet – maar ook in politieke zin. Het gaat immers om het primaat van de plaatsing in het Staatsblad, alvorens tot onomkeerbare uitvoering met alle daaraan verbonden consequenties kan worden overgegaan. Daarover mag geen twijfel bestaan. Dat daar omheen zoveel praktische fricties bestaan, geeft aan dat er wel degelijk reden is voor goed nadenken. Niemand zal zo snel het primaat opeisen dat men de blauwdruk voor de oplossing in het bezit heeft, maar de hoofdregel moet helder zijn. Als het om eventuele uitzonderingen daarop moet gaan, zal vanaf het begin heel erg duidelijk moeten worden gemaakt wat de bijzondere redenen zijn waarvoor dat geldt. Dat moet gebeuren binnen de hoofdregel van het primaat van de wetgeving en er moet sprake kunnen zijn van plaatsing in het Staatsblad boven de onomkeerbare uitvoering.

In het verband van deze gedachteswisseling is door de heer De Boer verwezen naar een tweetal moties. Die moties komen mij uiteraard niet onbekend voor vanwege het feit dat

Kok

zij zijn ingediend bij een in deze Kamer niet zo vaak voorkomende interpellatie naar aanleiding van het onderwerp zoals door hem genoemd. De ene motie had betrekking op de hoofdregel dat geen datum van inwerkingtreding zal worden opgenomen in wetsvoorstellen, waarna de datum van inwerkingtreding bij KB zou kunnen worden geregeld. Dat onderwerp is toen gelet op de gedachtewisseling ook aangehouden. Luisterend naar de gedachtewisseling en nog eens nagedacht hebbend over dit onderwerp, meen ik dat wij vanuit het kabinet gezien wel met die hoofdregel, wel met de gedachte zoals die naar voren gebracht is, kunnen meegaan. Ik wijs er wel met nadruk op dat niet de indruk mag ontstaan dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen sprake zal zijn van een uitzondering. Laten wij de hoofdlijn overnemen: als het even kan geen datum van invoering. In een niet gering aantal situaties zal de regering, om redenen die in het wetsvoorstel en de toelichting erop zullen worden aangegeven, van een gepreciseerde datum van invoering moeten uitgaan. Wij moeten voorkomen dat na deze intentieverklaring van het kabinet een atmosfeer ontstaat waarin gezegd wordt: maar wij hadden toch afgesproken dat het altijd zonder invoeringsdatum zou zijn? Ik zeg dat, omdat de heer De Boer in zijn interventie blijk gaf van enige rekkelijkheid. Zo komen de twee rekkeligheden dichtbij elkaar, maar zelfs het meest rekkelijk elastiek kan een keer breken. Het is daarom goed om in een gedachtewisseling helder te krijgen wat de letter en de geest van de toezegging is die de heer De Boer van het kabinet zou willen ontvangen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Als de minister-president aan deze toezegging nou nog toevoegt dat de regering bereid is om, als in een wetsvoorstel per se een datum moet worden opgenomen, dat expliciet te motiveren – dat heeft er mijns inziens nogal eens aan ontbroken – dan komen wij heel dicht bij elkaar. Dan kun je daar namelijk ook over discussiëren. Waarom moet die datum nou per se in dat wetsvoorstel en kan het niet bij KB? Ik vind dat bij de regering de plicht ligt om het expliciet te motiveren.

Minister **Kok**: Ik vind het redelijk dat

het kabinet in de toelichting op een wetsvoorstel, in het circuit rond de advisering door de Raad van State en de behandeling in Eerste en Tweede Kamer, aangeeft waarom een invoeringsdatum onderdeel van een wetsvoorstel is. Ik zeg graag toe dat het kabinet dit uitgangspunt wil bevorderen. Vervolgens kan de vraag gesteld worden of in de meeste gevallen wel of geen sprake zal zijn van een vastliggende invoeringsdatum. Die vraag is voorlopig theoretisch. In een aantal gevallen zal de invoeringsdatum opengelaten kunnen worden, maar in andere gevallen zal wel een precieze datum moeten worden opgenomen, voorzien van een toelichting op de redenen daarvoor. Daarbij zullen overwegingen van allerlei aard een rol spelen.

Ik herinner mij de tweede motie nog vrij goed. Bovendien is mijn geheugen opgefrist, doordat ik een uittreksel van de desbetreffende passage in de Handelingen kreeg aangereikt door een van de medewerkers van Justitie. Het gaat om het minimum van zes maanden. Vorige keer heb ik daarover iets gezegd wat ik bij herlezing een beter antwoord vond dan ik in mijn hoofd had. Wij moeten ervoor oppassen dat een kabinet zich echt aan deze regel bindt. De perioden waarin door een zittend kabinet tot wetgeving kan worden gekomen die niet door een volgend kabinet moet worden overgenomen, zijn vrij kort. De vorige kabinetsperiode bedroeg effectief 4,5 jaar, de huidige ruim 3,5 jaar. Ik heb geen moeite met het uitspreken van een intentie. Ik zal straks nog iets zeggen over de bijdrage die door het zittende kabinet nog kan worden geleverd aan het voorbereiden van het denkwerk van een volgend kabinet. Laat de hoofdregel van de periode van zes maanden in beginsel positief worden tegemoetgetreden. Er kunnen echter omstandigheden zijn, en niet slechts in uitzonderlijke situaties, die ertoe leiden dat deze periode als heel lang moet worden gezien. Ik heb aantekening gemaakt van de opmerkingen van de heer De Boer. Het gaat vaak om grotere onderwerpen. Het gaat om kwesties van maatschappelijk draagvlak. Het gaat om afstemming met andere overheden en uitvoeringsorganisaties. Men moet toch weten dat, als op een bepaald moment de zaken hier worden behandeld, er nog

voldoende termijn is. Ik begrijp dat heel goed. Er kunnen echter omstandigheden zijn die met de dringendheid van een wetgevings-traject – denk aan grote projecten – maar ook met bijzondere externe zaken verband houden, die aanleiding zijn voor het noodgedwongen hanteren van kortere periodes. Dan vind ik opnieuw dat de bewijslast ligt bij een kabinet dat bij de Eerste Kamer krachtig moet aandringen op het instemmen met een kortere termijn. Ook hier zou je dus met andere woorden kunnen zeggen dat de hoofdlijn “zoveel mogelijk in die richting werken” is, terwijl de bewijsvoering ligt bij een kabinet dat vindt dat er redenen zijn om krachtig te bepleiten dat het korter moet kunnen. De voorbeelden vanuit het recente verleden zijn natuurlijk bekend. We leven nu qua macro-economisch klimaat in een wereld met een wat overzichtelijker totaalbeeld, maar heel snel kunnen óf op bepaalde beleidsterreinen óf in macro-sociaal-economische zin nieuwe situaties ontstaan die het eenvoudigweg niet mogelijk maken om de boog van de behandelingsperiode langer te maken dan uit de aard en de urgentie van de voorliggende problematiek voortvloeit.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Ik wil het één met het ander verbinden. Als de regering het noodzakelijk vindt om in het wetsvoorstel een datum van invoering op te nemen, wat in uitzonderlijke gevallen nodig kan zijn, verplicht dat haar ook om het hele wetgevingstraject met Tweede en Eerste Kamer zodanig te regelen, dat er aan het eind van de rit nog een fatsoenlijke implementatietijd overblijft. Vaak wordt bij het begin van zo'n traject aangenomen dat de behandeling van een bepaald wetsvoorstel voor de zomer is afgerond, zodat de invoering nog in vijf à zes maanden kan worden geregeld. Dan blijkt het echter in het voorjaar van dat jaar mis te lopen en komt het wetsvoorstel te laat hier, waardoor behandeling pas in oktober wordt afgerond. De behandeling van de WIW is daarvan een voorbeeld: dat wetsvoorstel behandelen we misschien begin november, terwijl dat nooit de bedoeling is geweest. Als we het nu toch hebben over het voorstel voor een integrale aanpak, hoort dat erbij. Als je een datum in het wetsvoorstel opneemt, verplicht dat alle partijen nog meer om ervoor

Kok

te zorgen dat de implementatietijd wel overblijft. Bent u dat met mij eens?

