

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

**

*0: EK

*1: 2006-2007

*2: 29

*3: WordXP

*4: 29ste vergadering

*5: Dinsdag 15 mei 2007

*6: 13.30 uur

**

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 64 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Coppoolse, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Engels, Franken, Van Gennip, De Graaf, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Kox, Van der Lans, Leijnse, Linthorst, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Nap-Borger, Noten, Pastoor, Putters, Rabbinge, Rosenthal, Ruers, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Van Thijn, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, De Vries, Wagemakers, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Witteveen en De Wolff,

en de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, mevrouw Ter Horst, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en mevrouw Huizinga-Heringa, staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

**

*N

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Van den Oosten, Luijten en Van Leeuwen, wegens verblijf buitenslands;

Platvoet, wegens verblijf buitenslands in verband met verplichten voor de Raad van Europa;

Minderman en Lemstra, wegens ziekte.

**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**. De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

*B

!Openbaarmaking ongecorrigeerde verslagen Tweede Kamer!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het voorstel tot wijziging van het Reglement Dienst Verslag en Redactie (Openbaarmaking ongecorrigeerde verslagen Tweede Kamer der Staten-Generaal) (EK XLIX, A).**

De **voorzitter**: Ik stel voor, conform het voorstel te besluiten.

**

Daartoe wordt besloten.

*B

!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de overheveling van de bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH)) (30600);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet adviesstelsel Justitie in verband met de permanente instelling van de commissie auteursrecht (30868);**

- **het wetsvoorstel Vaststelling van tijdelijke regels voor mediaconcentraties en enige daarmee verband houdende wijzigingen in de Mediawet en de Mededingingswet (Tijdelijke wet mediaconcentraties) (30921);**

- **het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met aanpassing van de berekeningssystematiek veronderstelde ouderlijke bijdrage en de verlenging van experimenten met vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing (30941).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

*B

!Implementatie EU-richtlijnen!

Aan de orde is (de voortzetting van) de behandeling van:

- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport "De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie" (EK 26200-VI, nr. 65, A);**

- **de brief van de minister van Justitie inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen (21109, nr. 159).**

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Hierbij wordt tevens betrokken:

- de brief van de minister van Justitie inzake bijzondere totstandkomingsprocedures voor en parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (EK 30800-VI, C).

(Zie vergadering van 14 maart 2006.)

De **voorzitter**: Ik heet beide ministers van harte welkom in dit huis.

**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Vorig jaar op 14 maart 2006 voerden wij in deze Kamer een debat met de minister van Justitie over de versnelde implementatie van EU-richtlijnen. Als woordvoerder van de VVD-fractie begon ik toen mijn bijdrage met de vaststelling dat het onderwerp van de versnelde implementatie van EU-richtlijnen niet nieuw is in deze Kamer en dat het in de zes jaar sinds 5 december 2000, de datum waarop de motie-Jurgens in deze Kamer is aangenomen, niet stil geweest is rondom dit onderwerp.

Ik zou het debat van vandaag met dezelfde constatering kunnen beginnen: het onderwerp is niet nieuw en ook het afgelopen jaar, sinds maart 2006, is het niet stil geweest rondom dit onderwerp. Zo stelde recent nog bij de behandeling van de nieuwe Geneesmiddelenwet op 6 februari jl. de woordvoerder van het CDA, de heer Van de Beeten, namens de overige woordvoerders het onderwerp nadrukkelijk aan de orde. Het begint wat vermoeiend te worden dat na de motie-Jurgens van december 2000 en na de motie-Jurgens van maart 2006, na het onderzoek van Besselink c.s. uit 2002, na het onderzoek van Steunenbergh en Voermans uit 2005 en na het debat van vorig jaar maart we nu weer over hetzelfde onderwerp debatteren, omdat we moeten constateren dat we nog geen stap verder zijn gekomen. Ik noem maar als sprekend voorbeeld de Wet milieubeheer, met als onderwerp

luchtkwaliteit, die op dit moment bij deze Kamer in behandeling is. Ook in dat wetsvoorstel wordt de delegatie-wetgevingstechniek gehanteerd waartegen deze Kamer bezwaar heeft, namelijk het wijzigen van de wet in formele zin door lagere regelgeving. De behandeling van dit wetsvoorstel is inmiddels aangehouden.

De bijdrage van de VVD-fractie aan het debat van vandaag kan eigenlijk heel kort zijn: de VVD-fractie wenst niet dat in strijd met art. 81 van de Grondwet bij wet wetgevende bevoegdheid aan een lagere regelgever wordt gedelegeerd met een machtiging aan die lagere regelgever om af te wijken van de wet in formele zin. De minister van Justitie heeft in maart 2006 toegezegd dat hij art. 34 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving in deze zin zou wijzigen. Helaas moeten wij constateren dat dit nog niet is gebeurd, hoewel wij inmiddels wel een brief hebben ontvangen waarin die intentie wordt uitgesproken.

Dat brengt ons dan weer opnieuw terug naar de discussie, want het moge duidelijk zijn dat in ieder geval de VVD-fractie niet rust vóór een eind wordt gemaakt aan de met de Grondwet strijdige wetgevingstechniek van buitenwerkingstelling van de wet in formele zin door AMvB's of zelfs ministeriële regelingen, zoals werd voorgesteld in de Geneesmiddelenwet.

Vandaag is zowel de minister van Binnenlandse Zaken als de minister van Justitie aanwezig. Dat geeft goede hoop op een vruchtbare gedachtewisseling. Het zou mooi zijn als wij vandaag tot een definitieve afronding van het onderwerp kunnen komen in de zin dat recht wordt gedaan aan art. 81 van de Grondwet en deze Kamer niet meer met de stofkam door wetsvoorstellen hoeft te gaan om delegatiebepalingen die een lagere regelgever machtigen om af te wijken van de wet in formele zin te ontmaskeren. Voor de VVD is de inzet van het debat van vandaag dat de regering onomwonden toezegt -- en dat ook daadwerkelijk uitvoert! -- dat dit soort gewraakte bepalingen niet meer in wetsvoorstellen zullen worden opgenomen.

Wat is de achtergrond van de discussie? Nederland worstelt al een tijdlang met het probleem dat er achterstanden zijn met de implementatie van EU-regelgeving. Dat is overigens niet een louter Nederlands probleem, ook een niet onaanzienlijk aantal andere lidstaten kampt ermee. Een oplossing zou wellicht kunnen zijn om in Europees verband op langere implementatietermijnen aan te dringen, maar ik vrees dat dat het probleem slechts verlegt. In mijn bijdrage aan het debat van 14 maart 2006 haalde ik een artikel aan van Bovens en Yesilkagit in het NJB van 11 maart 2005, getiteld "De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever". Zij stellen dat in Nederland ongeveer 87% van de richtlijnen wordt omgezet via vormen van gedelegeerde regelgeving, waarvan 44,5% bij ministeriële regeling en 30,3% bij AMvB. In 13% van de gevallen worden richtlijnen via een wet in formele zin geïmplementeerd. En die procedure duurt lang, gemiddeld 15 maanden. Die procedure wordt daarom aangevoerd als een van de belangrijkste verklaringen voor vertraagde omzetting en vervolgens als argument gebruikt om in implementatiewetsvoorstellen delegatiebepalingen op te nemen die een lagere regelgever machtigen om af te wijken van de wet in formele zin. De parlementaire behandeling zou oorzaak van de vertraging zijn. En dat, voorzitter, is nu juist niet het geval! In het debat van 14 maart heb ik met een aantal voorbeelden aangetoond dat de vertraging meestal veroorzaakt wordt door de lange voorbereidingstijd van een implementatiewetsvoorstel ten departemente.

De zorgen van mijn fractie over deze met art. 81 van de Grondwet strijdige wetgevingstechniek blijven echter niet beperkt tot de implementatie van EU-regelgeving. Ook bij de behandeling van -- ik noem het maar even "gewone" wetsvoorstellen ter onderscheiding van implementatiewetsvoorstellen -- lijkt de gewraakte wetgevingstechniek ingang te vinden. Ik noem als voorbeeld het wetsvoorstel Affectieschade. Er zijn overigens meer voorbeelden, zoals onlangs de WIA. In het wetsvoorstel Affectieschade wordt uitgegaan van vaste bedragen in geval van affectieschade. In de memorie van

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag stelt de minister van Justitie doodleuk dat niet valt uit te sluiten dat in de toekomst bij AMvB wordt gekozen voor een systeem met

gedifferentieerde bedragen. Dat betekent dus een afwijking van de wet in

formele zin. Hoe valt deze opvatting te rijmen met de brief van de minister van Justitie van 9 maart 2006 waarin hij stelt dat "het kabinet het niet wenselijk acht, vanuit een oogpunt van ordelijke wetgeving en de duidelijkheid daarvan, dat bij AMvB wordt afgeweken van de wet zelf ook al is dit staatsrechtelijk niet ondenkbaar"? Graag een toelichting van de minister.

Die laatste zinsnede -- "ook al is dit staatsrechtelijk niet ondenkbaar" -- brengt mij meteen bij de brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 24 april jl. In die brief stelt de minister van Binnenlandse Zaken -- naar ik begrijp mede namens de minister van Justitie --: "De vrijheid van de wetgever in formele zin brengt met zich dat hij de bevoegdheid heeft om te bepalen dat een lagere regelgever materieel van de wet in formele zin kan afwijken. Die afwijking vindt dan immers haar grondslag in de wet in formele zin zelf." Even verder vervolgt de minister: " Waar de wetgever vrij ruime mogelijkheden heeft om bepaalde bevoegdheden aan lagere regelgevers te delegeren, zal hij immers ten minste ook de bevoegdheid hebben om op een specifiek terrein en onder strikte voorwaarden aan de lagere regelgever de mogelijkheid te geven van de wet af te wijken.." Voor de ministers is dit laatste kennelijk staatsrechtelijk niet ondenkbaar, de VVD-fractie denkt daar heel anders over. Mijn fractie vindt dit staatsrechtelijk volstrekt ondenkbaar! Een wet in formele zin wordt gewijzigd door een actus contrarius, namelijk een andere wet in formele zin, niets meer niets minder. De opvatting van de ministers brengt met zich dat de wetgever in formele zin zichzelf de bevoegdheid geeft om af te wijken van de Grondwet, want, zo zeggen de ministers, inhoudelijk is de wetgever in formele zin vrij om te bepalen wat hij wil, en dat lijkt ons in strijd met die Grondwet.

In de brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 11 mei jongstleden lijkt deze opvatting genuanceerd te worden. De minister stelt namelijk aan het eind van pag. 2, begin pag. 3 van de brief: "Aldus zal geen gebruik worden gemaakt van bijzondere delegatiebepalingen die afwijking van de wet toestaan." Zien wij dit juist? Graag een reactie van de ministers. Afwijking van de Grondwet in geval van noodsituaties kunnen de ministers buiten beschouwing laten, want daarover gaat dit debat niet. Misschien kunnen de ministers ook ingaan op de betekenis van de woorden "ten minste" uit de aangehaalde passage van de brief van 24 april jongstleden. Welke nog verder gaande bevoegdheid dan een lagere regelgever machtigen om af te wijken van de wet in formele zin staat de ministers voor ogen?

Bij brief van 13 februari jongstleden zet de minister van Justitie zijn opvattingen uiteen omtrent de parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. De boodschap van de minister is duidelijk: een zo beperkt mogelijke betrokkenheid, want anders leidt dat maar tot vertraging en andere ellende. Mijn fractie onderschrijft de wenselijkheid van het vlot op orde brengen en houden van

het wetgevingsbestand; wie zou dat niet doen? Delegatie van regelgevende bevoegdheid kan er echter nooit toe leiden dat bij AMvB of ministeriële regeling wordt afgeweken van de wet in formele zin. De minister van Justitie constateert ook zelf dat dit een minder gewenste ontwikkeling is, "gelet op de geldende staatsrechtelijke verhoudingen". Dat klinkt omines. Moeten wij deze woorden zo opvatten dat de minister wijzigingen wil aanbrengen in die geldende staatsrechtelijke verhoudingen? Dat lijkt mij niet, maar ik hoor dat graag bevestigd door de minister.

Over de door de minister gewenste verandering in de geldende delegatieprocedures, zoals vermeld in de brief van 13 februari jongstleden, spreekt mijn fractie zich op dit moment niet uit. Daarover zal nog een indringend debat met de minister moeten worden gevoerd. Op dit moment volsta ik met de constatering dat mijn fractie niet zonder meer de ideeën van de minister over de beperking van de voorhangprocedure en de afschaffing van de nahangprocedure omarmt.

Het onderwerp van de brief van 13 februari jongstleden brengt mij tot de delegatie van bevoegdheden op Europees niveau. De Raad delegeert bevoegdheden aan de Commissie -- voldoende is dat de Raad in de basisregeling de voornaamste elementen van de regeling aangeeft -- en de Commissie stelt de uitvoeringsregeling op. Die uitvoeringsregeling is op haar beurt onderworpen aan een van de drie comit e-procedures die zijn neergelegd in het comitologiebesluit van 1987, dat opnieuw is vastgesteld in 1999. De democratische legitimatie van op deze wijze tot stand gekomen uitvoeringsbesluiten is naar het oordeel van mijn fractie ver te zoeken. Als vervolgens een op deze wijze tot stand gekomen uitvoeringsbesluit in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd moet worden door te bepalen dat de wet in formele zin gewijzigd of zelfs terzijde gesteld kan worden door een AMvB of een ministeriële regeling -- ik wijs maar weer eens op het debat over de Geneesmiddelenwet van 6 februari jongstleden -- dan is de democratische legitimatie nihil. Dat kan niet en dat mag niet.

Alles overziend, wil mijn fractie graag van beide ministers bevestigd zien dat de regering de Staten-Generaal niet ziet als een hindermacht, maar als de medewetgever wiens rol door de Grondwet is gewaarborgd. Die rol als medewetgever zou in het geval van EU-regelgeving efficiënter en effectiever kunnen zijn, als tevoren tijdig over voorgestelde EU-regelgeving overleg plaatsvindt tussen regering en Staten-Generaal. Tweede en Eerste Kamer weten dan wat er speelt, wat de bedoeling is en de regering weet hoe het parlement er in dit stadium over denkt. Resultaten: 1) geen of minder problemen met een snelle parlementaire behandeling van de implementatiewetgeving; 2) een heldere parlementaire procedure en kenbaarheid van de regelgeving. De rechtsstatelijke kwaliteit van de regelgeving is dan, zoals het hoort, gewaarborgd door het primaat van de wetgever en het legaliteitsbeginsel. Daarnaast zou het uiterst praktisch zijn als de implementatiewetgevingsmachine in een zo vroeg mogelijk stadium ten departemente wordt opgestart.

Mevrouw de voorzitter, het moge duidelijk zijn dat de VVD niet van mening veranderd is sinds 14 maart

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

2006. Ik heb het aan het begin van dit debat al gezegd: mijn fractie wenst geen wijziging van de wet in formele zin door een lagere wetgever, ook niet als het om implementatie van EU-regelgeving gaat. De VVD heeft geen behoefte aan nadere regelgeving in de Grondwet met betrekking tot de implementatie van EU-regelgeving, omdat zij de noodzaak daartoe niet ziet. Goede afspraken tussen regering en Staten-Generaal, een tijdig onderling overleg en een tijdige start van de implementatiewetsvoorstellen door de departementen bieden naar het oordeel van mijn fractie een effectief antwoord om EU-regelgeving tijdig "Grondwet-proof" te implementeren.

Voorzitter, wij wachten de reactie van beide ministers met belangstelling af.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Vooraleerst zou ik beide bewindslieden willen uitnodigen om de Kamer later in de eerste termijn ruimhartig te bedanken voor de coulance en largesse die zij heeft betracht bij de behandeling van dit wetsvoorstel en bij de voorbereiding van dit debat, en voor haar terughoudendheid in de kritiek op de voorbereiding daarop van de zijde van het kabinet. Ik hoop dat het kabinet dat wil doen, want het is zeven jaar geleden dat wij de regering via de motie-Jurgens hebben gevraagd om een studie naar de constitutionele aspecten van de implementatieproblematiek. Dat heeft geleid tot het rapport van de commissie-Besselink c.s., maar dat ligt er al vijf jaar. Deze Kamer heeft de regering, ofwel achtereenvolgende kabinetten, bij herhaling gevraagd om een reactie op dit rapport, zodat zij daarover met de regering van gedachten kon wisselen. Bij herhaling zijn er gelegenheden geweest om hier nader over te spreken. Uiteindelijk heeft de commissie van Justitie van deze Kamer maar een datum bepaald voor de behandeling van deze materie en de regering uitgenodigd om schriftelijk te reageren. Daarop volgde een brief van de minister van Binnenlandse Zaken waarin naar onze smaak nogal weinig stond over het rapport van de commissie-Besselink. Vervolgens kregen wij op verzoek een nadere reactie. Deze bereikte ons, tezamen met de reactie van de minister van Justitie -- let wel! -- circa 24 uur voordat dit debat aanving. Niettemin zullen wij dit debat inhoudelijk voeren, maar dit handelen van de regering verdient bepaald geen schoonheidsprijs.

Wel moet worden gezegd -- en dat maakt het een beetje triest -- dat regering en Kamer zo langzamerhand op één lijn zijn gekomen. Met minister Donner van Justitie en met deze minister hebben wij naar aanleiding van de Geneesmiddelenwet herhaaldelijk gediscussieerd over het vraagstuk van delegatie in relatie tot de implementatieproblematiek. Lezing van alle stukken maakt duidelijk dat de regering in de richting van de Kamer is opgeschoven en dat ook de wijze van aanpak van beide partijen steeds meer op één lijn is gekomen. Er blijft wel een belangrijk verschil bestaan in de gekozen constitutionele invalshoek. Mevrouw Broekers signaleerde ook al dat de regering in haar brieven vasthoudt aan de leer van het formele wetsbegrip, zoals dat in de Grondwet is neergelegd en hier en daar in de literatuur wordt verdedigd

bij de uitleg van artikel 81 GW. Deze Kamer zit in ieder geval bij de praktische uitwerking daarentegen wat meer op de lijn van het materiële wetsbegrip, in die zin dat niet alleen de grondrechten en het voorschrift met straffen te handhaven regels door wetten in formele zin een grondslag moet worden gegeven, maar dat de wetgever in meer opzichten niet de volle vrijheid heeft om zijn eigen bevoegdheid als het ware weg te delegeren. Daar gaat het uiteindelijk om.

Als ik naga wat hierover is gezegd, krijg ik de indruk dat zo langzamerhand de volgende situatie is ontstaan: de regering zegt dat het glas halfvol is, de Kamer zegt dat het glas halfleeg is. Beide partijen zeggen dus ongeveer hetzelfde, in ieder geval wanneer het de praktische uitwerking in het wetgevingsproces betreft. Dat is winst.

Het is verder ook een goede zaak dat de minister van Justitie in het kader van de aanwijzing voor de regelgeving is ingegaan op de manier waarop toezeggingen zijn nagekomen en de manier waarop de inhoudelijke lijn van de debatten met de regering in praktische aanwijzingen is omgezet.

Bij een aantal passages in de brief over de delegatieproblematiek wil ik nog kanttekeningen plaatsen. Omdat de voorbereidingstijd zo kort was, de problematiek niet alleen Justitie raakt, maar ook de Kamer en het wetgevingsproces in het geheel, en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken zich onvoldoende met deze materie heeft kunnen bezighouden, lijkt het mij gewenst dat de brief van de minister van Justitie in een later stadium in zijn volle breedte wordt geagendeerd. Wij kunnen deze problematiek dan beter voorbereid nogmaals met de woordvoerders van de commissies voor Binnenlandse Zaken, Justitie en Europese Samenwerkingsorganisaties bespreken. De materie is namelijk te belangrijk om vandaag af te doen.

Wij kunnen vandaag wel constateren dat wij de problematiek op dezelfde manier interpreteren, maar dat de delegatieproblematiek in het algemeen een grondiger debat verdient. De minister van Justitie heeft een interessante analyse gepresenteerd van de typen delegatiebepalingen uit het bestaande wettencorpus. De uitvoerige bijlagen bij het stuk verdienen verder zeker ook aandacht, omdat de minister weliswaar heeft gezegd dat in de toekomst voorkomen zal worden dat er te ver wordt gegaan met delegatievormen, maar dat hij het voor het bestaande wettencorpus aan de departementen wil overlaten. Zij moeten bepalen of het ongewijzigd moet blijven. In het debat van maart 2006 is echter tegen de minister gezegd dat er ook teruggekeken moet worden, omdat zelfs de Eerste Kamer te coulant is geweest met het toestaan van delegatie. Er zal moeten worden bezien of de wetgever in het verleden de fout in is gegaan.

