

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2011

B

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Aan de minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 30 november 2010

De Eerste Kamer heeft kennisgenomen van de brief van uw ambtsvoorganger d.d. 8 september 2010 en de voorlichting van de Raad van State over de vraag of voorhang van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) staatsrechtelijk toegestaan is voordat een funderend wetsvoorstel de Eerste Kamer is gepasseerd, en het kabinetsstandpunt naar aanleiding van die voorlichting. De Raad onderkent dat zich een situatie kan voordoen waarin de behandeling van een wetsvoorstel een uitleg van het voorstel meebrengt waardoor de voorgehangen AMvB niet langer is te baseren op, of in overeenstemming is met het wetsvoorstel. In een voorkomend geval acht de Raad een aanpassing van de AMvB en een nieuwe voorhang geboden.

Deze oplossing voor het ook door de Raad en de regering onderkende probleem spreekt de Kamer niet aan. Zij ziet het verschijnsel ten eerste tegen de achtergrond van een bredere ontwikkeling waarin departementen, zelfstandige bestuursorganen en het veld vooruitlopen op nog bij de Kamers aanhangige wetgeving. In een vroeg stadium voorgehangen AMvB's werpen hun schaduwen vooruit, omdat deze – zoals de Raad in dezelfde voorlichting opmerkte – in toenemende mate materiële normen bevatten die in de wet in formele zin thuishoren. Er wordt dan met de inhoud van de AMvB's al rekening gehouden in de praktijk van de invoeringsvoorbereiding. Echter, als de AMvB een meer uitvoerend karakter heeft, kan het ook bezwaarlijk zijn dat de inhoud ervan al in praktijk wordt gebracht, zeker als de Kamer een beperkte uitleg van de wetstekst voorstaat. Het voorhangen van gedelegeerde regelgeving pas nadat het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is afgehandeld, draagt dus bij aan terugdringing van materiële normstelling in en te vergaande anticipatie op gedelegeerde regelgeving.

In de tweede plaats doet zich de vraag voor hoe te handelen indien de regering niet wil terugkeren op haar schreden, nadat bij de behandeling van de wet is gebleken dat een door de Tweede Kamer – al dan niet stilzwijgend – goedgekeurde, voorgehangen AMvB in strijd is met de in de Eerste Kamer vastgestelde uitleg.

Weliswaar is die situatie ook denkbaar als een voorstel eenmaal tot wet is verheven, maar dan heeft ook de Raad van State advies kunnen uitbrengen met de wetenschap dat de in de Eerste Kamer vastgestelde uitleg anders luidt. Bovendien heeft ook de Tweede Kamer dan haar oordeel kunnen geven met diezelfde wetenschap.

In de eerstgenoemde situatie is denkbaar dat de regering geneigd zal zijn al in de gedachtewisseling met de Kamer een ander standpunt in te nemen, waardoor de Kamer genoodzaakt zou zijn van de regering te verlangen eerst de voorgehangen AMvB aan te passen, alvorens tot afhandeling van het wetsvoorstel te komen. Echter, dat leidt aldus tot een uitoefening van de bevoegdheid van de Kamer die als oneigenlijk zou kunnen worden aangemerkt.

Om deze complicaties te vermijden acht de Kamer het gewenst dat de regering als staande praktijk invoert dat voorhang van gedelegeerde regelgeving niet eerder plaatsvindt dan nadat de Eerste Kamer een funderend wetsvoorstel heeft afgehandeld.

De Kamer tekent hierbij nog het volgende aan. Soms wordt een concepttekst van een AMvB ter kennis van de Kamer gebracht in het kader van de beoordeling van een wetsvoorstel, dus zonder toepassing van de voorhangprocedure. Aan de kennisneming van een dergelijk concept zal doorgaans alleen behoefte bestaan als wezenlijke normen, thuisbehorend in de wet in formele zin, in de AMvB zullen worden neergelegd. Zoals hiervoor opgemerkt, wil de Kamer aan die te vergaande delegatie paal en perk stellen.

De Kamer zou het op prijs stellen als de regering deze lijn wil onderschrijven en praktiseren.

Afschrift van deze brief zend ik aan de minister-president¹ met het verzoek aan alle bewindslieden te vragen ten aanzien van gedelegeerde regelgeving te handelen met inachtneming van het in deze brief gestelde.

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
Drs. P.R.H.M. van der Linden

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 147411.u/RvdL/GJH/eos.