Minister **Kok**: Ja, op zichzelf is daartegen qua hoofdredenering niets in te brengen. Bovendien heb ik ook niet de neiging daartoe. Je moet het alleen allemaal wel inpassen in het hele traject, van het begin tot het eind. Zoals wij de positie van de medewetgever respecteren, zult u het de uitvoerende macht niet kwalijk nemen dat deze het prettig vindt om aan het begin van een periode ervan uit te kunnen gaan dat tijdens die periode een groot aantal zaken zal zijn geëffectueerd. Sommige zaken krijg je over van een vorig kabinet, maar het is toch wel belangrijk om van een aantal hoofdzaken, zoals het regeerakkoord en de ontwerp-wetgeving, te weten dat deze tijdens de kabinetsperiode worden gerealiseerd. Daarbij noem ik nog de advisering door de Raad van State, waarmee bij grotere projecten tijd heen gaat, uitvoerige behandeling door de Tweede Kamer, draagvlak, uitvoeringsorganisaties, Eerste Kamer enz. Dus als u mij vraagt, daarmee bij de inpassing van het geheel zoveel mogelijk rekening te houden, is dat overtuigend. Ik vraag echter begrip voor de andere kant van de medaille van het geheel, namelijk dat het voor de afronding en het effectueren van een totaal-beleidsprogram van de uitvoerende macht van een zittend kabinet, van belang is dat een en ander een beetje in tempo kan worden afgerond. Als dat elkaar gaat bijten, ontstaan er spanningen.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Dat begrip heeft u van mij wel. U zegt beide dat het probleem is dat een kabinetsperiode vrij kort is. Maar alle belangrijke wetsvoorstellen zijn er, terwijl u nog driekwart jaar te gaan hebt, nu toch doorheen? Of vergis ik mij daarin? Er zijn er nog een paar over, maar...

Minister **Kok**: U zou er misschien toch eens wat grondiger in moeten duiken! Ik heb de indruk dat, wat onhoffelijk gezegd, de "productie-voorraad" aan de overzijde nog vrij groot is. Ik heb verder de indruk dat, het totale wetgevingsprogramma ziende waarvan het kabinet graag had gezien dat het door de beide Kamers van de Staten-Generaal voor het eind van deze kabinetsperiode

zou zijn afgerond, er nog vrij veel onderweg is.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Zijn daar veel wetgevingstrajecten bij die een lange implementatietijd vergen? Ik meen dat die grotere projecten al gepasseerd zijn.

Minister **Kok**: Ja, de meeste grote projecten zijn al gepasseerd. Daar hebt u gelijk in. Ik kijk alleen iets verder vooruit dan het komende half jaar. Wij moeten bezien hoe dit soort dilemma's structureel op een meer planmatige manier kan worden aangepakt. Op dit punt had ik nog een suggestie, maar ik wil eerst nog het volgende opmerken. De heer Schuurman heeft de kwestie van de kabinetscrisis naar voren gebracht. Nu zijn wij niet van zins om daar een actieve bijdrage toe te leveren. Het controversieel verklaren van wetsontwerpen kan echter ook een spaak in het wiel steken bij het nog afwikkelen van programma's. U zei zelf al dat dit primair een zaak van de Kamer is en u voerde de heer Ruding op, de oud-minister van Financiën die hierover zijn beklag heeft gedaan in de nadagen van Lubbers-II. Er konden toen onvoldoende besparingsvoorstellen worden gerealiseerd. Er zit dus in voorkomende gevallen een financiële kant aan. Het lijkt mij dat de Tweede Kamer en Eerste Kamer eventuele daaraan verbonden consequenties bij het maken van een afweging moeten betrekken als het gaat om de vraag hoe met die controversieel verklaarde wetsontwerpen om moet worden gegaan.

Nu kom ik op mijn suggestie voor de toekomst. Ik doe dat met aarzeling, omdat ik heel goed besef dat wij vandaag een thematiek bespreken waarin de verschillende posities van Tweede Kamer en Eerste Kamer goed moeten worden onderscheiden. Bovendien liggen onderwerpen die met het regeerakkoord te maken hebben vaak gevoelig, ook vanwege de bijzondere rol van de Eerste Kamer in dat verband. Ik kan mij echter voorstellen dat dit kabinet de komende paar maanden zal trachten een aantal bouwstenen aan te dragen die bij de formatie van een volgend kabinet een rol kunnen spelen. Het lijkt mij zinnig om in een vroeg stadium, na de vorming van een nieuw kabinet of zelfs al in de fase waarin een kabinet wordt gevormd, aandacht te

besteden aan een aantal vragen en vereisten die met het program van wetgeving voor een nieuwe periode zijn verbonden. Een en ander moet gerelateerd zijn aan uitvoeringsvragen. Nu zal men zich afvragen of dit tot nu toe nog niet gebeurde. Ik denk dat alleen al de gedachte-wisseling van vandaag aan de hand van de nota van de minister van Justitie aanleiding geeft om daar systematisch mee om te gaan. Dan is vooral de start van een nieuwe kabinetsperiode een goed moment om die systematiek toe te gaan passen. Dat kan ertoe leiden dat aan degenen die straks verantwoordelijkheid dragen in overweging wordt gegeven om op een vroeg moment overleg te plegen met de Eerste Kamer, zonder in het spanningsveld te komen – want dat is toch het dilemma – dat de Eerste Kamer betrokken raakt bij zaken die via de binding aan het regeerakkoord meer tot het primaat van de Tweede Kamer behoren. Ik vind het ten minste de moeite waard om, lering trekkend uit het hier gewisselde en goed geluisterd hebbend naar de inbreng in het overleg met de Tweede Kamer van enige tijd geleden, ten behoeve van het formatieproces straks informatie aan te dragen, waardoor men zich bij de start van een nieuwe periode een beeld kan vormen van deze problematiek. Daar kunnen de huidige minister-president en de minister van Justitie een rol in vervullen. Men kan dan een werkwijze bepalen waarbij rekening gehouden wordt met een aantal van de wensen en gedachten die hier naar voren zijn gebracht.

Voorzitter! Op een aantal vragen en opmerkingen ben ik niet ingegaan, omdat ik meen dat de minister van Justitie dat al vrij uitgebreid heeft gedaan.



De heer **Postma** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor hun beantwoording in eerste termijn.

Voor ik op hun opmerkingen inga, wil ik eerst enige aandacht schenken aan het betoog van sommigen van de collegae proximi die mij de eer hebben aangedaan, na mij het woord te voeren.

Ik begin met de heer Heijne Makkreel. Ik begrijp nu waarom in de fractiekamer van de VVD de

Postma

portretten van Van Hogendorp en Thorbecke hangen. U bent, mijnheer Heijne Makkreel, in uw eigen bewoordingen, volledig in de lijn van Van Hogendorp en Thorbecke gebleven. Van Hogendorp drukte het als volgt uit: "De wet heerst over ons en de wet alleen." Dat is toch een consistentie gedurende meer dan 180 jaar die sommige politieke bewegingen tot voorbeeld zou kunnen strekken.

De heer Schuurman had nogal wat bezwaar tegen het behandelen van beleidsnota's in de Eerste Kamer. Hij sprak zich echter wel uit voor het voeren van begrotingsdebatten en beleidsdebatten. Wat is dan het principiële verschil tussen beleidsnota's en beleidsdebatten die gevoerd worden aan de hand van een begrotingswetsvoorstel?