Ik proef uit de brief van de minister dat hij dat gevecht met zijn collega's niet aan wil gaan, dan wel niet aandurft. Dat laatste kan ik nauwelijks aannemen van deze minister, maar toch: wat is de reden dat hij zich zo opstelt? Mijn inziens moeten wij echt proberen om de fouten die in het verleden zijn gemaakt, te corrigeren. Ik roep de minister dan ook nadrukkelijk op om dat te doen.

Het is niet langer toegestaan om met delegatiebepalingen af te wijken van wetten in formele zin.

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Het is mij echter niet duidelijk of dat ook geldt voor delegatiebepalingen die wettelijke bepalingen buiten werking stellen. In voetnoot 6 van de brief van 11 mei staat hierover: daarmee blijft de figuur buiten beschouwing die het mogelijk maakt dat formeel wettelijke bepalingen buiten werking worden gesteld en in plaats daarvan bij AMvB of ministeriële regeling regels worden gesteld. Als wij afspreken dat het mindere, afwijken, niet mag, mag het meerdere, het buiten werking stellen, ook niet. Misschien is dat een iets te eenvoudige gedachte, maar wellicht dat de beide bewindslieden in dat geval kunnen verduidelijken waarom ik dit verkeerd zie. In ieder geval zou ik het onwenselijk vinden dat het mogelijk zou blijven. Als dat zo is, moeten wij daarover echt nog eens grondig met elkaar spreken.

Ik kom nu op een punt dat alleen zijdeling wordt behandeld in het rapport van de commissie-Besseling en wel delegatie in Europese richtlijnen. Ik doe dat, omdat ik bij de behandeling van de Geneesmiddelenwet werd geconfronteerd met de noodzaak om een wet in formele zin te wijzigen, omdat de richtlijn wordt gewijzigd. In die richtlijn was voorzien dat zij inhoudelijk kon worden gewijzigd door middel van een comitologieprocedure. Ik heb mij in deze procedure verdiept en ik heb de conclusie getrokken dat zich hier op Europees niveau dezelfde problematiek voordoet als op nationaal niveau.

In Europa is de problematiek echter nog een graad ernstiger omdat comités, waarin geen nationale ambtenaren zitten, maar door de regeringen aangewezen experts die geen andere status hebben dan dat zij expert zijn, met de Commissie in overleg treden over door haar voorgestelde bepalingen. Als die comités deze bepalingen goedkeuren kan de Commissie doorgaan met deze uitvoeringsregeling, tenzij de Raad van ministers met een gekwalificeerde meerderheid of het Europees parlement met een eenvoudige meerderheid uitsprekt dat het op een andere wijze moet worden geregeld.

Deze mogelijkheid speelt op een breed terrein van regelgeving. Omdat de nationale regeringen hier op afstand staan als medewetgever, staan de nationale parlementen als controleurs van de regeringen evenzeer buitenspel. Ik pleit er met klem voor dat wij dit onderwerp nog eens grondig onderzoeken in samenspraak met de commissies voor Binnenlandse Zaken, Justitie en Europese Samenwerkingsorganisaties. Wij hebben hier namelijk een probleem bij de hand dat minstens zo ernstig is als het probleem van de implementatie van delegatiebepalingen. De Kamer moet hieraan zeker procedureel aandacht besteden, maar ik hoor toch nu al graag van de bewindslieden of zij hierover een opvatting hebben. Zijn zij bereid om hiernaar te kijken en dan in het bijzonder naar de spanning die ontstaat tussen de Commissie en de comités aan de ene kant en de Raad van ministers en het Europees parlement als verdragswetgever in de zin van de EG- en EU-verdragen aan de andere kant? Een ambtenaar van Buitenlandse Zaken zei mij in een discussie over de Geneesmiddelenwet dat een en ander op gespannen voet zou kunnen staan met Europese verdragen.

*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Het is een voorrecht om vlak voor mijn afscheid van deze Kamer een debat te

mogen voeren over de Grondwet, een onderwerp dat mij steeds zeer heeft geïnteresseerd. De heer Hirsch Ballin zal zich dat nog zeker uit zijn jongelingsjaren herinneren!

In al onze debatten hierover heb ik steeds vier onderwerpen naar voren gebracht. Het eerste is artikel 137, vierde lid van de Grondwet. Daarover hebben wij in december 2004 met de eervooranger van de minister van Binnenlandse Zaken, de heer De Graaf, gediscussieerd. In dit debat was de vraag aan de orde of de nieuwe Kamer een tweede lezing van een grondwetswijziging kan behandeling na een tweede verkiezing. Het tweede onderwerp is artikel 91, derde lid. Hierover hebben wij begin april met de minister van Binnenlandse Zaken gedebatteerd. Wij hebben vandaag een discussie over een onderwerp, het derde, dat ik zelf zal ophangen aan artikel 81 van de Grondwet. Ik zal het niet meer meemaken, maar het laatste onderwerp, artikel 13 van de Grondwet, moet nog behandeld worden. Hieraan heeft minister Hirsch Ballin destijds als lid van de Eerste Kamer een bijdrage geleverd door het voorstel voor wijziging van artikel 13 van de Grondwet op de lange baan te schuiven. Dat hebben wij dus nog te goed.

Al deze onderwerpen zijn sinds 1998 aan de orde. Ik heb inmiddels een overzicht laten verspreiden dat ik de laatste dagen manmoedig heb opgesteld. In dat overzicht ziet u terug wanneer de Kamer zich sinds 7 april 1998 met de versnelde implementatie van EU-besluiten heeft bemoeid. Dat overzicht beslaat twee en een halve bladzijde met Kamerstukken. Het allerlaatste is het huidige plenaire debat. In de brieven van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie die wij vandaag behandelen, is overigens valsheid in geschrifte gepleegd, want die brieven zijn ons pas gisteren geworden terwijl 11 mei als verzenddatum wordt vermeld. De heer Van de Beeten heeft hierop al op de hem afgepaste wijze commentaar geleverd. Hoe het ook zij, het is een lange lijst. Een opvallend element daarin, waarover ik mij zorgen maak, is het functioneren van de overheidsdiensten. De verantwoordelijkheid voor dit soort zaken berust bij twee ministeries, te weten Justitie en BZK. Er zijn echter evenveel wetgevingsimperia als er departementen zijn. Zelfs binnen departementen is er blijkbaar geen overeenstemming van beleid, want in februari 2006 heeft staatssecretaris Van Geel van milieu een wetsvoorstel ingetrokken omdat er dergelijke bepalingen in stonden. In oktober 2006 heeft dezelfde staatssecretaris een nieuw wetsvoorstel ingediend, waar dit opnieuw in stond.

Voorzitter, ik stel voor, om het overzicht op te nemen als aanhangsel bij de Handelingen. Anders moet ik alles voorlezen, en dat lijkt mij buitengewoon vervelend.

De **voorzitter**: Ik stel voor, te voldoen aan het verzoek van de heer Jurgens tot het doen opnemen van een noot in de Handelingen met een overzicht van de bemoeienis van de Eerste Kamer met versnelde implementatie van EU-besluiten.

**

Daartoe wordt besloten.

(De noot is opgenomen aan het einde van deze editie van de Handelingen.)<?>

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Een zeer nuttige poging is er gedaan door minister Brinkhorst van Economische Zaken. Hij heeft in 2004 geprobeerd een wetsvoorstel tot stand te brengen over de totstandkoming en implementatie van EG-besluiten op het terrein van energie, post en telecommunicatie. Daarin staat helaas ook de gewraakte methode. Dat is de reden waarom wij ons per fractie tot de overzijde hebben gewend -- dat was een unieke gebeurtenis -- om aan onze geestverwanten aldaar te vragen, dit te willen tegenhouden. Ik heb zelfs vanuit deze Kamer een brief aan de minister gestuurd met de mededeling dat de Kamer zich daarover aldus had uitgesproken. Een van de antwoorden van de minister was toen dat in hetzelfde wetsvoorstel in ieder geval een garantie werd geboden dat tijdig wordt begonnen met het behandelen van ontwerpbesluiten van de Europese Commissie. Daarin had hij wel weer gelijk. Wanneer een en ander goed wordt doorgesproken, niet alleen in Brussel en met de wetgevingsjuristen van het departement, maar ook met beide Kamers, lijkt het mij dat de desbetreffende wetsvoorstellen snel door de Kamers kunnen worden behandeld. Daarom bleven wij ons verzetten tegen het voorstel van de heer Brinkhorst. De achterliggende gedachte, namelijk eerder beginnen, was echter uitstekend.

Dan kom ik nu toe aan de brief van de minister van BZK. Daarin gaat het onder meer om het principiële punt of deze methode van wetgeving überhaupt toelaatbaar is. Haar voorganger minister Klaas de Vries heeft daarover een rapport gevraagd aan een tweetal juridische faculteiten, te weten die van Utrecht en die van Rotterdam. Dit dikke rapport, "de Nederlandse Grondwet en de Europese Unie", ligt er sinds mei 2002. Er is een vaste afspraak dat, als aan de regering een advies wordt uitgebracht, dit zal gebeuren binnen een redelijke termijn. In dit geval was die termijn ongeveer zes maanden. In het overzicht staan toezeggingen van opeenvolgende bewindslieden van BZK dat het rapport het volgende voorjaar, dan wel over een half jaar of drie maanden zou verschijnen. Dat is toch wel een gênante vertoning. Het moet toch mogelijk zijn om op zo'n rapport een reactie te geven.

Vandaag kunnen wij erover praten, en nu zegt de minister van BZK wel heel gemakkelijk dat zij niet denkt aan allerlei voorstellen om de Grondwet te wijzigen. Zij denkt dat dit niet nodig is. Als wij inderdaad uitgaan van de snellere implementatie door eerder te beginnen, dan is het niet strikt noodzakelijk. Er was destijds in het debat in de Kamer om gevraagd, teneinde in elk geval een grondwettelijk gerechtvaardigde methode van afhandeling te realiseren, als de snelle implementatie niet zou lukken. Daarvoor kunnen mogelijkheden worden geschapen door wijziging van de Grondwet, zoals in de Franse situatie, waar er verschil is tussen "domaines de la loi" en "ordonnances". Het is dan mogelijk om sneller te werk te gaan wanneer gebruik wordt gemaakt van ordonnances. Deze vervallen na een bepaalde tijd. Dit is allemaal geregeld in artikel 37 en 38 van de Franse grondwet. Een soortgelijk voorstel voor een nieuw artikel 89a in de Grondwet staat in het rapport-Besselink c.s. De regering wil er niet aan, maar ik kan mij voorstellen dat dit iets is

dat een staatscommissie eventueel opnieuw zou moeten bezien.

Als men niet deze weg opgaat, moet men zich houden aan de normale constitutionele praktijk. Het is de vraag of deze methode daarbinnen valt. Vorige sprekers hebben zich daarover reeds negatief uitgelaten. Ikzelf heb dat ook enige malen gedaan. Minister Donner hield in het vorige debat vol dat artikel 81 niet een materieel wetsbegrip bevat, maar daar gaat het niet om. De heer Hirsch Ballin en ik weten beiden dat dit inderdaad niet het geval is. Het gaat echter om het formele wetsbegrip, dat door mevrouw Broekers heel kort en krachtig is samengevat: Als wij met elkaar een wet maken, is het niet aan anderen om die wet te veranderen. Dat is het actus-contrariusbeginsel. Een wet wordt vastgesteld door de Staten-Generaal. Als je de wet wilt veranderen, moet dat gebeuren door regering en Staten-Generaal. In de brief van 24 april en in die van 11 mei staan moeizame passages, waarin de minister van BZK schrijft dat de wetgever vrij is om te handelen. Er is alleen een grens in de zin dat het geen blanco delegatie mag worden. Er wordt echter nergens ingegaan op het betoog dat meerdere malen in deze Kamer is gehouden, noch op het rapport-Besselink c.s., namelijk dat een en ander strijdig is met artikel 81. Als wij dit laten passeren betekent dit in feite dat twee partijen een contract sluiten, maar binnen dat contract bepalen dat een van beide contractpartijen daarvan mag afwijken, zonder de andere partij te raadplegen. Dat lijkt mij geen goede wijze van omgaan met elkaar. De minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat het niet verstandig is om deze methodiek toe te passen, wegens de overzichtelijkheid van de regelgeving. Ook minister Donner was bereid om dat argument te onderschrijven. Daardoor kwamen wij tot hetzelfde resultaat, maar op basis van verschillende argumenten. Het willen hanteren van een dergelijke methode is naar mijn idee anticonstitutioneel, omdat daarmee de dominantie van de regering op het gebied van de regelgeving wordt onderstreept. Zij bepaalt mede de inhoud van de richtlijn op grond waarvan deze techniek wordt toegepast. Zij bepaalt het wetsvoorstel ter implementatie daarvan en zij zou ook nog de afwijking van dit wetsvoorstel mogen bepalen. Daarmee is de dominantie van de regering op dit terrein wel erg ver doorgeschoten.

In haar herziene standpunt uit 1994 heeft de regering een aantal strikte beperkingen gesteld, aangezet door de minister van Justitie. De minister van Binnenlandse Zaken hield zich gedurende die gehele periode op de vlakte. De activiteit is uitgegaan van Justitie. Dat past ook, omdat Justitie de Aanwijzingen voor de Regelgeving pleegt te redigeren. Daarna zijn er opnieuw wetsvoorstellen op de Kamer afgekomen, die de Raad van State en de Tweede Kamer waren gepasseerd. Wij moesten nog eens zeggen: wilt u deze bepalingen niet in werking laten treden, want anders verwerpen wij het wetsvoorstel. Het is raar dat noch de Raad van State noch de Tweede Kamer een mechanisme hebben ingebouwd om te voorkomen dat zij de zaak zonder enige opmerking laten passeren, ook al doet de regering hardnekkig hetzelfde en ook al voldoet zij niet aan haar eigen normen. Dat verbaast mij met name van de Raad van State, en iets minder van onze collega's van de overzijde.

Ik kom tot mijn conclusie. Ik denk, als je het lijstje beziet, dat er sprake is van een slechte coördinatie binnen de regering. Ik hoop dat de minister van Justitie met zijn geestelijk gezag zijn collega's zover zal weten te krijgen dat zij zich op dit punt beter gedragen. De regering moet op dit punt eenheid tonen. Wij zullen nog moeten praten over de vraag of artikel 33a, het nieuwe onderdeel van de Aanwijzingen voor de Regelgeving, voldoende is. Met name gaat het daarbij om voetnoot 6 in de brief van 11 mei, waarin de zaak meteen weer onderuit wordt gehaald. Evenals de heer Van de Beeten zou ik op die vraag een antwoord willen hebben. Een en ander moet zeker niet in andere wetten voorkomen. De discussie gaat over de implementatie van EG-besluiten. In het geval van de WIA was er helemaal geen sprake van een EG-besluit. Het was gewoon de minister van SZW die dat deed. Ik herinner mij dat ik in deze Kamer, met toestemming van mevrouw Westerveld die het onderwerp behandelde, minister de Geus bij interruptie heb gevraagd of hij niet vond dat wat hij voorstelde in strijd was met de Grondwet. Zijn antwoord was kort en goed gezegd dat hij niet over grondwetzaken ging en dat ik daarvoor zijn collega van grondwetzaken moest hebben. Toen ik voorzichtig opmerkte dat misschien het afgelegd hebben van een eed op Grondwet reden is om een opmerking uit de Kamer dat iets in strijd met de Grondwet is serieus te nemen, antwoordde hij op de hem eigen wijze dat hij dat dan wel morgen zou bekijken. Het wetsvoorstel is wel aangenomen. Dat typeert de situatie waarin de Eerste Kamer terecht komt als er een wetsvoorstel wordt behandeld dat grote politieke betekenis heeft. Wij staan helemaal aan het eind van de rit. Het zou merkwaardig zijn geweest om te besluiten de WIA niet in te voeren omdat er drie bepalingen in voorkomen die op ondergeschikte punten in strijd zijn met artikel 81. In een dergelijke situatie moet de Eerste Kamer niet worden gebracht. Zo'n bepaling moet van tevoren uit het voorstel worden gehaald.

Het beleid van de regering zoals uitgedrukt in de notities van 1999 en 2004 is sindsdien helemaal niet opgevolgd. Die beide kabinetsstandpunten, waaronder die van 27 juli 2004, zijn in vele opzichten niet nagevolgd. Er bestaat een verschil van mening over de principiële achtergrond hiervan met de minister van BZK. In denk dat de Kamer zich er toch, nadat zij het antwoord van de regering heeft gehoord, op moet bezinnen of zij zich niet nog krachtiger moet opstellen op dit punt dan zij gedurende de afgelopen negen jaar heeft gedaan. Ik hoop dat de minister die is belast met grondwetzaken mijn overzicht van de bemoeienis van de Eerste Kamer voortaan op haar nachtkastje zal hebben liggen om te voorkomen dat onder haar bewind zoiets ooit nog zal voorkomen.

*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Het was mij ook al opgevallen dat een brief die was gedateerd op 11 mei 2007 ons pas gisteren rond 16.00 uur bereikte. De nogal lijvige bijlage bij die brief zag ik pas vanmorgen in mijn postvakje liggen. Mijn fractie was blij verrast door deze brief omdat alle gemarkeerde wijzigingen en opmerkingen van de ambtenaren erin stonden. Aldus

kregen wij de travaux préparatoires van deze belangrijke brief ook toegezonden. Ik heb begrepen dat het een misverstand was. Het was echter wel interessant om kennis te nemen van al de gemarkeerde wijzigingen. Zo konden wij lezen dat er een zin is verwijderd waarin stond dat voor zover de minister van Justitie bekend was de afwijkingsbepalingen in de praktijk niet tot problemen hebben geleid. Dat roept de vraag op of het de minister van Justitie bekend was dat die afwijkingsbepalingen wel tot problemen hebben geleid en, zo ja, welke. Ik heb er zelf al één geconstateerd, maar daar kom ik zo op terug.

Mijn fractie heeft mij vanmorgen opdracht gegeven om in tweede termijn een motie in te dienen waarin de regering wordt verzocht in het vervolg alle stukken die naar deze Kamer worden gezonden te voorzien van de eerder aangebrachte wijzigingen en opmerkingen van de ambtenaren. Ik verwacht eigenlijk dat de minister na dit debat aanstaande vrijdag in de ministerraad zal voorstellen om dat sowieso te doen, zodat de motie niet nodig is.

Bijna acht jaar geleden hield ik hier mijn maidenspeech over het wetsvoorstel 26394. Dat wetsvoorstel bevatte een wijziging op de Werkloosheidswet, namelijk de invoering van artikel 130 en verder. Artikel 130 van Werkloosheidswet komt voor op de lijst die wij vanmorgen hebben gekregen, op pagina 12. Met dit artikel werd een experimenteerbepaling opgenomen in de Werkloosheidswet om activering van werkloze werknemers beter mogelijk te maken. Wij hebben toen van harte met dit wetsvoorstel ingestemd met de gedachte dat deze bepaling tijdelijk zou zijn en na verloop van tijd zou expireren als al de werklozen geactiveerd zouden zijn. Dat was vijf later inderdaad het geval. De AMvB die in strijd met de Werkloosheidswet, maar gefiatteerd door artikel 130, heeft gegolden, is enkele jaren geleden ingetrokken. Het artikel bestaat echter nog steeds.

Ik vraag mij af of op die lijst van artikelen, waarvan er opmerkelijk veel van het ministerie van SZW afkomstig zijn, meer van dat soort obsoleete bepalingen staan. Ik vind niet alleen dat wij in de toekomst niet meer van dit soort afwijkingsbepalingen mogelijk moeten maken, maar ook dat wij de bepalingen die in het verleden zijn aangenomen en obsoleet zijn geworden in elk geval moeten opruimen. Daarnaast vind ik dat wij zeer kritisch moeten zijn ten aanzien van de vraag of dergelijke artikelen nog bestaansrecht hebben. Wat dat betreft vond ik de brief van 11 mei 2007 wat teleurstellend. De ministers die zijn belast met de Grondwet en de wetgevingskwaliteit komen eigenlijk niet verder dan het aan hun collega's van de vakdepartementen over te laten om te bezien of zij een grote opruiming willen houden van dit soort bepalingen. Ik denk dat deze Kamer daarvoor bij herhaling te duidelijk heeft gemaakt dat zij dit soort afwijkingsbepalingen gewoonweg niet "mot". Ik vraag de bewindslieden of zij een wat actievere rol willen spelen om ervoor te zorgen dat hun collega's die grote opruiming houden.

De heer Jurgens sprak net al over de WIA en het interessante debat dat hij over de Grondwet had met minister De Geus. Het wekt bij mij vertrouwen dat de heer De Geus is vervangen door de voormalige minister van

Justitie. Misschien kunnen wij dit soort debatten met de minister van SZW in het vervolg op een wat zakelijkere manier voeren. Die kwestie met de WAO en de WIA was meer dan een bedrijfsongeval. De Centrale Raad van Beroep is ons inmiddels te hulp gekomen en heeft in een uitspraak van 2 maart 2007 het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten als strijdig met de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering bestempeld. Het Schattingsbesluit was gebaseerd op artikel 18 van de WAO waarin de gewraakte afwijkingsbepaling staat. De Centrale Raad van Beroep vond echter dat een beschikking van UWV op grond van dat Schattingsbesluit vernietigd diende te worden omdat het te ver af stond van de bedoeling van de WAO. Waar WAO staat, kan volgens mij overigens ook WIA worden gelezen.

De vraag is of dat erg is. Dat is het geval. Het leidt er namelijk niet alleen toe dat er ongeveer 30.000 dossiers opnieuw moeten worden beoordeeld, wat een hoop werk is voor de uitvoeringsorganisaties, maar het is ook buitengewoon slecht voor het aanzien van de wetgever. Ik noem dit voorbeeld om aan te geven dat er in de praktijk wel degelijk problemen zijn en dat die problemen geen kleine formele punten betreffen.

Voorzitter. Ik sprak net over mijn maidenspeech. Toen ik vanmorgen enigszins weemoedig tegen mijn geliefde zei dat dit waarschijnlijk de laatste keer is dat ik op dit spreekgestoelte sta, vroeg hij of daar ook een term voor is zoals maidenspeech. Ik kon niet verder komen dan "ouder, sadder and wiser geworden vrouwenpeech". Het zou misschien ook zwanenzang kunnen zijn, maar dat vind ik in combinatie met meisje toch weer wat meer naar de "De dood en het meisje" ruiken. Sadder en ouder, daar kunt u niets aan doen. Wiser ben ik in elk geval in zoverre geworden dat ik vind dat de Eerste Kamer met dit soort dit soort debatten haar nut heeft bewezen. U weet dat mijn partij de Eerste Kamer bij het grofvuil zou willen zetten. Met dit soort debatten en de doortastendheid waarmee een aantal leden ervoor heeft gezorgd dat dit punt op de agenda is blijven staan, vind ik dat de Eerste Kamer haar meerwaarde heeft getoond.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. In de motie-Jurgens c.s., die in 2006 Kamerbreed is aangenomen, wordt de regering verzocht om te bevorderen dat op korte termijn in de aanwijzingen voor de regelgeving een duidelijke formulering wordt opgenomen dat een delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever, welke de lagere regelgever machtigt om af te wijken van de wet in formele zin niet is toegelaten. Daar gaat dit debat eigenlijk over en over de vraag of de regering die motie inmiddels heeft uitgevoerd. Het formele antwoord op die vraag is "nee".

Nadat wij gisteren de op 24 april jongstleden door minister Ter Horst in het vooruitgestelde brief van haar collega van Justitie eindelijk ontvingen, luidt het feitelijke antwoord naar de mening van mijn fractie "ja". Minister Hirsch Ballin schrijft ons dat hij de aanwijzingen voor de regelgeving zodanig zal aanpassen dat alleen nog bij regelgeving die verband houdt met noodsituaties of experimenteren delegatie met afwijkingsbevoegdheid

aanvaardbaar zal worden geacht. Naar de mening van mijn fractie wordt althans materieel in verregaande mate tegemoetgekomen aan wat in de motie-Jurgens destijds werd geformuleerd. Hoera!

Goed werk vergt tijd. Zeven jaar doen over het laten doorsijpelen van een dringende wens van deze Kamer in het beleid van de regering is echter enigszins overdreven. Het overzicht van collega Jurgens is lachwekkend, ware het niet dat het eigenlijk helemaal niet om te lachen is als drie pagina's kunnen worden geschreven over treurige miscommunicatie tussen regering en Eerste Kamer, waaraan de Eerste Kamer niet debet is. Opeenvolgende regeringen wisten zeven jaar lang zo te handelen dat zij niet deden wat deze Kamer uitdrukkelijk op goede gronden wilde, namelijk artikel 81 van de Grondwet zo uitleggen dat afwijkende delegatie niet mag. Ook de brief van minister Ter Horst van 24 april jongstleden hielp niet echt om duidelijkheid te krijgen, om het maar op een vriendelijke manier te zeggen. Dat is pas gebeurd dankzij de brief die minister Hirsch Ballin heeft ondertekend en wij 24 uur voor dit debat binnenkregen. Daarvan kun je zeggen dat de gewenste duidelijkheid eindelijk wordt gegeven. Het vervelende van die brief was alleen dat het oorspronkelijke verhaal dat ik afgelopen weekend, net terug van vakantie, schreef, kon worden verscheurd. Dat verhaal stond namelijk in het teken van de vraag hoe lang deze Kamer nog kon tolereren dat de regering niet deed wat zij wilde. Dat heeft minister Hirsch Ballin vakkundig ondervangen door de te zeggen: ik ga wel doen wat jullie willen. Desalniettemin was het mij die extra moeite zeker waard, want ik vind het fijn dat wij deze zaak hier vandaag met het afscheid van collega Jurgens in het verschiep op een fatsoenlijke manier kunnen afronden. Het door de minister van Justitie verschaft overzicht van gevallen waarin sprake is van afwijkende delegatie laat overigens ook zien dat wij het hier niet over een academische kwestie hebben. Minister Donner wist nog al eens iets in die richting te suggereren. Hij zei dan bij voorbeeld dat collega Jurgens iets moest hebben om mee bezig te zijn. Inmiddels is gebleken dat dit "iets" een pagina of 60, 70 aan samenvatting van wetgeving heeft opgeleverd.

Wij kenden het standpunt van de vorige minister van Justitie, die ik zojuist noemde, al: afwijkende delegatie mocht van hem wel, maar achtte hij niet wenselijk. Daarmee ging hij al een stuk verder dan zijn voorgangers op Justitie en verder dan tal van ministers van van alles en nog wat, die gretig gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot afwijkende delegatie, zoals uit het overzicht dat wij hebben gekregen, blijkt. Wat daarvan precies de impact is, is niet zo gemakkelijk te doorgronden. Wij hebben het verhaal van collega De Wolff over de WAO en de WIA gehoord. Daarvan is het duidelijk. Aan Van der Beeten hebben wij te danken dat wij dat van de Geneesmiddelenwet boven tafel hebben gekregen. De precieze impact van al die afwijkende delegatie is echter niet duidelijk. Ik ga ervan uit dat er net iets meer wordt gedaan dan de minister van Justitie in zijn brief stelt, namelijk dat hij zijn collega's vraagt om het eens in de gaten te houden. Ik vraag de minister van Justitie om het zelf in de gaten te houden. Dan heb ik er net iets meer vertrouwen in dat het ook echt gebeurt. Ik wil

ook een verslag van zijn bevindingen ontvangen, waarover wij dan in deze Kamer kunnen debatteren. Wij moeten natuurlijk wel weten waar die nimmer aflatende weigering van de regering om tegemoet te komen aan de wensen van deze Kamer echt toe heeft geleid. Dan is duidelijk wat academisch en leuk voor de theorie was en wat daadwerkelijk effect heeft gehad.

Blijkens de brieven van beide ministers is de regering het er met deze Kamer over eens dat artikel 81 de kern van de democratische legitimatie van wetgeving is. Het lijkt erop dat regering en Senaat dat nu het zelfde gaan duiden. Eerder deden zij dat niet, zoals ik meldde door te verwijzen naar de opvattingen van voormalig minister van Justitie Donner. Deze regering gaat verder dan de vorige regering wilde gaan en zelfs verder dan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties getuige haar brief van 24 april jongstleden aan deze Kamer wilde gaan. Dat vond ik opmerkelijk. Zij stelde in genoemde brief immers nog dat artikel 81 niet verhindert dat in een wet wordt bepaald dat lagere regelgeving tot afwijkende delegatie mag komen. Het primaat van de wetgever stond volgens de brief van die minister afwijkende delegatie niet in de weg, aangezien de Staten-Generaal zelf betrokken zijn bij de totstandkoming van de wet in formele zin. Wat minister Ter Horst ons nog op 24 april jongstleden schreef, was eigenlijk Donneriaans. Ik was daarom werkelijk verbaasd over de brief van de minister van Justitie, niet alleen omdat die zo laat kwam, maar vooral ook omdat die zo helder was en omdat erin stond dat afwijkende delegatie niet meer werd toegestaan, tenzij het om noodwetgeving en experimenten ging. Ik ga ervan uit dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het inmiddels helemaal eens is geworden met de minister van Justitie. Zij schudt van nee. Dat kan betekenen dat zij dat niet is of dat zij vindt dat de man achter het spreekgestoelte er helemaal niets van snapt. Dat hoor ik zo meteen graag. Voor de Handelingen is het wel goed om dit vast te leggen. Het leek mij in ieder geval een soort vervroegde Pinksteren dat met steun van de goede hulp van de minister van Justitie alle ministers ineens inzagen dat het natuurlijk waar was wat deze Kamer altijd had gezegd, namelijk dat artikel 81 verbiedt dat wij er dit soort praktijken op na houden. Ik wil wel duidelijk weten of de regering nu met een mond spreekt, door wat dan ook geïnspireerd, als zij zegt dat afwijkende delegatie niet meer voorkomt, behalve in de gevallen die mevrouw Broekers noemde en waar wij het nu verder niet over hoeven te hebben.

Het lijkt erop dat de regering alsnog bereid is, de motie-Jurgens uit te voeren. Dat is een grote stap voorwaarts. Het is treurig dat het zo lang heeft moeten duren, maar het is belangrijk dat deze stap nu wordt gezet, zeker omdat de gehele discussie zich in de context van de implementatie van Europese regelgeving heeft afgespeeld. Het verhaal van Rob van der Beeten over hoe complex dat allemaal verloopt, was het vermelden bij deze gelegenheid waard. Niet alleen wij weten niet wat er gebeurt, allerlei mensen weten niet wat er gebeurt als er in comités in Brussel of elders regels worden opgesteld. Daar komt geen politicus meer aan te pas. Wij hebben ook niet eens meer zicht op de invoering ervan. Mevrouw Broekers zei al dat wij met de stofkam door al die dingen moesten gaan. Dat is echt iets te veel van de kostbare tijd van leden van de

Eerste Kamer gevraagd. De kwestie, die al die jaren onder leiding van collega Jurgens heeft gespeeld, was dus ook met het oog hierop zeker niet academisch. Het is hard nodig dat de regering vandaag duidelijk stelt wat de lijn is. Naar de mening van mijn fractie is dat geen afwijkende delegatie. Afgelopen uit. Verder vraagt mijn fractie om een analyse en evaluatie van waartoe afwijkende delegatie heeft geleid en om de eventueel noodzakelijke opschoning van een aantal van die regels.

Ik ben lang niet altijd voor allerlei Brusselse regelgeving, maar als die er is, dient die snel te worden geïmplementeerd. Dat heb ik hier meerdere malen gezegd. Als die snelheid echter ten koste van onze Grondwet gaat, hoort in ieder geval deze Kamer als hoeder van de Grondwet op de rem te gaan staan. Ik vind het erg belangrijk dat dit is gedaan en ik vind het een groot compliment aan collega Jurgens waard. Dat maak ik hem dus ook. Ik vind het verstandig dat de regering uiteindelijk eieren voor haar geld heeft gekozen en niet alleen meer zegt dat zij de motie-Jurgens als een ondersteuning van haar beleid beschouwt, zoals minister Donner altijd zei, maar er daadwerkelijk naar handelt. Het is zaak dat wij nu duidelijkheid krijgen. Ik ga ervan uit dat de regering na de in mijn ogen wel heldere brief van 11 mei jongstleden dat in haar eerste termijn zal doen. Doet zij dat niet, dan zal de Kamer in tweede termijn moeten nagaan of daar nog iets over geformuleerd en geformaliseerd moet worden.

De beraadslaging wordt enkele ogenblikken geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

*B

!Modernisering waterschapsbestel!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- het wetsvoorstel Wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel) (30601).

(Zie vergadering 6 maart 2007.)

De **voorzitter**: Ik heet mevrouw de staatssecretaris van harte welkom. Ik breng de Kamer in herinnering dat de beraadslaging op 6 maart jl. is geschorst tijdens het antwoord van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in tweede termijn. Vervolgens heeft zij de Kamer geïnformeerd bij brief van 20 april 2007 (13 601, E). De staatssecretaris heeft te kennen gegeven dat zij haar tweede termijn graag nog mondeling wil afronden. Ik heropen daarom de beraadslaging en geef het woord aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Staatssecretaris **Huizinga-Heringa**: Ik dank de Kamer voor de bereidheid om de behandeling van dit wetsvoorstel nu voort te zetten. Het doet mij plezier in de korte aantekeningen van de commissievergadering van 24 april jl. te lezen dat uw Kamer het wetsvoorstel voor het einde van de zitting van de Eerste Kamer wil afhandelen. Ik ben blij dat uw Kamer het met mij eens is dat voortgang in dit wetgevingsproces van groot belang is. Er moeten immers nog allerlei acties plaatsvinden voordat de waterschappen daadwerkelijk aan de slag kunnen met de nieuwe wet.

Bij mijn ministerie wordt gewerkt aan het waterschapsbesluit, de AMvB bij deze wet. Dat ontwerpbesluit ligt vrijwel klaar voor inspraak en advisering. Ook de provincies en waterschappen zijn volop bezig met de voorbereiding van de nieuwe reglementen. Deze uitvoeringsregelgeving moet immers tegelijk met de wet in werking kunnen treden. Om de procedure vlot te laten verlopen, is het van belang dat de wet snel wordt aangenomen, zodat er een solide wettelijke basis ligt, omdat eind 2008 de waterschapsverkiezingen moeten plaatsvinden. Ik waardeer daarom uw bereidheid om dit wetsvoorstel op korte termijn af te handelen en ik ben ervan overtuigd dat deze waardering door de waterschappen en de provincies wordt gedeeld.

Dit brengt mij bij de inhoud van onze discussie. Wij zijn de vorige keer gebleven bij een belangrijk en principieel discussiepunt, namelijk de mogelijke strijdigheid van het voorgestelde kiesstelsel met de Grondwet. Ik heb zoals toegezegd de kwestie nader bestudeerd en het is mij nogmaals gebleken dat er geen sprake is van strijdigheid van dit wetsvoorstel met de Grondwet. In mijn brief heb ik dat uitvoerig toegelicht.

Het voorstel om de vertegenwoordigers van specifieke categorieën te laten benoemen is dus in mijn ogen legitiem. Dat neemt niet weg dat ik de opmerkingen van uw Kamer heb gehoord en die ook ter harte heb genomen. Ik heb inmiddels per brief de toezegging gekregen van de koepelorganisaties dat zij een democratische en transparante procedure nastreven en zich daarom verbinden aan een open kandidaatstelling.

Dat neemt niet weg dat wij goed zullen kijken naar de manier waarop de voorstellen in de praktijk uitwerken. In de wet is een evaluatiebepaling opgenomen. Deze gaat naar de Staten-Generaal, ook naar de Eerste Kamer. In de eerste week van januari 2009 worden de nieuwe waterschapsbesturen geïnstalleerd. Daarmee is de verkiezingsprocedure afgerond. Direct aansluitend zal ik de evaluatie starten, waarbij ik ook zorgvuldig zal kijken naar de meer principiële punten van uw Kamer.

Een ander punt waarop ik in mijn brief nader ben ingegaan, is de eis van volledige rechtsbevoegdheid voor groepen die een lijst willen indienen. Uw Kamer heeft betoogd dat het verstandig is om aan groepen die een lijst willen indienen de eis van volledige rechtsbevoegdheid te stellen. Ik kan daarin meevoelen, maar ik wil voorkomen dat het wetsvoorstel vanwege dit punt vertraging zou kunnen oplopen. Daarom heb ik gekozen voor een regeling bij AMvB, zoals in mijn brief is aangegeven. Op deze manier hebben wij de meeste zekerheid dat de eis op tijd in werking is. Het is uw Kamer bekend dat het in de opzet

van dit wetsvoorstel niet de bedoeling was om deze eis te stellen, maar het wetsvoorstel verzet zich naar mijn mening niet tegen opname ervan in de AMvB. Desondanks zou het wel mooier zijn om de eis in de wet zelf op te nemen. Daarom beschouw ik de AMvB als een tijdelijke oplossing. Tegelijk met het opstellen van de AMvB zal ik daarom een wetswijzigingstraject inzetten, waarbij de eis van volledige rechtsbevoegdheid wordt verankerd in de wet. Een novelle, waarvan sprake is geweest, vind ik een te risicovol middel, omdat daarmee de tijdige inwerkingtreding van het hele wetsvoorstel in de waagschaal wordt gesteld. Daarbij merk ik nog op dat het in het wetsvoorstel om meer gaat dan alleen om de verkiezingen. Het is immers ook van groot belang voor de modernisering van het heffingenstelsel en voor de voorschriften voor de begroting en de verantwoording. Ik deel ook daarom de wens van uw Kamer om het wetsvoorstel nog voor het einde van de zitting van deze Kamer af te handelen.

*N

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Voorzitter. Het besluit van de staatssecretaris om enige bedenktijd aan deze Kamer te vragen is verstandig geweest. Het heeft haar de mogelijkheid te geven zorgvuldig in te gaan op diverse zorgen van verschillende woordvoerders. Dat zij dat serieus en degelijk heeft gedaan, blijkt uit haar brief.

Twee onderwerpen komen daarbij prominent aan de orde, allereerst de vraag of volledige rechtsbevoegdheid van groeperingen die een lijst willen indienen noodzakelijk is en ten tweede de vraag of hier sprake is van een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 4 van de Grondwet, met alle consequenties van dien.

Mijn fractie kon goed leven met een lijstenstelsel waarbij volledige rechtsbevoegdheid van groeperingen niet vereist was, vanuit begrip voor het streven om hierbij laagdrempelig te werk te gaan. Dat neemt niet weg dat wij ons ook kunnen verenigen met de keuze die de staatssecretaris nu maakt, om de eis van rechtsbevoegdheid per AMvB alsnog te introduceren. De staatssecretaris voegt daar nu aan toe dat zij vervolgens ook op een wetswijziging zal aansturen. Het wordt daarmee een stuk ingewikkelder voor groeperingen, maar eventuele problemen rond de eigendom van lijsten, ook al is de kans daarop nog zo gering, worden ermee voorkomen.

De VVD-fractie heeft zich in het voorgaande debat krachtig verzet tegen de stelling van verschillende fracties dat wij hier te maken hebben met een algemeen vertegenwoordigend lichaam in de zin van artikel 4 van de Grondwet. Waterschappen hebben een beperkte taak, namelijk de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied. Die taak wordt met een brede kijk uitgevoerd binnen de door de provincie gestelde kaders. Daarmee zijn het nog steeds organen van functioneel bestuur en is artikel 4 van de Grondwet dus niet van toepassing. Mijn fractie onderschrijft geheel de argumentatie van de staatssecretaris op dit punt en dus ook de daaruit voortvloeiende conclusie dat benoeming van vertegenwoordigers voor de geborgde zetels praktisch wenselijk is en niet in strijd met de Grondwet.

Het zal u niet verbazen dat de VVD-fractie het wetsvoorstel met deze toelichting en de toezeggingen nog steeds ondersteunt. Wij begrijpen van de staatssecretaris dat zij bij de komende evaluatie ook de werkwijze en de procedures van de verschillende belangenorganisaties zal meenemen. Dat vinden wij een belangrijke toezegging. Mijn fractie spreekt de hoop uit dat de waterschapsverkiezingen zoals voorzien in 2008 kunnen doorgaan conform dit wetsvoorstel en dat het ontstane oponthoud daarvoor geen beletsel vormt.

*N

De heer **Eigeman** (PvdA): Voorzitter. Is de heer Wagemakers mijn broer? Ik dank de staatssecretaris voor haar antwoord, voor haar gedegen brief en voor haar inspanningen jegens de sector. In principiële zin is de brief echter niet bevredigend. Een beetje scherp gezegd vind ik dat daarmee een vrij fundamenteel vraagstuk technocratisch en juridisch wordt benaderd. Het gaat om het hybride karakter van het democratisch bestel van de waterschappen. Eigenlijk vind ik de wijze waarop daaraan met dit wetsvoorstel vorm wordt gegeven, een beetje uit de tijd. De bezwaren die de vorige keer tegen het oude bestel zijn aangevoerd -- ik noem: dubbele stembriefjes en gewogen stemmen -- betroffen de ingewikkeldheid, maar in deze tijd hoeft zo'n bestel helemaal niet ingewikkeld te zijn. Je kunt op sommige punten voor andere oplossingen kiezen.