De heer Cohen sprak ook over beleidsnota's. Hij vond dat wij als Eerste Kamer het primaat van de Tweede Kamer moeten aanvaarden en verder dat wij moeten letten op het tijdsbeslag dat dit op ons als Eerste Kamer legt. Hij doelt hierbij waarschijnlijk op de ene dag in de week dat wij hier bij elkaar zijn om te vergaderen. Ik zou het tijdsbeslag dat de Eerste Kamer heeft niet als een normatief element willen zien. Ik zou de zaak precies willen omdraaien. Indien de belangen van het land ertoe leiden dat wij langer dienen te vergaderen, dan zal die ene dag uitgebreid moeten worden.

De heer **Cohen** (PvdA): Voorzitter! Ik heb niet voor niets de beide argumenten in die volgorde genoemd. Het primaat ligt bij de Tweede Kamer en in verband daarmee is het niet onlogisch dat de Eerste Kamer maar een dag in de week vergadert. Ik heb ook gezegd dat deze situatie ons wel bevalt, uitgaande van het primaat van de Tweede Kamer. Ik ben het met de heer Postma eens dat wij, als het landsbelang van ons vraagt dat wij meer gaan vergaderen, dat zouden moeten doen. Mijn centrale stelling is alleen dat ik niet zie dat het landsbelang daarmee gediend is, omdat daarmee het primaat van de Tweede Kamer ter discussie komt te staan. Ik zou het niet goed vinden wanneer de Tweede Kamer over een nota een bepaalde opvatting heeft, waarna de Eerste Kamer datzelfde debat nog eens gaat voeren met mogelijkere wijze een andere opvatting. Daardoor wordt de zaak

ingewikkelder dan zij nu is. Daar ligt het centrale argument.

De heer **Postma** (CDA): Voorzitter! Mijn uitgangspunt is dus enigszins anders. Het zou best eens kunnen zijn dat de omvang van de te behandelen stof in de afgelopen jaren zo gestegen is dat wij niet altijd aan een dag in de week genoeg hebben. Ik wijs er ook op dat de Tweede Kamer tot aan het eind van de jaren zestig parttime vergaderde en nu fulltime. Volgens mij kan een tijdsbeslag van een dag in de week dat toevalligerwijze tot stand is gekomen, niet in alle omstandigheden normatief zijn.

Ik kan de heer Cohen waarschijnlijk meer tevreden stellen op het vlak van de voorbereidingswetgeving, interim-wetgeving genoemd. Wij kunnen inderdaad afhankelijk van de inhoud ervan spreken van materiële wetgeving, waarbij ook voldaan kan worden aan het vereiste dat materiële instemming van de kant van de Eerste Kamer verkregen is. Maar dit hangt dus van de inhoud van de betreffende wetgeving af. Ook interim-wetgeving kan neigen naar machtigingswetgeving. En dat moeten we natuurlijk niet hebben.

De heer **Cohen** (PvdA): Betekent dit dat hij in dat soort omstandigheden wel kan leven met de contouren van de voorbereidingswetgeving die ik heb aangegeven?

De heer **Postma** (CDA): In dat soort omstandigheden zouden wij daar geen bezwaar tegen hebben.

Dan kom ik bij beide bewindslieden. De minister van Justitie sprak mijn stelling tegen dat in Nederland het principe gold dat burgers slechts gebonden zouden worden door wetten in formele zin. Zij wees op regelgeving van lagere overheden. Ik denk dat mijn opmerking begrepen moet worden in het kader van het debat van vanmiddag. Daarbij gaat het om binding van burgers op centraal niveau, hetzij door de regering, de uitvoerende macht, hetzij door de wetgever. De verhouding tussen gemeenten en provincies enerzijds en het Rijk anderzijds is hier vandaag niet aan de orde.

Het is mij opgevallen, ook bij de minister-president, dat er beperkende bewoordingen worden gebruikt, als het gaat om de staatsrechtelijke zuiverheid. Ik citeer: zoveel mogelijk

de staatsrechtelijke zuiverheid handhaven, en: in beginsel moet de staatsrechtelijke zuiverheid gehandhaafd worden, maar een uitzondering moet kunnen. Dat is mij onduidelijk. Ik zou zeggen dat de staatsrechtelijke zuiverheid altijd gehandhaafd moet worden. Als wij dat niet doen, breken wij namelijk het staatsrecht en daarmee het recht. Ik zou daar ernstige bezwaren tegen hebben en daarmee niet kunnen instemmen.

Ten slotte kom ik bij de minister-president, naar aanleiding van de motie van de heer De Boer over de datum van invoering. De vaste datum van invoering in het wetsvoorstel heeft altijd op zeer veel bezwaren bij de Eerste Kamer gestuit. Waarom? Omdat daarbij de zorgvuldigheid van de behandeling onder druk zou kunnen komen te staan. Vandaar dat er een pleidooi is gevoerd om niet de datum zelf in het wetsvoorstel op te nemen, maar deze te laten vaststellen bij koninklijk besluit. Ik wijs erop dat dit in feite een machtiging is, een delegatie naar de regering van iets wat op zichzelf ontzettend belangrijk is.

In het algemeen kan dat natuurlijk wel goed lopen, want meestal zullen er door de Eerste Kamer wetsvoorstellen worden aangenomen waar de regering volledig achter staat. Maar laat ik eens een wetsvoorstel nemen dat nog niet aanhangig is gemaakt, maar waar zowel de Eerste als de Tweede Kamer al vele malen op heeft aangedrongen, namelijk een wijziging van de Wet op de adeldom. Stel dat dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer en bij de Eerste Kamer wordt ingediend en aanvaard, en dat in dat wetsvoorstel zou staan: deze wet treedt in werking op een datum nader bij koninklijk besluit te bepalen. Ik denk dat wij dan misschien enige tijd zouden moeten wachten om deze wet in het Staatsblad te zien verschijnen.

Behalve deze machtiging naar koninklijk besluit is er ook een andere mogelijkheid. Ik denk dat wij vaak in het eindstadium van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer al zien of de Eerste Kamer in tijdnood komt of niet. Is het dan zoveel gevraagd om in dat stadium van de regering te vragen om met een nota van wijziging te komen en de datum die in het wetsvoorstel staat, te veranderen? Ik wacht met belangstel-

Postma

ling de opmerkingen van de regering af.

□

De heer **Heijne Makkreel** (VVD): Voorzitter! De beide bewindslieden hebben niet expliciet op mijn beschouwing gereageerd, maar met wat zij aan het adres van collega's hebben gezegd, hebben zij impliciet ook wel een reactie op mijn verhaal gegeven. Dat geeft mij toch nog aanleiding tot enkele opmerkingen.

De minister van Justitie heeft in het kader van de positie van de beide Kamers een opmerking gemaakt over het verschil tussen het politieke en het ambachtelijke oordeel.

Het punt is juist dat deze Kamer dat ambachtelijke oordeel ook wil kunnen geven en er consequenties aan wil kunnen verbinden. Dat eist dat deze Kamer niet voor voldongen feiten gesteld wordt. Dat betreft heel specifiek de positie van de Eerste Kamer, die dat oordeel alleen kan effectueren door het hele wetsvoorstel af te wijzen. Dat betekent dat de positie van deze Kamer eist dat de mogelijkheid om het wetsvoorstel af te wijzen er is en er van te voren geen onomkeerbare dingen gebeuren.

Er kan een discussie plaatsvinden over de vraag wat onomkeerbaar is. Het is geen absoluut begrip. Er zijn een heleboel dingen te bedenken die in de praktijk als onomkeerbaar beschouwd worden, zonder dat zij dat in wezen zijn. Ik vind daarom het onomkeerbaarheidsbegrip niet zo'n geweldig bruikbaar handvat in deze discussie. Ik geef er de voorkeur aan om aan te blijven knopen bij het rechtsstatelijke karakter.