De staatssecretaris zei blij te zijn met het feit dat deze Kamer meewerkt aan een snelle afhandeling van het wetsvoorstel. Zij vond dat er wat de democratische verkiezingen betreft een solide basis was gelegd. Mijn fractie zet bij die solide basis nog steeds vraagtekens. Er wordt een draai gegeven aan de regel "no taxation without representation". Ik zeg dat daaraan een draai is gegeven, omdat het er mij niet om gaat dat er nu organisaties zijn die vertegenwoordigers aanwijzen. Dat is een vorm van representatie. Dat erken ik. Dat is dus niet het punt. De regel van "no taxation without representation" gaat echter veel dieper. Mensen belastingen opleggen is noodzakelijk. Dat heb ik de vorige keer ook erkend. In de toekomst zou het opleggen van belastingen nog meer nodig kunnen worden vanwege het inhoudelijke belang van water, maar ik vind wel dat bij het opleggen van belastingen rechtstreekse verkiezingen behoren voor het gehele waterschapsbestuur. Je kunt daarbij gewogen stemmen toedelen aan mensen met een bepaald belang.

Aan het slot van haar brief zegt de staatssecretaris nog onderzoek te willen doen. Daaruit blijkt toch ook dat de geuite bezwaren wel degelijk steekhoudend zijn. Wij vinden de evaluatie en het onderzoek waarover de brief spreekt aan de magere kant. Dan laat ik mij nog voorzichtig uit. Er is namelijk een breder belang aan de orde. In de brief staat: Mochten uit de evaluatie knelpunten naar voren komen, dan zal ik uiteraard onderzoeken op welke wijze en zo nodig de wet aanpassen. Ik meen dat in deze Kamer een aantal zware argumenten zijn aangegeven waardoor op dit moment reeds sprake is van knelpunten. Datgene wat door deze Kamer is aangegeven, zal wel degelijk in de evaluatie aan de orde moeten komen. Daarbij gaat het dan dus niet om een "droge"

beleidsevaluatie, een evaluatie waarmee je even nagaat hoe alles is gegaan. Er zal daarover dan een principiële discussie moeten worden gevoerd. De beste manier om dat te waarborgen, is het opnemen van een bepaling in de wet. Dat kan bijvoorbeeld met een horizonbepaling. Daarmee dwing je een evaluatie af in de zin van: er moet iets gebeuren. De staatssecretaris heeft een wetswijziging toegezegd. Daarin kan die horizonbepaling mooi worden opgenomen.

Wij realiseren ons heel goed dat dit wetsvoorstel verdergaat dan alleen maar de verkiezing of de aanwijzing van nieuwe waterschapsbesturen. Het gaat hierbij om belangrijke zaken, zoals de verbetering van de financiële verantwoording en het toezicht, de transparantie van heffingen en vereenvoudigingen. Dit zijn belangrijke zaken voor de burger. Verder gaat het hierbij om een betere taakafbakening. Daarmee anticipeert dit wetsontwerp op de nieuwe wet integraal waterbeheer. Deze aspecten spelen een rol bij onze uiteindelijke afweging. Wij hebben nadrukkelijk aangegeven dat wij meer dan in de Tweede Kamer is gebeurd hechten aan de behandeling van de vraag hoe wij omgaan met het democratisch karakter van de waterschappen.

Je zou kunnen zeggen dat er nog twee punten niet voldoende zijn besproken. Over de rechtspersoonlijkheid heeft de staatssecretaris het een en ander gezegd. Dat punt is vooral ingebracht door broeder Wagemakers. Hij zal hierop ongetwijfeld verder ingaan. Overigens, ook op dat punt zal een novelle scherper de positie van de Kamer aangegeven dan een AMvB of een wetswijziging. Op zichzelf is hetgeen de staatssecretaris heeft voorgesteld denkbaar.

Wat het hybride karakter van het democratisch bestel van de waterschappen betreft vindt mijn fractie dat de evaluatie en het onderzoek waarover de brief spreekt absoluut te mager. Wij verwachten van de staatssecretaris op dat punt meer duidelijkheid en meer scherpheid. Langs welke weg zou een oplossing kunnen worden gevonden? Wij staan open voor suggesties. Een novelle is het zwaarste middel. Daarmee kan veel tijd gemoeid zijn, maar dat hoeft natuurlijk niet. Het schrijven van de brief heeft ook een week of zes gekost en gelet op de inhoud had dat korter gekund. Er spelen daarbij ongetwijfeld procedures en dergelijke een rol, maar als een bestuurlijk belang aan de orde is, moet naar mijn mening op een bestuurlijke wijze geopereerd worden. Dan is zes weken, de periode tussen 6 maart en 20 april, behoorlijk lang.

Voorzitter. Wij zijn benieuwd naar het antwoord van de staatssecretaris.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Nogmaals, mijn excuses voor het feit dat ik zojuist te gretig was om het woord te voeren. Misschien heeft de behandeling van dit onderwerp dat mede veroorzaakt, maar laat ik beginnen met het uitspreken van mijn erkentelijkheid voor de brief van de staatssecretaris. Zij heeft nog eens een aantal zaken op een rijtje gezet. Overigens blijkt uit deze brief dat er sprake is van een misverstand, maar eerst wil ik een aantal punten van meer formele aard behandelen. Over één punt kan ik

betrekkelijk kort zijn. Dat punt betreft de kwestie van de volledige rechtsbevoegdheid. De staatssecretaris biedt aan dit punt met een AMvB te regelen. Zij ziet daarmee op de AMvB waarover wordt gesproken in artikel 19, lid 2. In het wetsvoorstel wordt vrij nauwkeurig omschreven wat er met die AMvB te regelen valt. In de optiek van onze fractie staat daar in ieder geval niet het stellen van eisen aan de belangengroeperingen die al dan niet aan de verkiezingen mogen deelnemen. Mocht dat inderdaad zo zijn -- het staat er gewoon niet -- dan kan die AMvB niet gebruikt worden om dit punt op te lossen, terwijl dat wel moet gebeuren. Dat is de staatssecretaris inmiddels met deze Kamer van mening. Dat betekent dat er in dezen hoe dan ook een wetswijziging nodig is.

Het tweede punt van meer formele aard betreft artikel 133 van de Grondwet. Dat heeft in het debat minder aandacht gekregen. In artikel 133 van de Grondwet staat dat de samenstelling van waterschapsbesturen bij of krachtens de wet wordt geregeld. Het gaat nu om de term "samenstelling van bestuur". Ik heb nagezocht hoe dat begrip geduid moet worden. De praktijk wijst uit dat het begrip "samenstelling van bestuur" niet alleen duidt op het resultaat, dus op de manier waarop het bestuur ten slotte is samengesteld, maar ook op de wijze van samenstellen. In dit geval gaat het om kiezen of benoemen. Dus artikel 133 van de Grondwet valt zodanig te lezen dat de manier waarop besturen van waterschappen tot stand komen, voor zover dat niet bij provinciale reglementen gebeurt, volledig bij of krachtens formele wet dient te worden geregeld. Dit geldt uiteraard niet voor elk triviaal detail, bijvoorbeeld niet voor de kleur van het stembiljet, maar misschien wel voor zoiets als de open kandidaatstelling. De staatssecretaris zegt dat zij over die open kandidaatstelling afspraken heeft gemaakt met een aantal instanties en dat van een open kandidaatstelling sprake zal zijn. Dan doet zich echter de vraag voor of afspraken met een aantal private organisaties hierover de verantwoordelijkheid van de formele wetgever terzijde stelt. Meer in het algemeen kan gesignaleerd worden dat als men er met een wetsvoorstel voor kiest om bepaalde instanties het recht te geven om bestuursleden te benoemen, het bepaald niet ondenkbaar is dat de formele wetgever bij of krachtens de wet een AMvB opstelt. Met die AMvB kunnen nadere eisen worden gesteld ten aanzien van de procedure die door de desbetreffende instanties gevolgd moet worden om te komen tot het benoemen van personen. Zo'n AMvB ontbreekt. Dat betekent dat zich op dit punt spanning voordoet. Ik spreek van spanning, omdat ik met dit betoog niet wil zeggen bewezen te hebben dat er strijdigheid is met de Grondwet. Het gaat tenslotte om een door het parlement zelf te geven duiding aan het begrip samenstelling van het bestuur. Mijn enige argument is dat tot nu toe volgens de formele wetgever dit begrip niet alleen betrekking had op de uiteindelijke samenstelling van het bestuur, maar ook op de wijze waarop het bestuur tot stand komt. Zie de huidige Waterschapswet.

Het derde punt van formele aard betreft artikel 4 van de Grondwet. Hierbij doet zich het misverstand voor dat ik in de brief aantrof. Bij de eerdere behandeling heb ik gezegd dat een discussie over deze bezwaren niet versmald dient te worden tot de vraag of de voorstellen in strijd zijn met artikel 4 van de Grondwet of met artikel 3 van het eerste

protocol EVRM. Kortom, dát is de discussie niet. De centrale stelling van de brief is echter dat dit wel de essentie van het standpunt van mijn fractie is. Dat is niet alleen onjuist; het is ondenkbaar. De CDA-fractie heeft zich voorstander getoond van een categorie-indeling in het algemeen bestuur. Sterker nog, het CDA heeft zich ingespannen om diezelfde categorie-indeling ook terug te vinden in het dagelijks bestuur. Ik herinner mij nog een interruptie van mevrouw Bierman waarop ik heb geantwoord -- de Handelingen zijn op dat punt duidelijk -- dat wij voor zo'n categorie-indeling zijn. Artikel 4 van de Grondwet vangt aan met de woorden: "Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht". Als artikel 4 van de Grondwet formeel van toepassing zou zijn op waterschappen, dan komt men aan enige categorie-indeling niet meer toe. Is men een zodanige instelling dat men kwalificeert onder artikel 4, dan zegt de Grondwet: iedere Nederlander; niet ieder bedrijf, niet iedere natuurbeheerder, maar iedere Nederlander. Kortom, dat kan mijn fractie niet betoogd hebben.

Mijn fractie heeft iets anders gesteld: concentreer u op het gedachtegoed dat aan artikel 4 van de Grondwet ten grondslag ligt. Daarbij dient men zich niet blind te staren op de term "algemeen" in het continuüm "algemeen, algemener, algemeenst", maar op het begrip "algemeen vertegenwoordigend lichaam" dat bij de verdere discussies daarover vorm heeft gekregen. Daarbij is het steeds gegaan om de vraag of er sprake is van een bestuursorgaan dat qua activiteiten, financiën, bevoegdheden en plaats in het bestuurlijk proces een vertegenwoordigend lichaam dient te krijgen. Het gaat als het ware om dergelijke kwalificaties: activiteiten, financiën, bevoegdheden en plaats in het bestuursproces. Het is evident dat, toen de Grondwet tot stand kwam, men niet dacht aan waterschappen, waarvan er toen vele honderden waren. Bij het wetsvoorstel dat dit artikel in de Grondwet heeft doen invoegen, het wetsvoorstel op stuk nr. 13993, zien wij dat met zoveel woorden. Maar men gebruikt ook een tweede argument. Wij praten over december 1979, de memorie van antwoord. De regering zegt dan: dat kan met waterschappen door ons op dit moment niet van voorschriften worden voorzien, want de diversiteit bij waterschappen is zo enorm; daar kun je geen algemene regels op loslaten. Dat beeld uit die tijd moet nu worden vergeleken met de dag van heden, waarin er nog maar 23 waterschappen zijn met een volstrekt identieke structuur en inmiddels met een grote set van bevoegdheden, veel financiën en een steeds uitdijend belang in het bestuurlijk proces.

Op enig moment ontstaat dan het omslagpunt. En om dat omslagpunt ging het mijn fractie. Is niet het punt bereikt dat je moet zeggen dat er een bestuursorgaan is ontstaan dat een vertegenwoordigend lichaam op een ordentelijke wijze verdient en hoort te krijgen? Het is toch raar. Iedereen is het erover eens dat een deelgemeenteraad van een willekeurige gemeente kwalificeert als een algemeen vertegenwoordigend lichaam. Als een willekeurige gemeente voor een klein stukje een deelgemeenteraad instelt, dan brengt de Grondwet met zich dat daar verkiezingen dienen plaats te vinden. Maar voor waterschappen, die opgeteld even veel geld uitgeven als negen provinciale besturen, zou diezelfde Grondwet

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

geen vingerwijzing geven dat een bestuur iets anders is dan iets waarvoor onder meer LTO Nederland de bestuursleden mag leveren. Dat is het punt.

De staatssecretaris zegt in haar brief dat zij de benoeming van bestuursleden principieel goed te verdedigen vindt en dat het de voorkeur zou verdienen vanuit praktische overwegingen. Wat het principiële punt betreft, wordt in haar brief gesteld dat dit meer garanties biedt op representativiteit dan vrije verkiezingen. Als je die zin goed analyseert, dan zegt de staatssecretaris eigenlijk dat zij representativiteit op dat punt belangrijker vindt dan het resultaat van vrije verkiezingen. Dat is naar mijn mening een verkeerde visie. De volksvertegenwoordiger ontleent zijn gezag niet aan het feit dat hij een belang representeert in dit huis en zelfs niet aan het feit dat hij eventueel deskundig is en op dat punt in concurrentie zou kunnen treden met de mensen hier op de tribune. Naar mijn vaste overtuiging, na 25 jaar lidmaatschap van een vertegenwoordigend lichaam, ontleent hij zijn gezag aan het feit dat hij gekozen is. Alleen dat maakt het aanvaardbaar dat in dit huis soms 38 mensen besluiten mogen nemen die gelden voor 16 miljoen, omdat zij gekozen zijn en omdat je er weer van af kunt bij de volgende verkiezingen als zij het verkeerd doen. Mijn fractie komt op voor die waarde.

Die waarde wijkt ook niet voor de gememoreerde praktische bezwaren die de staatssecretaris in haar brief ziet; praktische bezwaren die niet kunnen bestaan voor onbebouwd. De staatssecretaris gaf in haar memorie van toelichting aan dat de verkiezingen altijd goed hebben gefunctioneerd. Waarom schaft zij ze dan in dit wetsvoorstel? Natuurterreinbeheerders zijn een dusdanig kleine groep dat verkiezingen gemakkelijk te organiseren moeten zijn. Dat zal niet op praktische bezwaren stuiten. Blijft over de categorie van bedrijven, waarbij je het bestand van bedrijfslozingen als uitgangspunt zult moeten nemen. Dat zul je moeten aanvullen voor diegenen die niet lozen, maar bijvoorbeeld toch een bedrijfsgebouw hebben. Daar ligt inderdaad een praktisch, maar niet onoverkomelijk probleem; het zal georganiseerd moeten worden.

Ik val in herhaling, maar het is toch goed om het ene punt er uitdrukkelijk uit te lichten en de zaak niet te versmallen tot het al dan niet in strijd zijn met de Grondwet, althans voor zover het artikel 4 betreft. Het gaat om de gedachte die erachter zit, afgezet tegen de feiten die in onze samenleving zijn ontstaan. Nu alle principes voorgedragen zijn, moeten wij verder met zijn allen. Op zichzelf is het waar dat snelheid geboden is, dat er verkiezingen aan komen en dat de sector behoefte heeft aan duidelijkheid, bijvoorbeeld de duidelijkheid dat die verkiezingen doorgang kunnen vinden en dat alles wat organisatorisch op dat punt reeds gebeurt goed bestede tijd is en voortgang kan blijven vinden. Dit alles moet worden afgezet tegen het feit dat er een wetswijziging nodig zal zijn in verband met de kwestie van de rechtsbevoegdheid. Er komt dus een wetswijziging. Waarom wordt die wetswijziging niet voorzien van een horizonbepaling, zodanig dat de thans voorgestelde vorm van verkiezing vanwege de tijds-klem waarin wij zijn geraakt kan worden toegepast in het jaar 2008, maar de desbetreffende bepalingen buiten werking zullen treden zodat hoe dan ook

de noodzaak bestaat om een passende voorziening te treffen voor 2012? Dat is het moment waarop de volgende waterschapsverkiezingen zijn voorzien.

Door zo'n horizonbepaling hebben wij twee dingen bereikt. Wij hebben tijd gekocht om rustig na te denken over een goede invulling voor alles wat rondom bestuursverkiezingen, ook tijdens deze behandeling, aan de orde is geweest. Door dat te gieten in de vorm van een horizonbepaling wordt tevens veiliggesteld dat het debat zal worden gevoerd, omdat de staatssecretaris dan genoodzaakt is hoe dan ook weer een wetsvoorstel in procedure te brengen en omdat de Eerste Kamer daarbij betrokken zal zijn. De Kamer zal er niet vrijblijvend bij betrokken zijn, maar ook een stem moeten geven aan datgene wat voorgesteld is. De bepalingen die thans de verkiezingen/benoemingen reguleren, zijn dan inmiddels buiten werking getreden door die horizonbepaling en dienen een nieuwe invulling te krijgen. Daarbij kan deze Kamer vanuit haar verantwoordelijkheid als medewetgever naast de Tweede Kamer haar plaats kiezen en haar standpunt voordragen. Het zou goed zijn dat de discussie over de vraag wat een passende vorm is en of dat een andere vorm zal moeten zijn dan de vorm die thans gekozen is, afgezet tegen de feiten die ik heb geschilderd tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die de waterschappen hebben doorgemaakt, wordt voorbereid door een door de staatssecretaris in te stellen commissie en dat mensen uit het binnenlands bestuur, uit het staatsrecht en uit de wereld van de waterstaat daarover gedachten formuleren die de basis kunnen vormen voor een ter zake in te dienen wetsvoorstel. Dat is onze visie en onze wens.

*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Ook mijn fractie dankt de staatssecretaris hartelijk voor de uitgebreide brief die zij heeft geschreven naar aanleiding van de discussie op 6 maart jongstleden over dit wetsvoorstel. Dat deze brief van 20 april als onderwerp heeft "modernisering" in plaats van "modernisering" zie ik maar als onbedoeld door de vingers. Het zal niet freudiaans zijn, zo mag ik hopen.

Mijn fractievoorzitter blijft ook na lezing van de brief bij de conclusie die collega Kox op 6 maart is verwoord.

Het wetsvoorstel is niet af en het is de vraag of je dat kunt goedmaken met afspraken met koepels over open kandidaatstelling, een vooraf bekendgemaakte procedure en een AMvB waarin je de volledige rechtsbevoegdheid voor groepen die een lijst willen indienen, vastlegt.

Ook wij vinden dat de besturen van waterschappen zich steeds meer hebben ontwikkeld van een functioneel naar een algemeen bestuur. Zij kunnen straf, dwang en belastingverordeningen opleggen die bindend zijn voor de ingezetenen en zij hebben niet meer een beperkte taak. Waterbeheer is -- ik refereer aan hetgeen prof. Kummeling in de Staatscourant van januari heeft gezegd -- sterk vermaatschappelijkt, zeker nu er heel veel ruimte moet worden gevonden voor water in dit volle land. Daar moet een keuze in gemaakt worden door democratisch gekozen vertegenwoordigers van partijen die op grond van een programma en beargumenteerde keuzes

verkozen zijn. En duidelijk dus niet door benoemde personen van koepels die deelbelangen, die ook nog haaks op elkaar kunnen staan, hebben. Integrale afweging is geboden. Wij denken dat eigenbelang, functionaliteit en democratisering elkaar in de weg kunnen staan en zijn niet overtuigd door het argument van de staatssecretaris in de genoemde brief dat een brede kijk voldoende is. Dat geeft te weinig garanties voor gedragen besluiten en regelgeving.

De staatssecretaris zegt toe de evaluatie in 2009 te willen aangrijpen voor eventuele aanpassingen. Wij pleiten er toch voor de wet in ieder geval nu al aan te passen, zodat de restbevoegdheid van belangengroeperingen die aan de verkiezingen deelnemen als vertegenwoordigers van ingezetenen, wordt vastgelegd en ingekaderd. Dat vereist, lijkt mij, nog steeds een novelle en geen AMvB. De staatssecretaris sprak in de toelichting op haar brief over een tijdelijke aanpassing. Ik zou dit graag een keer toegelicht zien voordat ik daar eventueel mee akkoord ga.