De minister-president heeft in dit verband nogmaals gewezen op de wens om bepaalde wetgeving binnen een kabinetsperiode af te handelen. Ik heb in mijn eigen inleiding gezegd dat de uitvoerende macht niets menselijks vreemd is. Ik gebruikte toen andere woorden. De wens kan echter niet altijd tot uitvoering worden gebracht. Ik heb het voorbeeld gegeven van het project van het Nieuw Burgerlijk Wetboek. Dat project loopt al veertig jaar en heeft dus evident enkele tientallen kabinetsperiodes beslagen. Ik noem ook een project als de herziening van de rechterlijke organisatie. Dat is niet iets wat men in een kabinetsperiode afrondt. Men moet nog in een

volgende kabinetsperiode tot de conclusie kunnen komen dat er beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald moet worden. De wens van de executieve om binnen een kabinetsperiode wetgeving af te ronden is volstrekt begrijpelijk en wat mij betreft ook volstrekt honorabel, maar vormt tevens onvoldoende grond voor het knabbelen aan het rechtsstatelijke karakter dat een legitimatie van het handelen door de wet eist.

Ik maak nog een enkele opmerking over wat de heer De Boer over de inwerkingtreding naar voren heeft gebracht. Ik ben het overigens eens met de heer De Boer dat een vaste ingangsdatum motivering behoeft. In een interruptiediscussie en ook door de heer Postma is er al iets over gezegd. Ik wijs op een discussie die in de Handelingen van enkele jaren geleden terug kan worden gevonden. Ik heb toen met de minister van Justitie van gedachten gewisseld. De Eerste Kamer vergaderde toen nog in de Ridderzaal. Ik heb daarbij gewezen op de logische inconsistentie van de bepaling dat een wet op datum X in werking treedt in het geval dat datum X in het verleden ligt. Dat kan dus niet. Dat betekent dat bij het bepalen van een vaste datum in de wet er altijd een ontsnappingsmogelijkheid moet zijn voor het geval men die datum met de parlementaire behandeling niet haalt. Als de datum van inwerkingtreding niet wordt gehaald, treedt de wet in werking een dag na plaatsing in het Staatsblad en "werkt dan terug tot". Daarmee is in ieder geval de logica gehandhaafd. Het is duidelijk dat dit alleen mogelijk is voor voorstellen van wet waarbij de daarin geregelde materie terugwerkende kracht toelaat.

Wat betreft de noodzaak van voldoende voorbereidingstijd tussen de inwerkingtreding van de wet en de datum waarop de wet haar feitelijke effect krijgt en de daarin geregelde nieuwe situatie van start gaat, kan ik herhalen wat ik in eerste termijn daarover heb gezegd.

□

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Ik dank de regering voor de duidelijke antwoorden. De korthed van de kabinetsperiode als argument om in sommige gevallen het systeem van "stoom en kokend water" te hanteren, vooral in de

Eerste Kamer, spreekt mij niet zo aan. Het valt wel mee met die korthed, want alle grote wetsvoorstellen met ingewikkelde uitvoeringstrajecten zijn al goeddeels gepasseerd. Het had daarom wel wat minder "stoom en kokend water" kunnen zijn, want ook met meer zorgvuldigheid had het kabinet zijn regeerakkoord uit kunnen voeren. Ik zal niet de grap maken dat het werk bijna gedaan is, want dat is de minister-president natuurlijk niet met mij eens.

Bij het door mij en anderen positief gewaardeerde idee van de geïntegreerde planning heb ik vier uitwerkingpunten genoemd, waar de minister van Justitie niet op ingegaan is. Ik noem ze daarom nog even. Dit idee impliceert dat bij ingewikkelde wetgeving nog eerder nagedacht moet worden over de uitvoering, dat uitvoeringsinstanties bij dat nadanken betrokken moeten worden, dat hun mening daarover zwaar moet meewegen in de uiteindelijke voorstellen en dat de regering met beide Kamers moet gaan spreken over een procedure en over het vastleggen van criteria voor termijnen waar wij ons zoveel mogelijk aan dienen te houden, om de implementatietermijn bij ingewikkelde voorstellen te waarborgen. Vooral over dat laatste punt zal ik graag nog expliciet horen hoe de regering dat denkt te gaan doen.

Het is niet gebruikelijk om bij een structuurbeslissing – de minister van Justitie noemt het helder een "geformaliseerde beleidsnota" – advies aan de Raad van State te vragen. Ik hoor graag of dat ook niet mag of mogelijk is. Wellicht kan daarmee een deel van het bezwaar worden opgeheven.

Ik noteer de toezegging dat de regering voortaan in wetsvoorstellen alleen nog een invoeringsdatum zal opnemen als dat in de ogen van de regering noodzakelijk is, en dat de regering in dat geval die noodzaak expliciet zal beargumenteren. Zo vat ik althans de reactie van de minister-president samen. Dat betekent dus dat nooit meer klakkeloos of gemakshalve een datum van inwerkingtreding in een wetsvoorstel wordt opgenomen en dat wij al het gezeur van bijvoorbeeld de mediawetten van de afgelopen jaren niet meer krijgen. Daar was het echt volkomen onzin en het bracht de regering ook in

De Boer

ernstige moeilijkheden, want er moesten dan weer novelles en tussentermijnen komen. In ieder geval is dit mijns inziens een stap vooruit en voor mij is dat voldoende reden om motie nr. 186 in te trekken.

De tekst van motie nr. 186a betreffende een behoorlijke invoeringstermijn bij ingrijpende uitvoeringsoperaties – in mijn eerste termijn noemde ik vier tot zes maanden – is natuurlijk te absoluut om door de Kamer te worden aanvaard of door de regering te worden overgenomen. Dat wist ik al toen ik deze motie indiende. De bedoeling van de discussie anderhalf jaar geleden en van deze motie was om een scherpere aandacht te krijgen voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van regering en Kamers voor behoorlijke invoeringstermijnen. Vaak wordt die aandacht door de ministeries wel met de mond beleden, maar in de praktijk wordt daar vaak op afgedaan. Een enkele keer is de regering bereid om daar consequenties aan te verbinden, bijvoorbeeld bij de Wet boeten en maatregelen. Daar is de datum van ingang toen opgeschoven, omdat het inderdaad te dol werd.

De minister-president heeft er in zijn reactie blijk van gegeven, die scherpere aandacht te hebben. Hij wil daar ook "richting" volgend kabinet verder over nadenken. Ik ben daar vooralsnog content mee en trek daarom ook motie nr. 186a in.

De **voorzitter**: Ik stel vast dat de moties nrs. 186 en 186a (gedrukte stukken Eerste Kamer, 1995-1996) zijn ingetrokken.

□

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de bewindslieden voor het antwoord. Ik bespeur een redelijke mate van consensus in deze Kamer met betrekking tot het probleem dat thans aan de orde is. Het uitgangspunt is – het is door niemand bestreden – het voorkomen van het klem zetten van de Staten-Generaal. Dat wil niet zeggen dat niet voorbereiding van uitvoering van wetgeving ter hand kan worden genomen. Wel moet zorgvuldig de uitvoering van wetgeving als zodanig worden gescheiden. Dat kan pas als deze Kamer een wetsvoorstel heeft aanvaard. Voorbereiding van wetgeving is zeker denkbaar mits er in dat traject geen onomkeerbare

besluiten worden genomen. Het instrument van integrale planning voor wetgeving en uitvoering kan daarbij behulpzaam zijn. Mocht dat niet lukken of dreigt dat niet te lukken, dan komen wij bij de opties terecht. Ik denk in dit verband aan een voorbereidingswet of interimwet. Ik ben het eens met de wijze waarop de heer Cohen dat heeft ingevuld. Ik meen dat kan worden gesproken over materiële wetgeving, waarmee onze Kamer zich niet gepasseerd hoeft te voelen.

Een andere opmerking gaat over de positie van beleidsnota's. Ik heb uiteraard niet beoogd te zeggen dat de Eerste Kamer geen politiek oordeel uitspreekt over wetsvoorstellen. Dat is zeker ook het geval. Ik heb gezegd, dat het accent van het werk van de Eerste Kamer meer ligt in de zorg voor de kwaliteit van de wetgeving. Wanneer wordt voorgesteld, dat de Eerste Kamer bij belangrijke dossiers een op een betrokken wordt bij beleidsnota's, dan gaat het accent verschuiven. Dan kan worden geconstateerd dat de Eerste Kamer in politieke zin een bankje naar voren opschuift. De vraag is of dat een wenselijke ontwikkeling is. In ieder geval is dat geen zaak die wij hier en nu besproken willen hebben. Er kan geen misverstand over bestaan dat de Eerste Kamer zich ook in politieke zin uitspreekt. Wat ons betreft moet in deze Kamer voorzichtig worden omgegaan met beleidsnota's.

De suggestie van de minister-president om voor het komende kabinet enkele zaken op papier te zetten lijkt mij waardevol.

□

De heer **Schuurman** (RPF): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister van Justitie en de minister-president voor hun reacties op onze bijdrage in eerste termijn.

Ik vind het jammer, dat de slotconclusie van de minister van Justitie niet eenduidig was. Ik heb geprobeerd in mijn bijdrage een handreiking te doen. Kan geen minimale overeenstemming worden bereikt over het gegeven dat na aanneming in de Tweede Kamer geen vernieuwing van uitvoeringsmaatregelen ontstaat? Wanneer voor die tijd helemaal geen uitvoeringsmaatregelen zijn genomen, moet hiermee ook niet worden begonnen als het wetsvoorstel in de Tweede

Kamer is aangenomen. Het is mogelijk dat er tussen de minister en mij een misverstand bestaat. Gezien de gevallen die in de brief over gevalsbeschrijving, wetgeving en uitvoering besproken worden, begrijp ik de reactie van de minister van Justitie. Ik dacht zelf aan wetsvoorstellen, zoals de Prestatiewet. Na aanneming in de Tweede Kamer is begonnen met de uitvoering. Toen ze in de Eerste Kamer werd verworpen, gaf dat toch wel heel wat commotie. Ik denk dat vooral wetgeving op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs nogal eens gepaard gaat met uitvoeringsmaatregelen, nadat de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen en de Eerste Kamer zich nog niet definitief heeft uitgesproken. Ik denk aan de Wet op de patiëntenraad en het plan-Simons. Die bespreekt de minister van Justitie niet in de brief over gevalsbeschrijvingen, wetgeving en uitvoering. Ook op grond van de argumentatie van de heer Heijne Makkreel vraag ik mij af of het niet beter zou zijn wanneer er met betrekking tot de uitvoering sprake zou zijn van een duidelijke markering aan de hand van het aanvaarden van wetsvoorstellen door de Tweede Kamer.

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! De heer Schuurman had het in eerste termijn ook over de voorbereiding van de uitvoering. Ook die zou niet mogen plaatsvinden nadat de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft aanvaard. Dat laatste lijkt mij wel bijzonder rigide. De voorbereiding van de uitvoering mag mijns inziens altijd plaatsvinden, mits er geen onomkeerbare zaken aan de orde zijn.

De heer **Schuurman** (RPF): Dat ben ik met u eens. Ik heb ook goed genoteerd dat de minister heeft gezegd: wij kunnen niet met ons denken hierover stoppen. Natuurlijk moet erover worden nagedacht hoe een en ander moet worden uitgevoerd. Echter, dat is nog niet de uitvoering zélf. Het gaat bijvoorbeeld niet aan, studenten alvast op de hoogte te stellen van de beurs die ze in de toekomst zullen krijgen, terwijl achteraf blijkt dat het helemaal niet doorgaat. Daarmee brengt men ontzettend veel onrust onder de burgers. Overigens zit hieraan ook een ander aspect. De uitvoering door

Schuurman

middel van concrete circulaires is wel eens zó ver gegaan dat de Eerste Kamer van burgers reacties kreeg op wetsvoorstellen die door haar nog besproken moesten worden. Die reacties werkten vervolgens voor het beleid van het kabinet averechts uit. Met andere woorden: ook door het kabinet zelf zijn wel bezwaren aan te voeren tegen al te snelle uitvoering. Nogmaals, dat er gedacht moet worden over de wijze van uitvoering, na aanvaarding van wetsvoorstellen door de Tweede Kamer, ligt voor de hand.

Voorzitter! Vervolgens richt ik mij op de moeilijke kwestie van de uitvoering van wetgevingsprojecten in geval van kabinetscrisis. Ik heb dit punt vanmiddag aanhangig gemaakt omdat ik mij nog goed herinner hoe het liep bij het einde van het tweede kabinet-Lubbers. Natuurlijk wilde ik niet suggereren dat dit een normale zaak zou zijn. Een zittend kabinet denkt daar natuurlijk het liefst helemaal niet aan. Echter, als de minister-president zegt dat er ook naar de toekomst moet worden gekeken, merk ik op dat dit element misschien toch eens moet worden overwogen. Ik verwijs naar de in januari 1990 in deze Kamer gevoerde discussie. Toen viel de suggestie omtrent een zakenkabinet. Ik herinner mij dat minister-president Lubbers toen terecht zei: het politiek controversieel verklaren van wetgeving is een zaak van de Eerste Kamer. Dat is waar; zo zou het ook vandaag zijn. Echter, dat wil nog niet zeggen dat er geen oplossing te bedenken zou zijn om wetgevingsprojecten die toch al in uitvoering zijn, door te zetten zulks gelet op de enorme financiële consequenties en bij de burgers gewekte verwachtingen, soms negatieve, soms positieve.

De heer Postma heeft gezegd: dat is toch ook wat; die Schuurman wijst behandeling van beleidsnota's af maar spreekt wél over begrotings- en beleidsdebatten. Voorzitter! Dat heb ik gedaan, wel wetend dat die behandelingen heel wat anders zijn dan de bespreking van beleidsnota's. Met opmerkingen hierover van anderen, waaronder de heren Hessing en Cohen, kan ik mij verenigen. Wanneer wij hier beleidsnota's zouden gaan bespreken, zou dat inderdaad een uitbreiding van de werkzaamheden van de Eerste Kamer betekenen en dus een groter tijdsbeslag inhouden. Daar zou niets tegen zijn wanneer het

erom ging, de kwaliteit van de wetgeving te verhogen. Dat ben ik met de heer Postma eens. Als het dan niet in één dag zou kunnen, zou er ongetwijfeld moeten worden gedacht aan uitbreiding in tijd. Echter, het hier bespreken van beleidsnota's zou tegelijkertijd het proces van politisering van de Eerste Kamer kunnen versterken. De heer Postma weet dat ik daartegen in het verleden al heb gewaarschuwd, in de periode van het laatste kabinet-Lubbers.

De heer **Postma** (CDA): Ik moet u prijzen voor de continuïteit in uw politieke opvattingen. Is mijn conclusie juist dat u tegen de behandeling door de Eerste Kamer van het HOOP bent?

De heer **Schuurman** (RPF): Dat is een aardig voorbeeld. Juist vanmiddag heeft de commissie voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek daarover moeten spreken. Ik ben lid van die commissie maar ik kon bij die bespreking niet aanwezig zijn. Ik hoopte van harte dat die commissie zou uitspreken dat die behandeling zou moeten worden betrokken bij de begrotingsbehandeling; ik vind dat het daar thuishoort. Mij is inmiddels gebleken dat de commissie die wijsheid heeft gehad; het HOOP wordt niet afzonderlijk behandeld. Ik vind het een goede zaak dat de bespreking van dit plan wordt betrokken bij de begrotingsbehandeling.