Ook willen wij de toezegging van de staatssecretaris dat de discussie over democratisch toezicht op beleid en uitvoering van de waterschappen door zal gaan en vernemen wij graag op welke termijn zij verwacht dat er echt sprake zal zijn van een volledige algemene verkiezing voor het hele algemene bestuur van de waterschappen. Kan de staatssecretaris ons de horizon schetsen die zij zichzelf heeft gesteld? Ik vraag mij dan af of die horizon gelijk is aan de horizon van collega Wagemakers. Zijn voorstel lijkt mij goed.

Tot slot en wellicht ten overvloede zeg ik nog maar eens dat de Socialistische Partij van mening is dat de taken van de waterschappen in de toekomst beter ondergebracht kunnen worden bij de provincies, om op die manier een logische, democratische inbedding te geven aan het omvangrijke en belangrijke werk dat de waterschappen verrichten. En om daarmee een integrale afweging tussen verschillende belangen -- water, ruimtelijke ordening, milieu en klimaat -- mogelijk te maken. En om daarmee te bevestigen dat het waterschapsbestuur is geëvolueerd van functioneel bestuur naar algemeen bestuur, zoals beschreven in de Grondwet.

Wij wachten de beantwoording af, maar voorlopig zijn wij van mening dat de afhandeling in afwachting van de wetsaanpassing beter kan worden uitgesteld.

*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik voer het woord namens de fracties van de ChristenUnie en de SGP.

Waterschappen zijn niet langer de betrekkelijk geïsoleerde lichamen van vroeger. Dat blijkt ook uit de discussie die wij voeren over de Waterschapswet. Als gevolg van de ontwikkelingen in de waterstaatszorg zijn de waterschappen steeds vaker en duidelijker bestuurlijk en maatschappelijk in beeld gekomen. Wij kunnen in ieder geval constateren dat het in ons staatsrechtelijk bestel een buitenbeentje is. Het is de vraag of dat een groot probleem is. Een deel van de discussie van vandaag gaat daarover. Dat het een buitenbeentje is blijkt natuurlijk ook uit de derde termijn die nodig is om tot een afronding te komen.

De wet gaat ervan uit dat het waterschap een lichaam is van functioneel bestuur. Hoewel er veel

ontwikkelingen zijn, is het belast met een bepaalde afgebakende taak: de waterstaatszorg. Hierdoor onderscheidt het waterschap zich ten principale van lichamen van algemeen bestuur, zoals provincies en gemeenten. Hun taken zijn in beginsel onbepaald, met andere woorden: zij hebben een algemene, niet beperkte taakstelling. De waterschappen hebben wel een beperkte taakstelling. Toch is hierbij een kanttekening van belang, namelijk de inbedding van het waterschap, het functioneel bestuur, in het algemene bestuur, namelijk de provincie. Wij hebben geconstateerd dat de provincie heel nadrukkelijk als wetgever aanwezig is en nog nadrukkelijker aanwezig blijft. Die inbedding is er dus.

Een wezenskenmerk van het waterschap als lichaam van functioneel bestuur wordt gevormd door de trits belang - betaling - zeggenschap. Dit impliceert dat degenen die een specifiek en rechtstreeks belang hebben bij de taakuitoefening door het waterschap, de kosten daarvan naar rato van hun specifiek en rechtstreeks belang voor hun rekening nemen.

Bij ons kiesstelsel is ervan uitgegaan dat het belangrijk is dat zij invloed kunnen uitoefenen. Om dit te kunnen realiseren is dit kiesstelsel ontstaan, dat nogal afwijkt van het gebruikelijke kiesstelsel. Daar spitst zich vanmiddag de discussie op toe. Wij hebben geconstateerd dat er geen strijd is met artikel 4 van de Grondwet. Mijn collega van het CDA zegt verkeerd begrepen te zijn en heeft uiteengezet wat hij wel bedoeld heeft te zeggen. Het gaat dus om de benoemingsprocedures door de vertegenwoordigers van de specifieke categorieën. De vraag is of wij daar op dit moment mee kunnen leven of niet. De staatssecretaris zijn een aantal suggesties gedaan om daarin verandering te brengen. Dan kan volgens mij echter niet dan nadat een en ander grondig is bestudeerd en besproken met de belangenorganisaties. Je kunt het onderbrengen bij de provincies, zoals mijn collega van de SP dat voorstelt. Ik kies daar niet voor, tenzij daarin een geweldige meerwaarde zou zitten. Het moet grondig worden bestudeerd waarna deskundigen adviezen moeten uitbrengen. Natuurlijk, het laatste woord is dan aan de Kamers, want zij zijn gekozen. Daarover ben ik het met mijn collega eens.

In tegenstelling tot wat is opgemerkt, vinden onze fracties de brief van de staatssecretaris wel helder. Je kunt wellicht zeggen dat van verkeerde standpunten is uitgegaan, maar de brief geeft wel een stuk geschiedenis weer: hoe is een en ander ontstaan en wat betekent dit? Daarvoor zeggen onze fractie in ieder geval hartelijk dank.

Het buitenbeentje van ons staatsrechtelijk bestel, het waterschap, mag op dit moment van onze fractie blijven, tenzij bewezen wordt dat wij naar een andere optie moeten overgaan. Over het kiesstelsel kunnen wij van gedachten verschillen. Er zijn suggesties gedaan. De staatssecretaris moet daarover praten, grondig, zoals wij dat bij dit soort wetgeving gewend zijn en dus niet op de heel korte termijn. Bij een volgende verkiezing kan dit dan een belangrijke rol spelen.

De zorg voor de waterstaat behoort in ons laaggelegen land tot de meest essentiële taken van de overheid. Zeker nu de aandacht van het waterschap niet meer uitsluitend gevestigd is op het water, maar ook op de relevante omgeving daarvan. Deze nieuwe

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

Waterschapswet komt daar wel aan tegemoet. Dat is toch wat onderbelicht gebleven. De collega van de PvdA heeft het al gezegd: een betere financiële verantwoording, transparanter en duidelijker. De wet heeft technisch gezien een grote meerwaarde. Dat moeten wij niet uit het oog verliezen door een, overigens niet onbelangrijke, afgeleide discussie. Dat wil ik vanmiddag benadrukken.

Uit mijn betoog zal duidelijk zijn dat de fracties van de SGP en de ChristenUnie instemmen met het voorstel.

*N

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Ook mijn fractie heeft kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris over het indringend en principiële debat dat wij op 6 maart hebben gehouden over de toekomst van het waterschapsbestel in dit land, en dan toegespitst op de democratische vorm die het waterschapsbestuur zou moeten aannemen. Ik wijs hier met nadruk op, omdat dit debat in mijn beleving breder was dan artikel 4 van de Grondwet, waar de staatssecretaris het in haar brief enigszins toe reduceert. Ik ben erg blij met de opmerking van collega Wagemakers dat het niet die klem moet hebben. Het aardige van het debat was nu juist dat het een heel ruim historisch tijdpad volgde, waarbij de oude trits van belang, betaling en zeggenschap werd afgewogen tegen de democratisering, modernisering en veralgemenisering van het waterschapsbestuur die zich de afgelopen jaren hebben voltrokken. Het standpunt van mijn fractie is dat de hybride voorgestelde vorm met benoemingen en een lijstenstelsel bij voorbaat een onmogelijke optie is bij die veralgemenisering en democratisering. Niet voor niets heeft de heer Wagemakers het woord "dictatuur" in zijn beschouwing betrokken. Dit stelsel komt eigenlijk alleen nog maar voor in dictatoriale samenlevingen, en dat zouden wij niet moeten willen.

Dat is een discussie die verder reikt en principiëler is dan het toetsen aan artikel 4. Dan kun je wel zeggen dat het geen algemeen, maar functioneel bestuur is, zoals dijkgraaf Van Hall doet in een artikel in de Staatscourant, maar gegeven het belang, de publieke taken en de publieke gelden die daarbij in omloop zijn, moet je het zo goed mogelijk democratisch organiseren. Wij hebben in dat debat de vorm waarvoor gekozen is, principiële afgezworen.

Daarom was ik teleurgesteld na het lezen van de brief van de staatssecretaris. Anderen hebben er ook op gewezen dat het principiële debat al te gemakkelijk wordt gereduceerd tot de technocratische vraag of het al dan niet algemeen is en over artikel 4 van de Grondwet.

Ik kan kort zijn, want ik kan mij hoofdzakelijk aansluiten bij opmerkingen die eerder zijn gemaakt door collega's. De vraag is hoe wij nu verder moeten gaan. Mijn fractie staat niet te juichen bij de hybride vorm die in deze wet staat en is misschien geneigd om "nee" te zeggen, maar wij moeten wel reëel zijn. De waterschapsverkiezingen in 2008 moeten gewoon plaatsvinden. Mijn fractie is gevoelig voor het compromis dat in de maak is, als ik dat al uit de lucht mag halen, over de wetswijziging die volgens ons ook noodzakelijk is wat

betreft de rechtsbevoegdheid van de deelnemers aan de verkiezingen. Tegelijkertijd zou het mogelijk moeten zijn om een horizonbepaling op te nemen, zodat het een keer gaat via dit systeem en wij daarna de discussie ten volle met elkaar voeren. Dan kunnen wij misschien de evolutie voltooien waar wij mee bezig zijn, zodat het waterschapsbestel voldoet aan de normale democratische definities van het openbaar bestuur.

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Is de heer Van der Lans van mening dat de discussie na inwerkingtreding van die horizonbepaling openligt of dat gegarandeerde bestuurszetels dan nog steeds noodzakelijk en wenselijk zijn? Kan er na afloop van de horizontermijn alleen sprake zijn van dezelfde zetels, die op een andere wijze worden ingevuld? Dat vind ik een tamelijk principiële verschil.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Er zijn twee mogelijkheden. De ene is dat de verkiezingen in 2012 zo worden georganiseerd dat er democratisch gekozen leden zijn in plaats van benoemde. De andere is om door te evolueren.

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Ik zou hierover ook graag de mening van de staatssecretaris willen horen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik hoor hierover graag de mening van anderen, maar het is duidelijk dat mijn fractie voorstaat om met volle vaart door te stoten in de richting van democratisering.

*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik mag mede namens de fractie van D66 spreken. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel op 6 maart heb ik opgemerkt dat wij deze wijziging van de Waterschapswet een aanzienlijke verbetering vinden van de systematiek van de heffingen en de wijze waarop het waterschapsbestuur tot stand komt. Beide waren ingewikkeld en verwarrend voor de gewone burger, die het toch moet betalen en van wie wordt verwacht dat hij zijn stem uitbrengt bij de waterschapsverkiezingen. Wij vroegen ons af of er niet nog veel meer vereenvoudiging, bezuiniging en democratische duidelijkheid te bereiken zijn, met een even goed technisch resultaat, namelijk door het waterschap onder te brengen bij de provincie.

De discussie die heeft geleid tot deze derde termijn in de behandeling, gaat over de vraag of het waterschap een vorm van algemeen bestuur is en of alle bestuursleden volgens de Grondwet democratisch gekozen moeten worden. In wat voor breed kader je dat ook wilt zetten, zij worden in ieder geval niet door een of andere instantie aangewezen. Deze discussie gaat in wezen voorbij aan ons bezwaar. Wij vinden met de staatssecretaris het waterschap uitdrukkelijk functioneel bestuur; beperkt in zijn taak en daarin ook nog eens begrensd door de regels die de provincie stelt. Juist daarom lijkt het waterschap als provinciale dienst ons een te overwegen alternatief.

Als het een afzonderlijk waterschapsbestuur blijft, met geborgde zetels voor de specifieke categorieën van agrariërs, natuurbeheerders en bedrijven, zijn wij het met de staatssecretaris eens dat het geen bezwaar is als deze worden aangewezen, om het systeem niet topzwaar te maken, want dat is dan de reden. Als dat dan maar transparant en met voldoende representativiteit gebeurt. Daar lijkt de staatssecretaris voor te zorgen met haar afspraken en haar regelingen in de AMvB.

Onze voorkeur gaat uit naar een waterschapsbestuur zonder geborgde zetels, maar met bestuurders die door de ingezetenen worden gekozen van lijsten. Dijkgraaf Van Hall meent in zijn artikel in de Staatscourant van 1 mei dat het over een jaar of tien misschien al zo ver is. Als de ontwikkeling zo snel gaat, is het aannemelijk dat over tien jaar opnieuw de vraag wordt gesteld of het provinciaal bestuur, dat democratisch gekozen en algemeen van karakter is, het beste het waterschapsbestuur kan overnemen, dat ook democratisch is gekozen, maar nog steeds functioneel, beperkt en voornamelijk technisch van karakter. Of kan dat nog veel vlugger?

De vorige keer heb ik al gezegd dat wij moeten kiezen tussen het goede van het voorliggende wetsvoorstel en het misschien nog betere, waarvoor wij ook hadden kunnen kiezen. Wij kiezen nu voor het goede van dit wetsvoorstel en wij wachten af wanneer het uitgangspunt daarvan opnieuw ter discussie komt. Over tien jaar, zegt de heer Van Hall, maar de discussie volgend is dat misschien veel eerder.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

*B

!Implementatie EU-richtlijnen!

Aan de orde is (de voortzetting van) de behandeling van:

- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport "De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie" (EK 26200-VI, nr. 65, A);**

- **de brief van de minister van Justitie inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen (21109, nr. 159).**

Hierbij wordt tevens betrokken:

- de brief van de minister van Justitie inzake bijzondere totstandkomingsprocedures voor en parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (EK 30800-VI, C).

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister **Ter Horst**: Mevrouw de voorzitter. Vorige maand was ik met deze Kamer in debat over de bijzondere goedkeuringsprocedure van verdragen die afwijken van de Grondwet. Vandaag staan centraal de constitutionele

aspecten van versnelde implementatie van EG-recht in de betekenis van artikel 81 Grondwet. Dat laatste regardeert mij natuurlijk het meest.

Dit vraagstuk kent inmiddels een rijke historie waar u allen ook naar verwezen heeft. Die gaat in elk geval terug tot de behandeling van de Telecomwet in 1998 en het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie uit 1999 naar aanleiding waarvan uw Kamer in 2000 de motie-Jurgens aannam. Naar aanleiding daarvan is het rapport-Besseling opgesteld.

Zojuist heeft de heer Jurgens ons een indringend overzicht verstrekt met de diverse toezeggingen die mijn voorgangers en soms ook de voorgangers van mijn collega van Justitie in het verleden hebben gedaan om met een reactie te komen. U zult begrijpen dat ik niet erg blij werd bij het nalezen daarvan, want het uitblijven van een reactie verdient inderdaad geen schoonheidsprijs, zoals de heer Van de Beeten ook aangaf. Mevrouw De Wolff zei dat de Eerste Kamer doortastend is geweest en wat mij betreft kan het kabinet daar op dit punt ook wel een voorbeeld aan nemen.

Als ik motie-Jurgens lees, kan ik de strekking ervan best onderschrijven. Op het daarin gedane verzoek tot wijziging van de Grondwet kom ik aan het einde van mijn betoog nog terug.

De Kamer heeft de constitutionele aspecten van versnelde implementatie menig keer aan de orde gesteld in het debat met mijn collega van Justitie en zijn voorganger. Het onderwerp is echter nog niet eerder zelfstandig geagendeerd geweest. Vandaag is het wat dat betreft dus wel een heel bijzondere dag. Hoe het ook zij, onlangs heb ik u desgevraagd alsnog een reactie op het rapport toegestuurd bij brief van 11 mei jl. en ik hoop dat wij mede aan de hand daarvan een vele jaren durend debat tot enige klaarheid kunnen brengen, wellicht zelfs kunnen afronden.

Laat ik beginnen bij de constitutionele aspecten van de implementatie van EG-regelgeving. De constitutionele kernvraag is of in dat kader de algemene delegatie om van wetgeving in formele zin af te wijken wel verenigbaar is met artikel 81 Grondwet waarin de diverse constitutionele beginselen tot uitdrukking zijn gebracht. Ik geef drie kernargumenten waarom het kabinet de delegatieconstructies waarover wij vandaag spreken niet strijdig acht met dat artikel, maar wel dat zij in meer of mindere mate afbreuk doen aan de ratio van artikel 81. In de eerste plaats is dat het formele wetsbegrip, in de tweede plaats de betrokkenheid van de Staten-Generaal zelf bij het delegeren van de bevoegdheid tot nadere regelgeving en in de derde plaats het argument dat de context van EG-regelgeving maakt dat in geval van EG-implementatie niet snel sprake kan zijn van blanco delegatie. In dat verband wijs ik er overigens op dat mijn brief van 11 mei de brief van 24 april niet principieel heeft gewijzigd. Ook de brieven van mijn collega en mijzelf van 11 mei wijken op dit punt onderling niet af. Dat zeg ik maar even in de richting van de heer Kox. Het punt zit hem daarin dat de brief van 24 april er het accent op legt dat de afwijkingsconstructie niet strijdig is met artikel 81 Grondwet, terwijl de brieven van 11 mei, zowel die van mijn collega als die van ons samen, zich concentreren op de onwenselijkheid om desalniettemin van dergelijke

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

constructies gebruik te maken, of, zoals de heer Van de Beeten zei: het glas is half vol of half leeg.

Is de wetgever in formele zin nu vrij om geheel zelf de inhoud van de wet te bepalen? Ja, in beginsel wel, moet daarop het antwoord zijn. Wij kennen geen materieel maar een formeel wetsbegrip, zoals ook uw Kamer dat heeft bevestigd. De Grondwet normeert namelijk de algemene bevoegdheid tot het vaststellen van wetten slechts procedureel en niet inhoudelijk. Dat laat geheel in het midden wat de inhoud moet zijn.

Het tweede argument is dat de Staten-Generaal er zelf bij betrokken is. Dat moet worden gezien in samenhang met artikel 81 van de Grondwet. De vrijheid van de wetgever in formele zin brengt met zich dat hij ook de bevoegdheid heeft om te bepalen dat een lagere regelgever materieel van de wet in formele zin kan afwijken. Die afwijking vindt dan haar grondslag in de wet in formele zin zelf, een wet waarmee de Staten-Generaal heeft ingestemd. Uw Kamer noemde dat in haar brief van 8 mei een mantra en een tautologie. De wetgever is bevoegd omdat hij dat zelf zegt! In zekere zin is dat ook zo. De lagere wetgever doet dan wat de wetgever in formele zin hem heeft toegestaan of heeft opgedragen, namelijk de regeling bij AMvB op een bepaald onderdeel veranderen. Daarmee wordt nog steeds voldaan aan artikel 81 van de Grondwet. Van actus contrarius waar de heer Jurgens op wees, is dus geen sprake.

Over de toelaatbaarheid van afwijking heeft de minister van Justitie heldere taal gesproken in de brief van 11 mei -- ik neem aan dat hij dat straks nog uitgebreid zal toelichten -- namelijk alleen bij noodwetgeving en experimenteerbepalingen. Ik krijg de indruk dat dit in deze Kamer ook breed wordt gedeeld. Wij moeten het met elkaar eens zijn dat dit alleen kan als wij met zijn allen bereid zijn ervan uit te gaan dat artikel 81 het oog heeft op het formele wetsbegrip. Het mantra, zo u wilt, kent echter zijn begrenzingen in de blanco delegatie. Daarvan heb ik in de brief al aangegeven dat die de betekenis van artikel 81 van de Grondwet oprekt tot een onaanvaardbaar niveau. De wetgever zou zich dan inderdaad buitenspel zetten en de materiële betekenis van het formele wetsbegrip zinledig maken. In zoverre moet een wet in formele zin ook inhoudelijk ergens over gaan en kan zij niet enkel tot strekking hebben dat een lagere wetgever die inhoud maar moet bepalen.

Het derde argument. Als er ruimer gedelegeerd wordt, kan het naar de mening van het kabinet dan ook juist bij implementatie van EG-regelgeving. Waarom? De rechtvaardiging daarvan ligt in de beperking van de regelgevende bevoegdheid van de wetgever bij implementatie en daarmee in de doelmatigheid van de besluitvorming. Als er minder keuze is, is het minder zinvol om zware besluitvormingsprocedures te doorlopen. De parlementaire democratische legitimatiefunctie van het legaliteitsbeginsel heeft in geval van EG-regelgeving al een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de verdragen en uiteraard bij de totstandkoming van de richtlijnen.

Conclusies. Artikel 81 van de Grondwet en het primaat van de wetgever staan niet in de weg aan de algemene delegatieconstructie waarmee bij lagere regelgeving kan worden afgeweken van de wet in formele

zin. De Staten-Generaal zijn steeds betrokken bij het tot stand komen van deze wetgeving, wij kennen een formeel wetsbegrip en de implementatie van EG-regelgeving maakt dat geen sprake is van blanco delegatie.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik hoor de mantra dat de wetgever de vrijheid heeft om zelf te bepalen dat een lagere wetgever de wet mag wijzigen nu voor de x^{ste} keer maar ik hoor nog steeds geen argument. Het is immers niet vanzelfsprekend! Met name het actus contrarius-beginsel waarvan u zegt dat dit niet van toepassing is, brengt met zich dat als de wetgever iets heeft vastgesteld het ook de wetgever is die dat wijzigt. Mevrouw Broekers en ik hebben dat nogal benadrukt, maar daarop krijg ik alsmaar geen antwoord.

Minister **Ter Horst**: Als de wetgever beslist dat bij delegatie iets mag worden gewijzigd, dan is het toch de wetgever zelf die dat toestaat?

De heer **Jurgens** (PvdA): Neen. Stel dat ik met u een contract heb dat u mij een auto verkoopt voor €10.000 en de bepaling wordt gemaakt dat ik dat contract kan wijzigen zonder u erin te kennen. Dan bepaal ik natuurlijk dat u mij die auto verkoopt voor nul euro!

Minister **Ter Horst**: Maar u bent toch onderdeel van het maken van dat contract?

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ben dan inderdaad onderdeel van het maken van het contract en in die zin heb ik contractvrijheid. Maar in dit geval gaat het over de Grondwet, die een bepaalde taak oplegt aan de wetgever. Als deze die taak heeft vervuld, namelijk het maken van een wettekst, dan kan hij niet aan anderen een bevoegdheid attribueren die hij zelf niet heeft; hij kan geen wetgevende bevoegdheid attribueren die in strijd is met zichzelf. Die redenering gaat dus niet op.

Minister **Ter Horst**: Ik was nog niet aan het eind van mijn betoog, maar ik houd overeind dat als de wetgever bepaalt dat er gedelegeerd mag worden naar anderen, dit niet strijdig kan zijn met de Grondwet, omdat de wetgever dit zelf zo heeft bepaald. U zou gelijk hebben als de wetgever dit niet zelf bepaalt, maar een ander bepaalt dat er gedelegeerd wordt.

De heer **Jurgens** (PvdA): Deze redenering gaat ervan uit dat de wetgever alles mag. Als dat het uitgangspunt is, heeft u gelijk.

Minister **Ter Horst**: Nee, dat heb ik niet gezegd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Mijn uitgangspunt is dat de wetgever niet alles mag, want de Grondwet zegt dat wetteksten moeten worden gemaakt door regering en Staten-Generaal.

Minister **Ter Horst**: Als je de tekst van de Grondwet letterlijk neemt, betekent die dat de wetgever ook mag bepalen dat bij AMvB, dus door een ander, bepaalde onderdelen van de wet mogen worden uitgevoerd.

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Er staat dat de wettekst moet worden gemaakt door regering en Staten-Generaal; er staat niets over een ander die dat zou mogen doen.

Minister **Ter Horst**: Dat gebeurt dan toch ook?

De heer **Jurgens** (PvdA): Nee, de wettekst wordt vervolgens gemaakt door...

Minister **Ter Horst**: Bij de vaststelling van de wet wordt ook bepaald wat er bij AMvB wordt geregeld.

De heer **Jurgens** (PvdA): Nee; alleen welk onderwerp wordt geregeld, niet wat er wordt geregeld.

Minister **Ter Horst**: Nee, de wetgever zegt bij het bepalen van de wet dat bij AMvB een aantal zaken mag worden geregeld. Daarmee geeft de wetgever dit uit handen. Anders zou hij moeten zeggen dat hij ertegen is dat bij AMvB een aantal zaken moet worden geregeld.

De heer **Jurgens** (PvdA): Hoe kan ik door deze redenering heen breken? Als in de Grondwet staat dat wetteksten stukken zijn die zijn vastgesteld door regering en Staten-Generaal, kunnen wetteksten niet door een ander dan regering en Staten-Generaal worden vastgesteld. Dus niet door een AMvB en niet door een minister, anders is het geen wettekst. Dat staat in artikel 81.

Minister **Ter Horst**: Volgens mij is dit op zich juist, maar nogmaals: de wetgever zelf bepaalt dat bepaalde onderdelen van de wet, of aanhangsels van de wet of de uitvoering van de wet -- ik weet niet of ik het zo goed zeg -- bij AMvB door een ander dan beide wetgevers mag worden vastgesteld. Maar misschien helpt het als ik eerst de rest van mijn betoog houd; ik zal daarin iets meer in de richting van de heer Jurgens en andere Kamerleden komen.

De heer **Kox** (SP): Alvorens u verdergaat, wil ik toch nog even de volgende opmerking hebben gemaakt. Ik heb namelijk echt het idee dat hier, in de persoon van de minister van Binnenlandse Zaken, een leerling van Donner voor me staat.

Minister **Ter Horst**: O ja? Wat interessant! Ik wist niet dat Donner iets van psychologie wist...

De heer **Kox** (SP): De minister van Justitie zal straks ongetwijfeld uitleggen dat ik het helemaal verkeerd had begrepen.

Toch staat deze discussie in een context. Het is geen academische discussie; ze is juist opgekomen doordat deze Kamer zich geconfronteerd zag met het feit dat in wetteksten -- die wij inderdaad zelf maken -- bepalingen staan waarvan wij vinden dat zij er eigenlijk niet in mogen staan omdat deze indruisen tegen artikel 81. Maar deze Kamer voelt zich onder druk gezet en omdat zij niet kan amenderen, keurt zij wetsvoorstellen af als daar een dergelijke bepaling in staat. Zei de heer Jurgens niet dat het niet proper is dat wij zulke wetteksten voorgelegd krijgen? U zegt echter dat de Kamer deze zelf vaststelt;

dus als daarin staat dat er bij lagere regelgeving mag worden afgeweken, dan heeft de Kamer dat zelf gedaan. Uit de brief van 11 mei, die naar ik begrijp helemaal uw brief is, dacht ik te kunnen opmaken dat ook u vindt dat dit afgelopen moet zijn.

Minister **Ter Horst**: Wacht u even. Ik zie toe op de Grondwet en ik heb proberen uit te leggen dat die delegatie niet strijdig is met de Grondwet. Tot zover was ik gekomen. Ik heb mij echter nog niet uitgesproken over de wenselijkheid of onwenselijkheid. Daarop kom ik zo terug.

De heer **Kox** (SP): Maar daarin, mevrouw de minister, is deze Kamer het niet met u eens; die interpretatie is naar onze mening strijdig met de Grondwet. Daar gaat dit hele debat nu over.

Minister **Ter Horst**: Mijn stelling is dat dit niet strijdig is met de Grondwet, maar dat houdt geen uitspraak in over de wenselijkheid ervan. Daar wil ik nu mee verdergaan. Ik heb er begrip voor dat u en de heer Jurgens het woord "proper" gebruiken. Inderdaad, het is waar dat de Eerste Kamer pas in laatste instantie een oordeel uitspreekt over wetten en als daar zaken in staan die zij onjuist vindt -- of ze nu in strijd zijn met de Grondwet of niet -- heeft zij geen andere mogelijkheid tot wijziging dan tegen het wetsvoorstel te stemmen. Ik vind dat degenen die voor u zitten, dus het kabinet, de Raad van State en de Tweede Kamer, zich daarvan bewust zouden moeten zijn. De minister van Justitie zal straks ongetwijfeld terugkomen op hoe zorgvuldig met dat soort formuleringen moet worden omgegaan.

Ik heb nu gezegd hoe dit ten principale in elkaar zit. Het kan wel wenselijk zijn om bij de gelegenheid van de totstandkoming van zo'n delegatiebepaling van gedachten te wisselen met de Kamers over de wijze waarop toepassing zou kunnen worden gegeven aan delegatiebepalingen. Daarvoor verwijs ik naar de brief van mijn ambtsgenoot van 13 februari.

Het voorgaande betekent niet dat delegatiebevoegdheden met de mogelijkheid van afwijking van de delegerende regeling ruim toegepast moeten worden. Het belang van het primaat van de wetgever en van het legaliteitsbeginsel is daarvoor te groot. Dergelijke delegatiebepalingen komen ook de overzichtelijkheid en kenbaarheid niet ten goede. Mijn ambtsgenoot zal hier uitgebreid op ingaan, mede in relatie tot de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De heer **Kox** (SP): In de brief van 11 mei schrijft de minister van Justitie ons dat in de Aanwijzingen voor de regelgeving een bepaling zal worden opgenomen waarin staat dat afwijken van hogere regelgeving door een lagere wetgever in principe wordt verboden. Als ik het goed heb, zal artikel 33 of 34 hiertoe worden aangescherpt of er zal een nieuw artikel 33a of 34a komen. Welnu, dit wordt dus in principe verboden. "In principe verboden" is iets anders dan "niet ruim toepassen"; het betekent gewoon dat het verboden is. En daarop bestaan twee uitzonderingen: noodwetgeving en experimentwetgeving. Het is dus in principe verboden, tenzij het gaat om

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

noodwetgeving of experimentwetgeving. Begrijp ik dat goed?

Minister **Ter Horst**: Dit is een woordenspel: mag het wel, maar alleen in bepaalde gevallen niet; of mag het niet, maar alleen in bepaalde gevallen wel?

De heer **Kox** (SP): Met alle verschuldigde eerbied voor deze minister, maar als ik lees dat er een regeling komt waarin staat dat iets in principe verboden is en er twee uitzonderingen bestaan, te weten noodwetgeving en experimentwetgeving, dan doe ik toch niet aan een woordenspel? Als dat er gewoon staat, moet dat de duiding zijn die de minister van Justitie geeft. Is dat ook de duiding van de minister van Binnenlandse Zaken?

Minister **Ter Horst**: Absoluut, zoals u weet is er eenheid van kabinetsbeleid, dus daarover is er geen enkele discussie. Mijn rol in dezen is echter anders. Wij discussiëren over een eventuele strijdigheid met de Grondwet. Ik stel dat dit niet strijdig is met de Grondwet, maar dat de vraag of er sprake van een goede toepassing van de Grondwet een andere zaak is. Daarop is ons beider antwoord dat dit niet het geval is, omdat er geen recht wordt gedaan aan de ratio van artikel 81.

De heer **Kox** (SP): Dus als u zegt dat het niet te ruim moet worden toegepast, dan moet dat geduid worden als: het is in principe verboden, alleen in noodwetgeving en experimentele wetgeving...

Minister **Ter Horst**: Ja, die formulering mag u als specificatie zien van hetgeen ik net heb gezegd.

De heer **Kox** (SP): Dat is dus "niet te ruim"; dan zijn we het daarover eens.

Minister **Ter Horst**: Nu de verankering van de werking van het EG-recht en van de EU in de Grondwet. Over die verankering heb ik in mijn brief aangegeven dat het kabinet momenteel bezig is met de opdrachtformulering aan de staatscommissie Grondwet, waarvan de instelling in het coalitieakkoord is aangekondigd. Ik stel de Kamer voor om dit vraagstuk mee te nemen in de opdrachtformulering van de staatscommissie. Hoe dan ook lijkt een advies van de staatscommissie zich mede te zullen moeten uitstrekken tot de functie en betekenis van de Grondwet. Een advies op dit punt is dan sowieso van belang voor de behandeling van dit vraagstuk ten aanzien van verankering van de EU en de werking van het EG-recht in de Grondwet. Ik zeg dit expliciet, omdat ik in de Kamer heb horen zeggen dat daaraan geen behoefte bestaat. Toch stel ik de Kamer voor om dit element aan de staatscommissie Grondwet mee te geven.

Voorzitter, tot slot het volgende. Mevrouw Broekers vroeg wat "ten minste" betekent in de brief van 24 april: welke andere vormen van afwijking van de formele wet zou ik nog in gedachten hebben, naast de afwijking van lagere regelgeving? Mijn antwoord is simpel: die andere mogelijkheden zijn er niet, "ten minste" heeft hier geen zelfstandige betekenis.

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Aanvullend op mijn collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ik nog iets zeggen over de uitleg van artikel 81 van de Grondwet en hoe wij dit artikel vertalen in goed wetgevingsbeleid. Uit de woorden van mijn collega zal duidelijk geworden zijn dat wij onze taken in elkaars verlengde zien liggen, vandaar ook de brieven die wij mede namens elkaar naar de Eerste Kamer hebben gestuurd.

Deze discussie is op gang gekomen naar aanleiding van problemen die zich voordeden bij de implementatie van Europese regelgeving. Ik ben het verder eens met de woordvoerders die meer in het algemeen zeiden dat goede implementatie begint met tijdig nadenken over en werken aan die implementatie. Dat is een punt dat voortdurend door mijn voorgangers en mij onder de aandacht is gebracht en in het kader van het algemeen wetgevingsbeleid ook door de staatssecretaris voor Europese Zaken.

Als je er op tijd mee begint, komen er minder problemen. Wij moeten ons daarbij echter wel realiseren dat de Nederlandse wetgeving in overeenstemming moet zijn met de Europese regelgeving, ook wanneer er flexibiliteit in de Europese wetgeving is ingebouwd. Dat kan ertoe leiden dat er ook met het beste implementatiebeleid tijdsdruk kan komen te staan op de aanpassingsprocedures. Soms zal verder de vraag aan de orde komen of de implementatie van een wijziging die in de comitologieprocedure gedelegeerde Europese wetgeving is, op het niveau van de formele Nederlandse wetgeving kan worden ingepast.

Door een voormalig woordvoerder van de CDA-fractie is in het verleden terecht opgemerkt dat het de voorkeur verdient dat er parallelle is tussen de mate waarin er in de Europese wetgeving wordt gedelegeerd en de mate waarin dat in de Nederlandse wetgeving wordt gedaan. Als wij hier beter op zouden letten, zou dat kunnen voorkomen dat in Nederland het idee ontstaat dat Europa te veel delegeert.

Het onderliggende probleem bij het onderwerp van vandaag is dat de Nederlandse wetgever de gevangene kan worden van zijn te gedetailleerde formele wetgeving. Het is goed om dat onder ogen te zien, want hier ligt een mogelijkheid om het achterliggende probleem te verkleinen. Als je kiest voor minder gedetailleerde formele wetgeving en meer gedelegeerde bepalingen, hoeven de wijzingen waartoe op Europees niveau wordt besloten, niet via een afwijking of een wijziging van de formele wetgeving worden geïmplementeerd. Er kan dan voor de gewone weg van de AMvB of de ministeriële regeling worden gekozen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Niemand zal de minister betwisten dat het verstandig is om de wet in formele zin helder vast te stellen. In de wet in formele zin kan worden gedelegeerd naar lagere regelgevers, maar de basis voor die delegatie moet wel in de formele worden gegeven. In de eerste termijn deed ik met het oog hierop de oproep om regering en Staten-Generaal in een eerder stadium te laten overleggen. Wij weten dan eerder wat er

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

aankomt en wat er nodig is. Wij discussiëren dus niet over de delegatie naar een lagere regelgever, maar over bepalingen van de lagere regelgever die in strijd zijn met de wet in formele zin, omdat ze niet voortkomen uit de delegatie.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben het geheel met mevrouw Broekers eens.

In de brief van 11 mei van de minister van Binnenlandse Zaken en mij staat de toezegging dat ik zal komen met een aanwijzing voor de regelgeving. Ik heb de Kamer nu aangegeven wat wij tegen onze collega's zullen zeggen over een wet in formele zin die afwijkt van die aanwijzing. Onze collega's zullen er dan waarschijnlijk op wijzen dat in de comitologieprocedure plotseling een detail is veranderd en dat zij voor de implementatie daarvan liever niet opnieuw een formele wetgevingsprocedure doorlopen. Wij zullen ze er dan op wijzen dat ze zullen moeten nadenken over een manier om de wetgeving verstandiger op te stellen en om in de formele wet alleen te regelen wat in de formele wet hoort. De details die bij AMvB moeten kunnen worden gewijzigd, moeten met andere woorden onmiddellijk in gedelegeerde wetgeving worden ondergebracht. Regering, Tweede en Eerste Kamer beslissen vervolgens in het gebruikelijke, ordelijke proces over de gedelegeerde wetgeving.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat is natuurlijk waar, maar wij moeten tegelijkertijd ook voorkomen dat een besluit dat via de comitologieprocedure tot stand is gekomen, snel via een afwijking van de formele wet wordt geïmplementeerd als de formele wet delegatie niet toestaat. Als er geen delegatiemogelijkheid in de formele wet is opgenomen, kan een uitvoeringsbesluit van de Commissie dat via de comitologieprocedure tot stand is gekomen, niet zomaar eventjes worden geïmplementeerd door de wet in formele zin te wijzigen.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik heb geen moment gedacht dat mevrouw Broekers afstand zou nemen van haar standpunt dat in gedelegeerde wetgeving niet mag worden afgeweken van de formele wetgeving. Goed wetgevingsbeleid impliceert inderdaad dat er een goede verhouding is tussen formele en gedelegeerde wetgeving.

Het overzicht van de heer Jurgens van de geschiedenis van dit onderwerp wordt in een voetnoot aan de Handelingen gehecht en is daarmee een goede basis voor studies naar besluitvormingsprocessen bij wetgeving. Wellicht zal het iemand die dit overzicht tot zich neemt, opvallen dat de ondertekening van een motie van de hand van de heer Jurgens uit het najaar van 2000 (26200-VI, nr. 65) in twee versies voorkomt namelijk 37a en 37b. Het subtiele verschil tussen deze moties is dat 37a vier ondertekenaars heeft en 37b drie. Het ontbreken van de tweede ondertekenaar in 37b is niet daaraan te wijten dat de tweede ondertekenaar spijt zou hebben gekregen van zijn ondertekening. Hij had de Eerste Kamer op dat moment verlaten en daarom is zijn naam in versie 37b weggeretoucheerd.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het heeft zelfs geleid tot een precedent bij de interpretatie van het Reglement van orde.

De voorzitter van de CDA-fractie, de heer Braks, vroeg toen namelijk of hij in plaats van de heer Hirsch Ballin de motie mocht ondertekenen. De voorganger van onze Voorzitter, de heer Korthals Altes, vond dat dat in strijd was met het Reglement van orde. Ik was slechts ondervoorzitter maar vond dat het wel mogelijk was door de beraadslaging te heropenen en een ondertekenaar aan de motie toe te voegen. Zo is het niet gegaan en ik hoop maar dat daardoor niet de indruk is gewekt dat de heer Hirsch Ballin zich heeft gedrukt.

Minister **Hirsch Ballin**: De kwaliteit van dit debat als studiestof is hiermee werkelijk helemaal compleet.

Voorzitter. In juli 2004 is er een nieuw kabinetsstandpunt uitgebracht. Ik geloof dat vanaf dat moment de geschiedenis die de heer Jurgens heeft geboekstaafd vreugdevoller begint te worden. Mijn collega en ik nemen aan dat wat wij hebben toegezegd in onze brieven en in het debat van vanmiddag daartoe bijdraagt. Ik doel nu op de toezegging die mijn collega zojuist heeft gedaan op het punt van de Grondwet en op dat wat ik nog zal bevestigen ten aanzien van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Wij steunen daarbij op het onderzoek dat is verricht. Ik bevestig graag dat de weg die wij nu zijn ingeslagen niet ertoe leidt dat wij de schuld schuiven op het tempo van implementatie. Natuurlijk kan daarover een debat worden gevoerd, en een deel van de rapporten, studies en standpunten gaat ook over de versnelde implementatie, maar dat zou beoordeling in het kader van de Grondwet eisen. Ik heb het nu over de juiste toepassing van artikel 81 van de Grondwet.