□

De heer **Cohen** (PvdA): Voorzitter! Mijn fractie had bij het begin van dit debat een tweetal doelen voor ogen. Het eerste doel was het slaan van nieuwe piketpaaltjes, omdat de oude omver gereden waren. De voorbeelden die in het debat genoemd zijn hebben dat laten zien. Het is nuttig om zo nu en dan terug te komen op de uitgangspunten van ons staatsrechtelijke bestel. De heer Postma heeft dat in eerste termijn voortreffelijk gedaan en de regering heeft daarop gereageerd met de mededeling dat de staatsrechtelijke zuiverheid in beginsel vastgehouden moet worden. Natuurlijk heeft de regering dit gezegd. Het gevaar van een debat als dit is dat het zo algemeen is dat we het in abstracto betrekkelijk snel met elkaar eens zijn. Uiteraard is iedereen het eens over

de staatsrechtelijke zuiverheid. Wel bleek uit de meeste bijdragen dat uitzonderingen mogelijk moeten zijn. Als echter blijkt dat dit soort uitzonderingen in de afgelopen periode tot dit debat hebben geleid, zijn we niets opgeschoten. Desalniettemin meen ik dat het zeer nuttig is om zo nu en dan bij dit punt stil te staan en opnieuw piketpaaltjes te slaan.

De suggestie van de minister-president om deze kwestie bij de kabinetsformatie aan de orde te stellen, kan ik positief tegemoet treden, zeker wanneer dit met zich brengt dat de gedachtevorming over de voorbereidingswetgeving en geïntegreerde planning van wetgeving en uitvoering verder vorm kan krijgen. Dit is allemaal niet zo simpel, maar als dit bij een kabinetsformatie opnieuw in het centrum van de belangstelling kan worden gebracht, is dat een mooie opbrengst van dit debat. Dat was ons tweede doel: zien of wij met enkele vernieuwende voorstellen, zoals integrale planning van wetgeving en uitvoering en voorbereidingswetgeving, de gedachtevorming iets verder kunnen helpen.

□

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik moet nog een paar puntjes op de i zetten. De heer Postma sprak over burgers en besluiten die slechts gebonden zijn aan de wet in formele zin. Uiteraard zijn we het erover eens dat dit geldt voor het rijksniveau. Ook zijn we het eens over de staatsrechtelijke zuiverheid die we in stand moeten houden. De heer Cohen en ik voegden hier "in beginsel" aan toe, maar de heer Postma was het hiermee niet eens omdat het volgens hem moet gaan over staatsrechtelijke zuiverheid. Ook daar ben ik het mee eens, maar vervolgens kun je je afvragen wat dit dan inhoudt. Als dit betekent dat je helemaal niets mag doen voordat een wet het Staatsblad heeft bereikt, dan vind ik dat een verkeerd soort staatsrechtelijke zuiverheid. Uiteraard mogen er geen onomkeerbare beslissingen worden genomen voordat de wet het Staatsblad heeft bereikt. Als dat onder de term "staatsrechtelijke zuiverheid" valt, zijn we het helemaal met elkaar eens. Het gaat er natuurlijk om dat je niet strak dogmatisch met dit beginsel moet omgaan, omdat je in

Sorgdrager

deze tijd met al die grote projecten te weinig kunt doen.

De heer Heijne Makkreel merkte op dat de Eerste Kamer de mogelijkheid moet hebben, een wetsvoorstel te verwerpen. Natuurlijk is die mogelijkheid er, ook moreel gezien. De Eerste Kamer mag niet voor het blok worden gezet dat ze in een bepaald geval moreel gesproken het wetsvoorstel niet zou mogen verwerpen. Hij vroeg zich af wat onomkeerbare beslissingen zijn. In beginsel is natuurlijk elke beslissing omkeerbaar. Fundamentele organisatiewijzigingen bijvoorbeeld die een wettelijke grondslag moeten hebben, kunnen volgens mij pas plaatsvinden nadat de wet aanvaard is en in werking kan treden. Hiermee mag ook geen flinke financiële hap uit de begroting gemoeid zijn geweest. Met automatisering bijvoorbeeld is vaak veel geld gemoeid. Ik denk dat je in die zin heel goed moet kijken waar je nu dat onomkeerbare legt en waar je het niet legt.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Voorzitter! Nu even precies, om het te binden aan twee voorbeelden: a. het voorbeeld van collega Schuurman, dat er rond de prestatiebeurzen al brieven naar studenten werden verstuurd over op wat voor bedrag zij konden rekenen; b. het voorbeeld, heel recent, dat rond de WIW de gemeenten bericht hebben gekregen op welke bedragen zij voor de invoering van de WIW kunnen rekenen. Is dat nu de grens voorbij? Immers, dan weten we precies waar we het over hebben.

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik vind het heel lastig om over deze specifieke voorbeelden nu negatieve evaluerende oordelen te geven. Maar laat ik het even wat algemener trekken, in die zin dat je burgers informeert over de resultaten van een bepaalde wet die nog geen wet is: dan denk ik dat je dit niet moet doen. Immers, dan breng je mensen op de hoogte van iets, waarvan je nog niet zeker weet of dat wel hetgeen is waarvan je ze op de hoogte moet brengen. Bij gemeenten ligt dit, denk ik, iets anders. Dat zijn organisaties die je alvast best kunt betrekken in de voorbereiding, in de zin van: ge kunt ongeveer daar en daar op rekenen. Dat vind ik iets anders dan burgers. Als we het hebben over het aanleggen van

automatiseringssystemen, dan is dat best omkeerbaar, maar ook daarvan zeg ik: dan is het weggegooid geld en dat kun je, gezien het omgaan met financiën van de belasting-betaler, niet voor je rekening nemen. Van dat soort voorbeelden zou ik zeggen: dan ga je gewoon te ver.

Ik denk dat wij allen het erover eens zijn, dat het het beste is om daar waar je niet kunt wachten met uitvoering of met voorbereiding van uitvoering, als het gaat om grote projecten, naar het middel te grijpen van geïntegreerde planning en uitvoering. Ik heb eigenlijk van geen van de afgevaardigden gehoord dat men daar bezwaar tegen heeft. De heer De Boer heeft daar een aantal kanttekeningen bij gemaakt en randvoorwaarden gesteld, waarmee ik het op zich wel eens ben: nog eerder nadenken over de uitvoering en op een zodanige manier dat je geen onomkeerbare beslissingen neemt, maar wel plant en in stukken knipt, zodat je op een manier met wetgeving kunt omgaan die gelijke tred houdt met de uitvoering. Ik neem aan dat hij dat zo bedoelt. Het betekent een appèl op het meer planmatig denken van de regering, op het meer vooruitdenken, in de zin van: hoe ga ik dat nu vorm geven? Daar ben ik het mee eens.

Ik denk dat het erbij betrekken van uitvoeringsinstanties logisch is, ook als het erom gaat het daarbij mee laten wegen van de mening van de uitvoeringsinstanties: niet voorzover die mening in politieke zin gekleurd is – dat is aan de regering – maar wel als het gaat om haalbaarheid van uitvoering en dat soort dingen. Ik weet dat er nog wel eens wat discussies over zijn – daar moet je terdege rekening mee houden – als het erom gaat waartoe uitvoeringsinstanties in staat zijn. Daar ben ik het ook mee eens.

Dan wat betreft het praten met de beide Kamers over de procedure en de planning, en het ons houden aan de termijnen. Welnu, voorzitter, ik zou niets liever willen. Met de Tweede Kamer doen wij dat ook. Daar worden ook afspraken gemaakt, bijvoorbeeld wanneer iets tot een groot project wordt bestempeld en wanneer je bepaalde beslissingen op welk moment neemt. Ik zou dat met de Eerste Kamer graag doen; ik zeg dit ook namens de regering. Maar dan moet er wel een voorziening in deze Kamer daarvoor zijn en dan moet de Kamer daar ook toe bereid

zijn. Die bereidheid heb ik nu niet direct van iedereen zo begrepen, namelijk dat men op deze manier ook procedurele afspraken wil maken. Maar wat ons betreft: heel graag.