De lijn die wij onze brief hebben gekozen is heel simpel: wij gaan er niet vanuit dat in retrospectief de bepalingen die met de medewerking van deze Kamer tot stand zijn gekomen en die dergelijke afwijkingen inhouden, ongrondwettig zouden zijn, omdat de formele wetgever niet de bevoegdheid zou hebben om een onderdeel van de eigen wetgeving als het ware zo in status te verlagen dat er een afwijking of buitenwerkingstelling wordt toegestaan bij gedelegeerde wetgeving. Het is wel in strijd met wat wij zien als een goede toepassing van artikel 81 van de Grondwet. In het voorstel tot wijziging van de Aanwijzingen van de Regelgeving, die nog de gewone procedure moet doorlopen, zijn een nieuwe aanwijzing, 33a, en een gewijzigde aanwijzing 34 vervat. Ik vertrouw erop dat daarmee geheel tegemoet wordt gekomen aan de beoogde doelstelling. Deze bepalingen omgrenzen duidelijk in welke situaties alleen nog gebruik kan worden gemaakt van een andere legislatieve constructie.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): De minister van Justitie heeft in zijn brief van 11 mei geschreven dat hij een nieuw artikel 33a ontwerpt in de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Daardoor is het niet mogelijk om via gedelegeerde regelgeving of lagere wetgeving af te wijken van de wet in formele zin. Dit laat onverlet de opmerking die door de heer Van de Beeten is gemaakt over noot 6 op pagina 2 en 3, namelijk dat de figuur buiten beschouwing blijft die mogelijk maakt dat een formeel-wettelijke bepaling buiten werking wordt gesteld. De minister van Justitie zegt dat hij het via artikel 33a van de Aanwijzingen voor de Regelgeving niet meer mogelijk zal maken dat de

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

lagere regelgever afwijkt van de wet in formele zin, maar dat wij het niet hebben over buitenwerkingstelling. De heer Van de Beeten heeft er al op gewezen dat het, als wij het één toelaten, heel vreemd is om het andere niet ook toe te laten.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben het met u eens. Het soort buitenwerkingstellingsbepalingen waarover u sprak moeten wij op één lijn stellen met de materiële wijziging van de wetgeving. De desbetreffende categorie is wel in het onderzoek betrokken, maar een en ander doet zich met name voor in implementatieregelingen. Materieel is er inderdaad geen verschil, maar er zijn situaties waarin het vaststellen van een datum voor het vervallen van een als tijdelijk bedoelde regeling in een formele wet wordt gedelegeerd. Dan hebben wij het echter over als tijdelijk bedoelde wetgeving. Meer dan dat moet u in noot 6 niet lezen. Voor zover het een materiële wetswijziging betreft, geldt hetzelfde als wat ik zojuist heb gezegd.

De heer **Kox** (SP): Ik ben erg blij met de toelichting van de minister. Mevrouw Broekers kwam mij in de pauze zeggen dat ik niet al te goedgelovig moest worden, door de brief helemaal goed te vinden. Ik begrijp dat ik zelfs voetnoot 6 goed heb begrepen. Het gaat niet over het buiten werking stellen van wetten, wat wij helemaal niet gewild zouden hebben.

De minister heeft als standpunt van de regering verwoord dat afwijkende delegatie in principe niet mogelijk is, tenzij het om noodwetgeving of experimentwetgeving gaat. Is dat het wat wij vanaf vandaag van u mogen verwachten en waar wij u aan mogen houden?

Minister **Hirsch Ballin**: Ja, dat wil zeggen er is een voorstel geformuleerd tot wijziging van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Dit moet uiteraard nog in de Aanwijzingen worden verwerkt. Voor de goede orde attendeer ik erop dat de Grondwet van een hogere orde is dan de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Het is dus niet zo dat door de Aanwijzingen voor de Regelgeving de Grondwet wordt gewijzigd.

De heer **Jurgens** (PvdA): In het debat in maart vorig jaar had ik een verschil van mening met de toenmalige minister over de juiste uitleg van de woorden "in beginsel". De heer Kox en ik hebben wat zuidelijke neigingen wat betreft taalgebruik. Wij weten dat "in beginsel doe ik iets niet" in het zuiden betekent dat het wel mag, maar dat men het normaal gesproken niet doet. De heer Donner, uw voorganger, had een ander uitgangspunt: als er "in beginsel" stond, mocht het dus helemaal niet. Het ging toen over de uitleg van de huidige toelichting op aanwijzing 34, waarin deze term wordt gebruikt. Toen bleek al dat het heel gevaarlijk is om de woordjes "in beginsel" te hanteren in het spraakgebruik. Aan deze minister, die niet van Gereformeerden huize is, vraag ik tot welk taalgebruik hij zich bekent.

Minister **Hirsch Ballin**: De heer Jurgens is zo goed om zich niet in mijn geografische positionering te verdiepen. Laat ik bij alle opinies die zo her en der door het land gaan

over veronderstelde spreidingen van beginselvastheid maar even aantekenen dat deze in elk geval geen bevestiging vinden in onze criminele statistieken. De heer Jurgens is Amsterdammer, dus hij begrijpt wat ik bedoel.

Dan kom ik nu op de vraag zelf: wat bedoelen wij met "in beginsel"? De regering, die zoals u weet van en voor alle Nederlanders is, bedoelt daarmee dat artikel 81 van de Grondwet zo zal worden toegepast, dat de regel is dat afwijking van de formele wet bij gedelegeerde wetgeving niet wordt toegestaan. Dit is echter een regel die uitzonderingen kent, zoals omschreven in het voorstel voor de wijziging van de Aanwijzingen voor de Regelgeving, welke zien op noodsituaties en experimenten.

Mevrouw Broekers vroeg naar de verhouding tussen onze brief van 11 mei en de delegatiebepaling in het wetsvoorstel affectieschade. Ik heb het niet bij de hand, maar volgens de gegevens waarover ik beschik ligt het in het wetsvoorstel affectieschade toch iets anders. Ik heb het nu over het openen van de mogelijkheid om de bedragen voor de schadevergoeding vast te stellen. In de toelichting op het wetsvoorstel staat dat daarbij wordt gedacht aan een vast bedrag van €10.000 en aan de mogelijkheid van andere bedragen voor bijzondere gevallen. Er is dus geen sprake van afwijkende delegatie. Ik zie op dat punt dan ook geen spanning.

Een aantal leden heeft gevraagd wat te doen met de bestaande afwijkende delegatiebepalingen. Het gaat om wetsbepalingen die tot stand zijn gekomen met instemming van de Tweede en Eerste Kamer van de Staten-Generaal, en de regering.

De beste manier om dit aan te pakken, lijkt mij dat wij er op de momenten dat er wijzigingen van die wettelijke regelingen aan de orde zijn op letten of er zulke bepalingen in voorkomen en dan de gelegenheid benutten om daarin verandering te brengen.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Hieruit spreekt volgens mij dezelfde vrijblijvendheid als uit de passage over hetzelfde onderwerp in de brief van 11 mei. Wij hebben een hele map met voorbeelden gekregen van bepalingen waarin die gewraakte delegatiebepaling voorkomt. Ik heb zelf een voorbeeld gegeven van een bepaling die obsoleet is geraakt, namelijk artikel 130 van de Werkloosheidswet. Ik heb niet de tijd gehad om alle andere bepalingen op hun merites te toetsen. Ik zou een wat actievere rol van de minister van Justitie op prijs stellen. Als wij die bepalingen pas ter discussie stellen als er een wijziging van die wetten plaatsvindt, voorzie ik dat wij dit debat alweer zijn vergeten. In dat geval kunnen wij weer aan het einde van de rit "ja" of "nee" tegen een wetsvoorstel zeggen en weer constateren dat er nog steeds dit soort bepalingen in zitten. Ik zou toch een wat hoger ambitieniveau van de minister van Justitie met betrekking tot dit onderwerp willen zien.

Minister **Hirsch Ballin**: De Afdeling Wetgevingskwaliteit zal daar op letten. Dat mag ook worden verwacht in het kader van de aanwijzing voor de regelgeving. Ik verheer niet dat er in het recente verleden soms dingen tussendoor zijn geslipt. Daar werd ook op gewezen, bijvoorbeeld door mevrouw De Wolff. Zij zei, niet zonder reden, dat het merkwaardig is dat de Raad van State, de Tweede Kamer en de rechtsgeleerde auteurs daar niet op hebben gewezen

voordat het voorstel in de Eerste Kamer aan de orde kwam. Er was toen tijdsdruk en tijdnoed bij de Eerste Kamer, dat begrijp ik. Dit zal actief worden gevolgd door degenen die met het wetgevingskwaliteitsbeleid bezig zijn bij de Directie Wetgeving en Juridische Zaken, dat verzeker ik u.

Voor een heleboel aanwijzingen voor de regelgeving geldt dat er nu dingen in de wetgeving staan die er niet in terecht hadden horen komen als die aanwijzingen er al waren geweest en goed waren toegepast bij de totstandkoming ervan. Het totaal doorkammen van de wetgeving op wat niet beantwoordt aan de aanwijzingen, is een ambitieniveau dat niet strookt met andere ambities. Ik verzeker graag dat er actief op zal worden gelet bij wetgeving. De inventarisatie die nu is gemaakt, geeft een eerste aanknopingspunt voor een inventarisatie op het moment dat deze wetten weer op tafel komen.

Er werd gevraagd of het de intentie was om wijziging te brengen in geldende staatsrechtelijke verhoudingen. Het antwoord daarop is nee. Het is wel onze intentie om zorg te dragen voor een goede toepassing van artikel 81 van de Grondwet, ook in het algemene wetgevingsbeleid.

De vergadering wordt van 16.19 uur tot 16.48 uur geschorst.

*B

!Modernisering waterschapsbestel!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel) (30601).

(Zie vergadering heden.)

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Staatssecretaris **Huizinga-Heringa**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun inbreng in reactie op mijn brief naar aanleiding van het debat van een aantal weken geleden over dit wetsontwerp. Ik denk dat ik de bijdragen van deze Kamer waren geconcentreerd rond twee punten, namelijk de rechtsbevoegdheid voor groepen die een lijst willen indienen en de benoemde zetels en de wijze waarop daar nu en in de toekomst mee moet worden omgegaan.

Ik heb wat betreft de rechtsbevoegdheid twee dingen toegezegd. Het eerste is dat ik in een AMvB de eis van rechtsbevoegdheid aan die groepen ga stellen. Ik beschouw dat als een tijdelijke oplossing. Het is het mooiste om dat in de wet te regelen. Daarom ga ik -- dat is het tweede dat ik heb toegezegd -- tegelijkertijd een wetswijziging indienen om dit ook in de wet op te nemen. Ik maak ook een AMvB omdat ik dan zeker weet dat het van het begin af aan geregeld is. Ik kies uiteindelijk voor de mooiste oplossing, namelijk om het te regelen via een

wetswijziging. Deze twee zaken ga ik naast elkaar opstarten.

Dit was het minst moeilijke punt. Wij hebben behoorlijk gesproken over de benoemde zetels. Een meerderheid van deze Kamer heeft mij gevraagd waarom er, als er toch een wetswijziging komt, geen horizonbepaling in de wet wordt opgenomen om er zeker van te zijn dat er over de toekomstige bestuursamenstelling en verkiezing van het waterschap nog eens uitgebreid zal worden gesproken na de verkiezingen van 2008.

Ik ben het ermee eens om als doel te stellen om hier nader over te spreken. Ik heb aangeboden om een brede evaluatie te houden die met de Kamer zal worden besproken. Daarnaast heb ik voorgesteld om een commissie in te stellen die zich zal buigen over de positie van het waterschap in het huidige bestel en over de vraag of het omslagpunt dichterbij is gekomen of niet. In denk dat ik deze Kamer met mijn aanbod om dit bij een evaluatie te betrekken en die evaluatie toe te sturen aan beide Kamers eigenlijk geef wat zij heeft gevraagd.

Uit de reacties van de leden begrijp ik dat zij dit niet voldoende vinden. Ik heb daar eerlijk gezegd met enige verbazing naar geluisterd. Ik voel er namelijk ook een zeker wantrouwen in jegens een toekomstige Eerste Kamer. Het lijkt alsof wordt geïmpliceerd dat die, wanneer er een evaluatie wordt gezonden met een advies van een commissie, dat naast zich neer zou leggen en alsof de Tweede Kamer dit geen interessant onderwerp zou vinden en het zou laten zitten omdat er al een wet is.

Ondanks mijn verbazing, heb ik ook begrepen dat een meerderheid van deze Kamer hierop aandringt. Wie ben ik dan om aan die wens niet tegemoet te komen. Hij kan ingewilligd worden. Ik ben zo democratisch dat ik niet alleen zeg dat ik eraan tegemoet móet komen. Ik wil er ook aan tegemoet komen. Daarom zeg ik toe dat ik in de wetswijziging inzake de rechtsbevoegdheid die ik ga voorbereiden ook een horizonbepaling op zal nemen. Die horizonbepaling heeft betrekking op de volledige rechtspositie. Daardoor borg ik dat de adviezen van de commissie die ik zal instellen in beide Kamers kunnen worden besproken. In 2009 kan dan een andere vorm worden gekozen voor de bestuursamenstelling en de verkiezingen als de adviezen van de commissie daartoe aanleiding geven en als de Kamers dat willen.

Ik stel mij voor om in de commissie de Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving op te nemen, aangevuld met enkele geleerden op het gebied van de Grondwet. Mij lijkt eigenlijk dat ik daarmee heb geantwoord op waar het in deze vergadering om ging.

Mevrouw Slagter vroeg nog wat mijn toekomstbeeld van de verkiezingen op termijn was. Ik moet zeggen dat ik de evaluatie graag afwacht. Ik wil nagaan hoe de verkiezingen in 2008 verlopen en hoe het met de lijsten en de geborgde zetels gaat. Ook wil ik weten of de specifieke groepen al dan niet tot de lijsten doordringen. De evaluatie is bepalend voor mijn toekomstvisie op de Waterschapswet.

*N

De heer **Wagemakers** (CDA): Mevrouw de Voorzitter. Ik geloof dat de staatssecretaris duidelijk heeft gezegd dat zij een wetswijziging in procedure zal brengen, maar van oordeel is dat deze wet niet hangende de wijziging moet worden aangehouden, maar eerder moet worden afgedaan, zodat nadien de wetswijziging in procedure komt. De staatssecretaris zal beseffen dat zij het recht heeft om iets in te dienen, uiteraard via de regering namens welke zij spreekt. Het doorvoeren van zo'n wetswijziging vergt uiteraard ook nog de medewerking van de Tweede Kamer. Ik neem aan dat de staatssecretaris nog geen beeld heeft van de mate waarin ter zake op medewerking kan worden gerekend. Een ding is zeker: als de wet hier reeds afgedaan is, kan de Tweede Kamer in ieder geval niet vanwege het feit dat de wet aangehouden is een aanknopingspunt vinden om medewerking te verlenen aan de wetswijziging die de staatssecretaris voorstelt. Beschouwt zij dat als een probleem? Zo niet, waarom niet?

Staatssecretaris **Huizinga-Heringa**: Het is aan de Tweede Kamer om te oordelen over wetswijzigingen. Ik zal de procedure tot het wijzigen van de wet overeenkomstig mijn toezegging starten. Indien er in deze Kamer zo'n grote eensgezindheid is over het belang van de horizonbepaling, neem ik aan dat die er ook in de Tweede Kamer is.

De heer **Wagemakers** (CDA): Die hoop mogen wij met de staatssecretaris koesteren, maar hebben wij pech als die ijdel blijkt? Strandt het daar en is het dan niet anders? Wordt de wens op dat punt dan niet in vervulling gebracht en moet deze Kamer dan leven met het resultaat dat deze wet, die bekritiseerd is, het Staatsblad heeft bereikt?

Laat mij mijn interruptie in die zin voortzetten dat het alternatief natuurlijk is dat er een novelle komt, zodat de wijziging snel in procedure wordt gebracht. Deze Kamer stelt geen ingewikkelde wijziging voor, maar het type wijziging dat je als het ware in een middag met toelichting schrijft. Zo de wil er is om het snel tot stand te brengen, is een zodanige novelle binnen vier, vijf weken mogelijk. Intussen kan het veld doorgaan met het voorbereiden van de verkiezingen van volgend jaar. Iedereen weet dat met het invullen van de novelle de wet gewoon in haar huidige vorm wordt aangenomen. Waarom is het spoor dat de staatssecretaris beschrijft nu precies noodzakelijk? Waarom zouden wij niet voor het spoor van de novelle kiezen?

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Heb ik verkeerd begrepen dat de heer Wagemakers in zijn derde termijn heeft toegegeven dat er haast geboden is om de verkiezingen op een ordentelijke wijze in 2008 te laten plaatsvinden en dat hij vervolgens een aantal indringende wensen heeft geuit waaraan de staatssecretaris tegemoet komt? Als ik dat goed begrepen heb, mag dan niet worden aangenomen dat ook de Tweede Kamer begrip zal hebben voor de praktische haast die nu aan de orde is?

De **voorzitter**: Dit begint op een volgende termijn te lijken. Ik sta het in deze vorm nog even toe. De heer Wagemakers heeft eerst een vraag aan de staatssecretaris

gesteld. Nadat zij die beantwoord heeft, geeft de heer Wagemakers een reactie op de vraag van mevrouw Bierman aan hem.

**

Staatssecretaris **Huizinga-Heringa**: De heer Wagemakers heeft mij in zijn derde termijn zelfs meer dan een vraag gesteld. Zo heeft hij en hebben vele anderen met hem gevraagd om in de wetswijziging een horizonbepaling op te nemen. Ik zeg toe, dat te doen. Nu is de vraag waarom ik niet met een novelle begin. Dat begrijp ik niet helemaal. Ik geef toe aan de wens van de heer Wagemakers, maar in de pauze van daarnet is de wens van de heer Wagemakers veranderd. Dat is lastig discussiëren.

In antwoord op de andere vragen merk ik op dat wij goed in het oog moeten houden dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. De Tweede Kamer heeft haar verantwoordelijkheid voor deze wet genomen. Zij is ermee akkoord gegaan. In de Eerste Kamer zijn hier vragen over gerezen. Daaraan kom ik tegemoet. Het resultaat is dat ik een wetswijziging toezeg. Ik kan de Eerste Kamer geen garanties geven voor de reactie van de Tweede Kamer op deze wetswijziging. Ik vind dat de Eerste Kamer zich op haar verantwoordelijkheid moet richten en zich moet afvragen wat zij van de wetswijziging vindt. Ik kan niet borg staan voor de reactie van de Tweede Kamer, net zo min als de Eerste Kamer dat kan. Wij moeten in het democratische bestel elk orgaan zijn eigen verantwoordelijkheid laten nemen. Ik zeg toe dat ik een wetswijziging zal voorstellen. Die zal ik goed onderbouwen. Ik zal ook aangeven dat zij door de Eerste Kamer wenselijk werd geacht en waarom zij nodig was. Ik kan alleen niet garanderen dat de Tweede Kamer die wetswijziging zal aannemen. Eigenlijk denk ik dat de heer Wagemakers mij daarmee enigszins overvraagt.

De heer **Wagemakers** (CDA): Waarom zou een wetswijziging wel haalbaar zijn en een novelle niet? De procedure van een novelle is uiteraard dat de Eerste Kamer greep op het proces houdt. Dan is het hier nog niet afgedaan en is dus het kunnen blijven dreigen met verwerping iets wat een schaduw werpt op diegenen die bij de wetswijziging betrokken zijn. Zij zullen laten meewegen dat zij de Eerste Kamer alleen maar mee krijgen bij een bepaald resultaat, terwijl de wet er nog steeds ligt. Dat is het verschil. De Eerste Kamer heeft om die reden een heel andere positie in het vervolg van het spel. Dat hoef ik de leden van dit huis niet uit te leggen.

Ik onderschrijf dat er in deze zaak haast geboden is, zij het in de juiste dimensies gemeten. De verkiezingen worden volgend jaar in het najaar gehouden. Een novelle van het type dat ik beschrijf, kost drie, vier, vijf weken. Dat is nogal inpasbaar in de termijn waarover wij praten, lijkt mij.

De **voorzitter**: Voor het geval er hier een discussie losbrandt, stel ik de Kamer voor om hetzij een korte schorsing tot onderling beraad, hetzij een volgende termijn te overwegen. Er wordt nee geschud. Dan sta ik de heer Van der Lans nog een korte interruptie toe.

**

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik kan heel goed met de heer Wagemakers meeleven, maar ook met de staatssecretaris. Mij lijkt dat wij een mooie uitweg gevonden hebben in het evolutionaire proces en dat iedereen het zijne moet doen. De Kamer is kritisch geweest, de staatssecretaris heeft het begrepen. Mijn fractie zou erg kritisch zijn ten opzichte van het voorstel dat nu wordt geaccepteerd, maar met deze verpakking erbij. In dit evolutionaire proces zou zij er goed mee kunnen leven als dit zo besloten wordt. Ik hoop dus dat dit als zodanig gebeurt.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik heb niet veel aan deze kwestie toe te voegen. Ik begrijp namelijk dat er zo spoedig mogelijk een AMvB komt, waarin wordt geregeld wat mijn fractie heeft gevraagd. Vervolgens spant de staatssecretaris zich in om het in de wet te regelen, omdat zij dat het mooist vindt. Dat vind ik voldoende. Mij is alleen nog niet helemaal duidelijk welke volgorde er verder in de te zetten stappen wordt gevolgd. Wordt de commissie pas ingesteld na de evaluatie, die na de verkiezingen wordt gehouden of gaat de staatssecretaris direct over tot het instellen van de commissie, die dan als opdracht krijgt, zowel de evaluatie voor te bereiden, als de resultaten daarvan te verwerken?