De heer **De Boer** (GroenLinks): Even voor de orde van deze Kamer, voorzitter. Het zou wel winst zijn, maar ik weet niet zeker – dat vraag ik aan haar voorzitter – of deze Kamer überhaupt op de hoogte is van dergelijke procedureafspraken, van termijnen, van een sluitingsdatum en de datum waarop de Tweede Kamer het afgehandeld wil hebben, zodat wij daar in onze planning min of meer rekening mee kunnen houden. Zelfs dat, geloof ik, ontbreekt ons.

De **voorzitter**: Ja, daar zullen wij dan overleg over gaan plegen, met de Tweede Kamer onder andere.

Minister **Sorgdrager**: Dat lijkt mij goed, want de Tweede Kamer zal dan de procedures zo moeten afhandelen dat de Eerste Kamer ergens op kan rekenen; het geldt in het voortraject ook voor de regering, opdat die dan tijdig met de spullen op tafel komt. Wat dat betreft, zullen wij dat allemaal moeten doen.

De **voorzitter**: Ik hoor het de regering zeggen, maar ik moet nog zien of wij dat bereiken.

Minister **Sorgdrager**: Voorzitter! Ik vind de waarde van een debat als dit, dat wij er hier over spreken. Ik denk ook aan de verwijzing van de heer Cohen naar de piketpaaltjes die omver zijn gereden. Het geldt voor iedereen; het geldt ook voor de regering, die nog eens naar zichzelf moet kijken.

De heer **Cohen** (PvdA): Maar de minister van Justitie heeft terecht opgemerkt, dat zij niet iedereen heeft horen zeggen dat er in deze Kamer grote belangstelling bestaat voor een dergelijk notaoverleg. Ik heb mij daar inderdaad tegen uitgesproken en ook na dit debat zal ik daar niet erg voor zijn, ook om de redenen die ik zojuist in het interruptiedebat met de heer Postma heb genoemd. Ik houd dat wel staande.

Minister **Sorgdrager**: Maar laat ik dan concluderen, dat het kabinet graag nog van de Kamer hoort in hoeverre zij inderdaad bereid en in

Sorgdrager

staat is om dergelijke afspraken te maken.

De heer De Boer vraagt of het mogelijk is om de Raad van State in te schakelen bij de procedure van structuurbeslissingen. Het hoeft niet maar het kan wel. Er staat een bepaling in de wetgeving van de Raad van State en met name is genoemd dat de Raad van State gehoord kan worden over beleidsbeslissingen niet zijnde wetten of algemene maatregelen van bestuur.

De heer Heijne Makkreel en ook de heer De Boer hebben gevraagd naar de termijn tussen de vaststelling van de wet en de invoering ervan: is er voldoende ruimte om ook de uitvoerende instanties en de decentrale overheden de gelegenheid te geven om zich voor te bereiden op de invoering? Ik vind dat een belangrijk punt en het staat ook niet voor niets in de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat bij de invoeringsdatum inderdaad ook rekening gehouden wordt met de termijnen. Iedereen zal zich realiseren, dat dit een spanningsveld is: op het moment dat je die wetgeving klaar hebt, wil je haar ook zo snel mogelijk ingevoerd hebben maar juist omdat ook dit punt zo met nadruk is genoemd in de Aanwijzingen voor de regelgeving blijkt duidelijk, dat ook de regering een goede voorbereiding van de invoering van belang vindt voor het welslagen van de uitvoering van de wet. Ik ben het dus zowel met de heer De Boer als met de heer Heijne Makkreel eens, dat daaraan veel aandacht moet worden besteed.

De heer Schuurman en ik begrijpen elkaar nu goed. Natuurlijk kan worden doorgegaan met de voorbereiding van de uitvoering nadat de Tweede Kamer een wetsvoorstel heeft aanvaard maar het mag natuurlijk niet zo zijn, dat gedaan wordt alsof de Eerste Kamer daar ook mee akkoord is. Dat is de essentie van zijn opmerkingen evenals van de opmerkingen van de heer Heijne Makkreel, dat je niet doet alsof het geregeld is als de Tweede Kamer een wet heeft aanvaard. Dat zullen wij goed in de oren knopen, want dat zou ook onterecht zijn.

De heer Cohen heeft opgemerkt, dat wij het in abstracto allemaal met elkaar eens zijn dat de staatsrechtelijke lijn moet worden gevolgd. Natuurlijk moeten uitzonderingen mogelijk zijn maar de vorm waarin dat gegoten moet worden, zal per

onderwerp verschillen. Deze uitzonderingen hebben echter tot dit debat geleid. Om nu niet al te somber te worden en te zeggen, dat het er over een tijdje weer opnieuw zal inslijten, meen ik dat we dit debat moeten zien als een heel belangrijk signaal naar de regering om zorgvuldiger met de procedures om te gaan. Als in de Eerste Kamer een wetsvoorstel wordt behandeld en tegen het kabinet wordt gezegd, dat het in feite staatsrechtelijk niet juist heeft gehandeld, vind ik dat een ernstige berisping. Ik trek mij dat ook aan en ik zeg daarom toe, dat wij in elk geval beter zullen nadenken over integratie van planning en uitvoering. Die kan namelijk sowieso verbeterd worden. Daarbij speelt de suggestie van de minister-president een belangrijke rol.

□

Minister Kok: Voorzitter! Ik dank opnieuw de Kamer voor haar inbreng in tweede termijn. De minister van Justitie heeft de meeste opmerkingen van antwoorden voorzien en ook deze keer hoef ik dat niet te herhalen. Tegen de heer Heijne Makkreel zou ik willen zeggen, dat ik heel goed begrijp dat hij bepaalde aarzelingen heeft bij het begrip onomkeerbaarheid. Hij stelt dat het primaat van de wetgever, dus ook van de Eerste Kamer, een besluitvorming is waarbij men niet voor voldongen feiten wordt geplaatst. Daarbij hoort dat alles wat in de voorbereiding tot stand is gebracht, omkeerbaar moet kunnen zijn. Ik proef in zijn woorden, dat dit in formele zin zo mag zijn, maar dat men intussen op allerlei manieren bezig is om de zaken in de steigers te plaatsen. Daarom trekt de heer Heijne Makkreel zich vervolgens terug op het veel veiliger begrip "rechtsstatelijk karakter". Daarop mag op geen enkele manier iets worden afgedongen. Daaraan mag niet geknabbeld worden. Ik begrijp dat wel. Daar moeten echter twee opmerkingen tegenover worden geplaatst, niet confronterend maar misschien completerend.

In de eerste plaats heeft de heer Heijne Makkreel een tegenwerping gemaakt tegen mijn opmerking over het in een kabinetsperiode zoveel mogelijk afronden van belangrijke wetgeving die redelijkerwijs gesproken ook binnen zo'n periode kan worden afgerond. Hij heeft een

paar aansprekende voorbeelden gegeven van dingen die niet in één periode blijken te kunnen gebeuren. Voor sommige noemde hij zelfs een voorbeeld van 40 jaren. Daarmee gaan heel wat kabinetten heen, ook in dit land. Dat is duidelijk. De heer Heijne Makkreel merkte in dit verband op, dat niets menselijks de uitvoerende macht vreemd is en dat men in zo'n periode toch zoveel mogelijk wil realiseren. Ik voeg daaraan toe: niets menselijks is ook de kiezer vreemd. De burger, die op een bepaald moment het vertrouwen geeft aan kandidaat-volksvertegenwoordigers van waaruit vervolgens vertrouwen in een kabinet wordt uitgesproken, wil natuurlijk ook wel zien of de politici beloftes, toezeggingen en commitments waarmaken. Ik bedoel daarmee dus niet het persen van de rechterlijke organisatie of van het BW in hele korte periodes. Ik wil daarmee aangeven, dat dit element ook speelt. Dat is een onderdeel van het spanningsveld: de onvervreemd bare rechten juist van het parlement, natuurlijk als het gaat om het bewaken van het rechtsstatelijk karakter, en tegelijkertijd proberen waar dat kan op een verantwoorde manier het tempo erin te houden. Daarbij kunnen voorbereidingen van uitvoering een belangrijke rol spelen en soms zelfs uitvoeringselementen, mits die terug te draaien zijn en mits die niet zodanige consequenties hebben dat daarmee voldongen feiten worden gecreëerd.

De tweede opmerking in diezelfde sfeer is, dat de Eerste Kamer zelf wellicht ook wel eens de neiging heeft om een klein beetje in de marge van dat rechtsstatelijk karakter bezig te zijn. Zij gaat nooit echt in de fout. Men zal soms wel eens willen weten, of het "ja" tegen een voorstel en of de beoogde datum van inwerkingtreding van hetgeen in het voorstel wordt beoogd, op een goede manier kan worden gegeven c.q. tijdig kan worden uitgevoerd. Dat vraagt soms overleg met uitvoerende instanties. Ik heb daarvan wel voorbeelden in mijn hoofd zowel uit het verleden als uit het heden. Soms wil men ook bepaalde zekerheden in het debat met de regering hebben ten aanzien van de vraag, of iets voldoende uitvoerbaar is en of de voorbereiding daartoe tot stand is gebracht.

In de marge zitten puntjes van spanning. Het is niet principieel, maar misschien mag ik dat begrip

toch iets relativeren zonder aan de kern daarvan te raken.

Er is voldoende gesproken over de datum van inwerkingtreding van wet. Ik zeg dat ook tegen de heer De Boer. Als er een datum van ingang in het wetsvoorstel staat, is daar een redengeving bij. Dat is precies zoals ik dat heb beoogd. Die datum kan uiteraard altijd per nota van wijziging veranderd worden.

Wat de tweede motie betreft, heeft de heer De Boer en uiteraard de hele Kamer verstaan dat dit kabinet geen toezeggingen kan doen voor het volgende kabinet, ook ondergetekende niet. Wij kunnen echter wel een dossier achterlaten, waarin wij deze thematiek goed beschrijven. Samen met de collega van Justitie zal ik dat doen, zodat men daarmee bij de kabinetsformatie en, als men dat wil, bij de start van een nieuw kabinet zijn voordeel kan doen in het belang van het goed verder brengen van een aantal positieve elementen die hierbij van belang zijn.

De heer Schuurman heeft zijn opvatting herhaald die hij in 1990 ook aan mijn voorganger de heer Lubbers, kenbaar heeft gemaakt. Het gaat daarbij om de gedachte aan een zakenkabinet in het geval van een kabinetscrisis in verband met het nog kunnen afwerken van een wetgevingsprogramma met belangrijke onderwerpen. Mij spreekt dat evenmin aan als mijn voorganger. Ook in dit opzicht is dus sprake van continuïteit. Ik denk dat het te ver voert om daar nu uitvoerig op in te gaan. In de eerste plaats maakt de Kamer altijd haar eigen afweging van wat controversieel en wat niet controversieel is. De Kamer beslist daarover. Ik vind het van belang dat een missionair kabinet belangrijke wetgeving in het parlement kan verdedigen en toelichten. Het is bovendien de vraag hoe een zakenkabinet zich verhoudt met de in brede kring bestaande opvatting dat daar in beginsel een nieuw mandaat van de kiezers voor nodig is.

Voorzitter! Tot slot een zaak die in de eerste plaats beide Kamers in onderling overleg aangaat. De voortgangsoverzichten van wetgeving worden ook door het kabinet van belang geacht voor de afwikkeling door de Tweede Kamer, door de Eerste Kamer en soms door Tweede en Eerste Kamer beide in een zesmaandsperiode. In het overleg tussen de voorzitters van beide Kamers, soms misschien in contact

met de voorzitter van het kabinet, kan het van belang zijn om kwesties als deze in de toekomst met enige systematiek te bekijken. In het praktische overleg kunnen hierover wellicht bruikbare gedachten worden ontwikkeld. Ik geef dit als gedachte mee. Ik voel mij zelf natuurlijk ook aangesproken, want het kabinet is belanghebbende en heeft de verantwoordelijkheid om, daar waar het kan, een bijdrage te leveren aan het bespoedigen van procedures, op een wijze waarbij het goede evenwicht wordt bewaard tussen zorgvuldigheid en resultaat.

De voorzitter: Ik maak een opmerking naar aanleiding van de discussie over de rol van de voorzitters van beide Kamers en het overleg. Het overleg mag er niet toe leiden dat de Eerste Kamer zodanig wordt gecommiteerd, dat zij een eigen verantwoordelijkheid krijgt voor afhandeling op het moment dat de Tweede Kamer de tijd overschrijdt. De discussie over het onderwerp waarop de interpellatie van de heer De Boer betrekking had, is ingezet door mijn voorganger aan het einde van het vergaderjaar 1995. Hij beklagde zich er bij die gelegenheid over dat de Eerste Kamer zoveel in blessuretijd speelde. Als er tijdschema's worden afgesproken en de Tweede Kamer haalt ze niet – de ervaring leert dat dat een enkele keer voorkomt – mag het niet zo zijn dat de Eerste Kamer dan bereid is, die blessuretijd voor haar rekening te nemen.

De beraadslaging wordt gesloten.

De vergadering wordt van 16.30 uur tot 16.40 uur geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- het wetsvoorstel Goedkeuring van het op 6 november 1992 te Madrid tot stand gekomen Protocol betreffende de toetreding van de Helleense Republiek tot het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 en van de eveneens op 6 november 1992 te Madrid tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de toetreding van de Helleense Republiek tot de Overeenkomst tot uitvoering van het Akkoord van Schengen van 19 juni 1990, beide gewijzigd bij de Protocollen, respectievelijk

de Overeenkomsten van 27 november 1990 en 25 juni 1991 betreffende de toetreding van respectievelijk de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Republiek Portugal (23584).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! De staatssecretaris is zich er wellicht niet van bewust, welk onderwerp voorafgaand aan dit onderwerp aan de orde was: uitvoering van wetgeving in anticipatie op de vaststelling daarvan. We zijn hiermee dus vandaag ten tweeden male, en nu in een praktisch geval, bezig. Er wordt ons namelijk gevraagd, het wetsvoorstel 23584 goed te keuren en om daarmee Griekenland te doen toetreden tot de Schengenovereenkomst, om meteen daarop overigens in de praktijk een vergaande uitzondering te maken, namelijk het nog niet openstellen van de binnengrenzen. Die uitzondering was vervat in de agenda van de vergadering van het Uitvoerend Comité Schengen van 7 oktober in Wenen, wat te vinden is onder de stukken 19326, nr. 171. Die zaken zijn dus zeer aan elkaar gekoppeld. De staatssecretaris zal mij straks tegenwerpen dat hij die juist uit elkaar heeft willen halen, maar ik denk dat het onjuist is om dat te stellen. Wat gebeurt er als het Uitvoerend Comité van Schengen op 7 oktober bijeen is in Wenen, en het moment waarop en het deel van die uitvoeringsovereenkomst dat voor Griekenland in werking zal treden, in overweging neemt? Het Uitvoerend Comité Schengen praat dan over een zaak waarover de wetgever nog niet heeft besloten. De wetgever heeft nog niet besloten om Griekenland toe te laten tot Schengen, en alle anticiperende besluiten over de gehele of gedeeltelijke toepassing van de uitvoeringsovereenkomst zijn dus geheel in strijd met de werkelijkheid. Wetgever zijn namelijk de tien partijen die tot de Schengenovereenkomst behoren, en die had nog niet besloten om Griekenland toe te laten.

Wat wij op het internationale vlak zien gebeuren, is exact wat wij vanmiddag met de minister-president en de minister van Justitie hebben bediscussieerd voor het