Staatssecretaris **Huizinga-Heringa**: Ik stel nu voor dat ik een wetswijziging met een horizonbepaling voorleg, waardoor het nodig wordt om opnieuw bepaalde zaken, waaronder de samenstelling van het bestuur en de wijze van verkiezingen, te bestuderen. Daarnaast wordt de wet geëvalueerd. Bovendien stel ik een commissie in die erover adviseert waar de waterschappen staan in ons bestel en wat daarbij een passende wijze van verkiezing zou zijn. Ik stel mij voor om die commissie aan het werk te laten gaan na de verkiezingen van 2008. Wij weten niet hoe die verkiezingen verlopen en in hoeverre zij nog voor die commissie van belang zijn. Dan hebben wij alle gegevens. Daarom pleit ik ervoor om dan te beginnen. De horizonbepaling voorkomt tevens dat er te veel tijd wordt genomen. De wet zal opnieuw moeten worden aangevuld voor 2012, wanneer er weer nieuwe verkiezingen zullen zijn. De volgordelijkheid is dus: eerst de verkiezingen, vervolgens de commissie, daarna de evaluatie en ten slotte de mogelijk nieuwe wetgeving

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Met de horizonbepaling bedoelt de staatssecretaris dat er in 2008 voor het laatst verkiezingen zijn op de huidige manier, terwijl de verkiezingen in 2012 op een andere manier zullen verlopen. Komt daar het advies bij?

Staatssecretaris **Huizinga-Heringa**: De wijze waarop de verkiezingen nu zijn geregeld, geldt tot de verkiezingen die worden gehouden in 2008. Daarna wordt de situatie opnieuw bekeken.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 17.15 uur tot 17.30 uur geschorst.

*B

!Implementatie EU-richtlijnen!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport "De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie" (EK 26200-VI, nr. 65, A);**
- **de brief van de minister van Justitie inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen (21109, nr. 159).**

Hierbij wordt tevens betrokken:

- de brief van de minister van Justitie inzake bijzondere totstandkomingsprocedures voor en parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (EK 30800-VI, C).

(Zie vergadering van heden.)

*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik dank beide ministers voor de reacties op onze betogen. Ik heb de minister van Binnenlandse Zaken horen zeggen dat het gestelde in artikel 81 van de Grondwet de gewraakte methode niet in de weg staat. Ik begrijp dat, vooral nu ik de minister van Justitie heb gehoord. De minister van Justitie zei namelijk dat reeds tot stand gekomen bepalingen niet ongrondwettig zijn. De Staten-Generaal hebben zelf aan de totstandkoming ervan meegewerkt. Kortom, op zeer praktische overwegingen geeft de minister deze interpretatie van artikel 81 van de Grondwet en misschien zijn wij daar allemaal mee gebaat. Als hetgeen de minister zei niet waar was, zou een gigantische operatie nodig zijn. Dat zou voor de ministers niet leuk zijn, maar het zou ook niet goed zijn voor de Kamer.

Ik wil voorts nog een enkele opmerking maken over de aanwijzing van de regelgeving. Over artikel 33a hebben wij het reeds bij interruptie gehad. In dat artikel staat heel duidelijk dat in een regeling niet wordt toegestaan dat daarvan bij lagere regeling wordt afgeweken, behoudens de twee uitzonderingen van lid 2. Dit wordt dus duidelijk vastgesteld en dat is winst.

Met de brief van 11 mei jl. van de minister van Justitie hebben wij een formulering van artikel 34 gekregen en daarbij blijkt dat in lid 1 de woorden "in beginsel" zijn verdwenen. Dat is ook winst. Nu staat er in lid 1: in een hogere regeling wordt niet toegestaan dat deze bij lagere regeling wordt gewijzigd. In lid twee wordt evenwel gesproken over het routinematig aanpassen van bedragen en tarieven. Wij moeten goed weten wat wij verstaan onder routinematig. Ook het aanpassen van bedragen en tarieven kan een politieke achtergrond hebben. Als dat het geval is, gebeurt dat aanpassen niet routinematig, hoewel je zou kunnen denken dat dat wel het geval is. Daarom wil ik goed duidelijk hebben wat wij willen met lid 2. De minister van Justitie vraag ik dan ook

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

wat wordt bedoeld met het woord "routinematig". Heeft hij willen zeggen dat de aanpassing met de wet is voorzien en dat die dus niet routinematig gebeurt?

Verder wil ik de minister nog een kleine aanpassing van lid 3 onder de aandacht brengen. Er staat in dat lid: In een delegatiebepaling waarin wijziging van een hogere regeling door een lagere regeling mogelijk wordt gemaakt, wordt uitsluitend de term wijziging gebruikt. Ik stel de minister van Justitie voor om in lid 3 te zeggen: In de in lid 2 bedoelde delegatiebepaling ... enzovoorts. Ik kan mij niet voorstellen dat hij daar nee op zegt. In lid 1 staat dat bij lagere regeling een hogere regeling niet mag worden gewijzigd. Wat in lid 3 staat kan dus alleen maar slaan op de in lid 2 bedoelde delegatiebepaling. Graag hoor ik van de minister of ik dat goed zie en of hij de bepaling op deze wijze wil aanpassen.

Ik vermoed dat hij advies zal inwinnen bij de Raad van State over beide bepalingen. Wil hij dan de definitieve versie nog bij deze Kamer met een voorhangprocedure indienen?

Tot slot wil ik nog één keer aandacht vragen voor hetgeen ik namens mijn fractie in eerste termijn de regering heb voorgesteld, namelijk om, juist in verband met de Europese regelgeving, tijdig overleg te plegen met de Staten-Generaal, zodat het traject voor de implementatie korter kan zijn. De regering heeft daarover dan namelijk al met de Staten-Generaal gesproken. Ik wijs hierop omdat de Staten-Generaal zich ook bezighoudt met de subsidiariteitstoets. Deze handelwijze maakt alles inzichtelijker.

Voorzitter. Als mijn opmerkingen door de minister tot genoegen worden beantwoord, kunnen wij vaststellen dat de opdracht van de VVD aan de regering is uitgevoerd. Dan is er dus geen strijdigheid met artikel 81 van de Grondwet. Ik doel op de mogelijkheid om bij wet wetgevende bevoegdheid aan lagere regelgeving te delegeren met de machtiging om van de wet in formele zin af te wijken.

*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Mijn excuses voor het feit dat ik bij de vorige termijn van de behandeling van dit onderwerp niet direct aanwezig was. De reden daarvoor is dat ik in de kelderzaal geen bel hoor. Dat is een probleem dat wellicht opgelost kan worden. Nu heeft mij dat onmogelijk gemaakt om de ongetwijfeld door de minister van Binnenlandse Zaken ruimhartig gegeven excuses aan te horen, maar die lees ik dan wel in de Handelingen.

Het interruptiedebat met de collega's Jurgens en Broekers gaf mij het gevoel dat de interpretatie van artikel 81 ééndimensionaal is en sterk wordt bepaald door formeel wetsbegrip. Laat ik proberen te verduidelijken waarom ik tot een bredere benadering wil komen op het punt van de delegatieproblematiek.

Als wij spreken over het begrip "afwijking" bedoelen wij iets anders dan wanneer wij spreken over uitzondering of ontheffing. Als in het kader van wetgeving in formele zin de wetgever zegt in welke situaties ontheffing van de norm mag worden gegeven of een uitzondering mag worden gemaakt op de regel, is de wil

van de wetgever gericht op de situatie die aan de orde is. Iets anders is het als de wetgever zegt dat de regering of de minister bevoegd is om van de nieuwe norm af te wijken in situaties die wij nog niet kennen of in het geval van Europese regelgeving die op gespannen voet staat met de oude norm. Het idee is dan als het ware: u zoekt het verder zelf maar uit. Een dergelijke benadering is op zijn minst in strijd met de geest van artikel 81. Wij moeten dus voor ogen proberen te houden dat dit niet de bedoeling kan zijn van artikel 81. Dit geldt te meer als het gaat om een terrein van meerdere vormen van wetgeving. Europese regelingen betreffen namelijk talloze terreinen van wetten in formele zin waarmee wij in ons land regels hebben gesteld. Stel dat wij het geschetste op al die terreinen als methode zouden hanteren, dan praat je niet meer over delegatie, maar materieel over attributie. Dat is de kern van de argumentatie van het rapport-Besselink. Die is moeilijk te weerleggen. Het gaat hier namelijk om een zodanige reeks van incidenten dat je niet meer van incidenten kunt spreken. Er is dan sprake van een structureel probleem en dat betekent dat je het moment bereikt waarop je de omslag maakt. Dan gaat het niet meer alleen om het formele wetsbegrip, maar om het vraagstuk van de verhouding tussen enerzijds de regering en anderzijds de Staten-Generaal. Dat moment hebben wij naar mijn overtuiging bereikt en daarom is een andere benadering nodig. De benadering die de regering nu voorstelt, spoort naar mijn mening geheel met de benadering die door de Kamer is verwoord en waarmee is gewezen op de praktische uitwerking van artikel 81 en de aangegeven afspraken. Ik kan dat illustreren met het noemen van twee uitzonderingen. Er is gesproken over staatsnoodrecht. Een noodsituatie brengt vanzelf met zich mee dat de overheid moet kunnen afwijken van normen in wetten in formele zin.

Dat ligt niet in de aard van de delegatie besloten, maar in de aard van de noodsituatie. Stel dat de Kamer zegt: wij gaan hier iets regelen in een bepaald terrein, maar wij vinden het wenselijk dat er wordt geëxperimenteerd met vormen van regels die nu nog niet zijn voorzien in deze wet in formele zin en wij laten het aan u over om daarvoor andere regels te formuleren. Dan ligt het in de aard van dat experimenteerartikel besloten dat het mogelijk wordt gemaakt. De wil van de wetgever is dan op die andere alternatieven gericht. Dat is een andere situatie dan wij eerder hebben besproken, wanneer in algemene zin wordt gezegd: kijkt u maar hoe u het probleem in de toekomst oplost. Wij zullen dan als wetgever moeten zeggen dat dit niet kan, omdat het in ieder geval op gespannen voet staat met de geest van artikel 81.

Dat brengt mij tot twee opmerkingen. De ene opmerking heeft betrekking op de voorgestelde tekst voor artikel 33a. De Kamers in het algemeen en zeker de Eerste Kamer zullen terughoudend moeten zijn met zich te mengen in de teksten van de aanwijzing voor de regelgeving, omdat dat in beginsel een kabinetszaak is. De minister van Justitie heeft terecht opgemerkt dat de Grondwet prevaleert. Dat geldt ook hier, maar ik ben wel van mening dat het wenselijk en nuttig zou zijn, ook in het licht van de discussie over voetnoot 6 bij zijn op 14 mei ontvangen brief van 11 mei, dat in de toelichting bij artikel 33a uitdrukkelijk wordt opgenomen dat, waar in de regel

wordt gesproken over "afwijken", wordt bedoeld "buiten werking stellen". Daarmee is buiten twijfel dat ook dat onder dat begrip valt en dat er niet twee regimes naast elkaar worden gecreëerd.

De laatste opmerking betreft het opruimen van de "rommelzolder". De minister heeft gezegd: wij zullen bij gelegenheid, als een wetswijziging aan de orde is, kijken naar de bepalingen die daar staan en dat wijzigen. Ik voel wel iets voor die praktische benadering, maar wat mij betreft worden er twee voorwaarden aan verbonden. De eerste is dat wij over twee jaar een overzicht krijgen van deze minister en dat wij die toezegging, als hij die wil doen, opnemen in onze toezeggingenregistratie, waarin een overzicht wordt gegeven van de wijzigingen die intussen op de bijlage 2-lijst zijn gepasseerd in de Kamers. Daarmee creëren wij voor onszelf een controlemoment -- de minister en zijn wetgevingsafdeling doen dat ook voor zichzelf -- om na te gaan of de hier gemaakte afspraken worden nagekomen. De tweede voorwaarde, een logische consequentie van deze aanpak, is dat de regering vandaag bij monde van deze twee ministers zegt dat van de bevoegdheid om af te wijken in die andere wetten vanaf vandaag geen gebruik zal worden gemaakt. Dat ligt voor de hand, als wij van mening zijn dat dit de gewenste situatie is.

*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. De minister van Binnenlandse Zaken en ik verschillen van mening over de wijze waarop artikel 81 van de Grondwet behoort te worden uitgelegd. Dat is mogelijk en ook geenszins bezwaarlijk, als maar niet komt vast te staan dat de uitleg die de minister van Binnenlandse Zaken heeft gegeven de juiste is. Dat is namelijk niet het geval. Alleen reeds om dit aan te tonen heeft dit debat hier plaatsgevonden. Op zijn minst kan het resultaat wat de uitleg van artikel 81 betreft zo worden samengevat dat de regering het ene vindt en dat de grote meerderheid van deze Kamer, zo niet de hele Kamer er anders over denkt. Daar de Eerste Kamer meebeslist over de toepassing van artikel 81, is daarmee het laatste woord gezegd. Als wij vervolgens deze uitleg niet accepteren in de praktijk van de uitwerking, is het afgelopen. Maar zoals het hoort, blijven wij op een nette manier van mening verschillen. De zin die met grote vanzelfsprekendheid door de minister van Binnenlandse Zaken opnieuw is uitgesproken dat de vrijheid van de wetgever in formele zin met zich brengt dat hij de bevoegdheid heeft om te bepalen dat een lagere regelgever materieel van de wet in formele zin kan afwijken, blijft een van bovenaf gegeven openbaring die niet gebaseerd is op overige argumenten binnen de wet. Zo is het althans naar mijn mening, maar de minister kan er straks op antwoorden. Zij gebruikt het systeem dat bekendstaat als "gutta cavat lapidem, non vi sed saepe cadendo": de druppel holt de steen uit, niet door kracht, maar door almaar opnieuw te vallen.

Ik was gevoelig geraakt door de opmerkingen van de minister van Justitie over de te grote detaillering in de formele wet. Ik meen dat daar een belangrijk deel van het probleem schuilt. Helaas heb ik wel eens in een artikel in het Juristenblad lang geleden betoogd dat het

Meerenbergerarrest eigenlijk rampzalig is geweest, want daardoor is de zelfstandige wetgevende bevoegdheid van de kroon teruggebracht. Het zou buitengewoon veel handiger zijn als wij het Franse systeem hadden van ordonnance en loi, waarmee je uitmaakt welke dingen op het ene en op het andere terrein kunnen worden gedaan. De AMvB-gever kan dan zijn gang gaan, zij het dat de AMvB door de rechter te allen tijde kan worden getoetst aan de wet. Dat is het voordeel, als een lagere regeling op die wijze kan functioneren.

Je kunt je ook afvragen hoe dat moet met dat dikke onderzoeksrapport dat de minister van Justitie ons heeft geleverd over alle gevallen in de wetgeving die al hebben plaatsgevonden. Toen wij in 1998 bezwaar maakten tegen artikel 18, lid 2, van de Telecomwet, werd ons toegeworpen dat het al op zeven plaatsen in de wetgeving bestond. De goede Homerus slaapt wel eens en het was de Eerste Kamer dus gepasseerd. Volgens mij heeft de minister van Binnenlandse Zaken het gevoel: als wij nu toegeven dat er strijd is met de Grondwet, dan zouden al die wetten die al zijn aangenomen op losse schroeven komen te staan. Ik heb dat gevoel niet. Als deze Kamer een wet heeft aangenomen, is het een wet. Dan hebben wij in ieder geval wat die wet betreft de Grondwet op de juiste wijze uitgelegd.

Ik heb wel een vraag aan de minister van Justitie. Als ik mevrouw De Wolff goed begrijp, is het geval dat zij in eerste termijn heeft genoemd een voorbeeld van toepassing van deze techniek van wetgeving. Aan een lagere wetgever laat je de mogelijkheid om van de wet af te wijken. De rechter pakt vervolgens die lagere regelgeving, een AMvB of ministeriële regeling, vergelijkt die met de wet en stelt vast dat die daarmee in strijd is. Een rechter die het eens is met mijn opvatting dat artikel 81 niet toelaat dat de wetgever dat doet, kan dat praktisch toetsen en zeggen dat die lagere regeling ongeldig is, omdat de wetgever die opdracht nooit aan de lagere regelgever had mogen geven. Dat is voor mij een reden om niet al te gemakkelijk te doen over al die zaken die reeds hebben plaatsgevonden. De minister legt ons een flinke stapel voor van dit soort bepalingen. Hij zal toch moeten denken aan een veegwet om te voorkomen dat een rechter, nadat Jurgens daarover een belangrijk artikel in het Juristenblad heeft geplaatst, een buitengewoon spirituele ingeving krijgt als een klager voor hem komt en klaagt tegen het besluit dat jegens hem is genomen, dat gebaseerd is op een ministeriële regeling die weer is gebaseerd op deze techniek. Die rechter kan dan zeggen: dat is in strijd met de wet en de klager heeft gelijk. Dan is er nogal wat gaande. Het is belangrijk om zo snel mogelijk alle kieren te dichten en er niet te lang mee te wachten, want anders krijgen wij meer zaken zoals mevrouw De Wolff ons heeft voorgehouden. Misschien kan zij straks aangeven of ik haar voorbeeld goed gebruik.

Ik denk toch dat het nodig is om de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken te steunen in hun streven om het anders te doen en dat een uitspraak van de Kamer daarvoor op zijn plaats is. Je kunt wel zeggen dat er een ontwerp voor ons ligt voor nieuwe aanwijzingen voor de regelgeving, maar er zijn mensen die van nature wantrouwig zijn. Ik moet het nog zien, zei blinde Maupie; een goede Amsterdamse uitdrukking. Als

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

je mijn overzicht ziet van wat er sinds 1998 is gebeurd, is er voor die twijfels ook enige ruimte. Als ik nu een motie namens anderen in de Kamer indien om de regering te ondersteunen in haar streven om voortaan de goede weg te gaan, dan doe ik dat met het grootste genoegen. Daarbij teken ik aan dat een discussie over dit onderwerp in deze Kamer ritueel niet anders kan worden afgesloten dan met een motie-Jurgens.

*M

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gehoord het debat over de vorm van wetgeving -- al dan niet ter implementatie van EU-besluiten -- waarbij de wetgever lagere wetgevers machtigt om regels te stellen, ook als deze regels afwijken van de wet, dan wel als deze in de plaats worden gesteld van bestaande wetsteksten;

indachtig dat de Kamer reeds sedert 1998 consistent als haar mening te kennen heeft gegeven dat deze vorm van wetgeving op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel in onze constitutie en in het bijzonder met artikel 81 Grondwet;

overwegende dat de Kamer er reeds vele malen bij de regering op heeft aangedrongen om deze vorm van wetgeving niet meer te gebruiken en eveneens bij meer wetsvoorstellen heeft geëist dat de gewraakte wetsbepalingen niet in werking zouden treden;

indachtig dat in de laatste vijf jaar meermalen aangedrongen is op het formuleren van een regeringsstandpunt over de constitutionele toelaatbaarheid van deze vorm van wetgeven, dit met name naar aanleiding van het onderzoeksrapport-Besselink c.s. van mei 2002, welk rapport als advies aan de regering is uitgebracht;

overwegende dat het regeringsstandpunt over het desbetreffende deel van dit rapport na vijf jaar pas zeer onlangs aan de Kamer kenbaar is gemaakt;

overwegende dat ook de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt nog steeds niet zijn aangepast, hoewel de regering ter zake thans wel concrete voornemens lijkt te hebben;

vaststellend dat inmiddels wetsvoorstellen de Kamer blijven bereiken waarin de gewraakte bepalingen voorkomen, laatstelijk nog in de Geneesmiddelenwet;

gehoord het voornemen van de Kamer om wetsvoorstellen waarin de gewraakte bepalingen voorkomen, niet meer te aanvaarden;

dringt er bij de regering op aan om deze vorm van wetgeving niet meer te gebruiken,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Jurgens, Van de Beeten, Broekers-Knol, De Wolff, Kox, Holdijk en Engels. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 26200 VI nr. 65 / 21109, C

**

De heer **Jurgens** (PvdA): Als slotwoord wil ik zeggen dat ik van mening ben dat het terugzendrecht moet worden ingevoerd.

*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. In mijn eerste termijn zei ik dat goed werk kennelijk tijd nodig heeft. Vandaag lijkt de tijd gekomen om het goede werk af te ronden. Ik ben blij met de motie die zojuist is ingediend en die ook door mijn fractie is ondertekend. Het blijft overigens memorabel dat collega Jurgens de enige senator is die er voortdurend in slaagt om boeken in motievorm uit te geven. Dat zullen wij straks gaan missen. Dan krijgen wij gewoon korte, heldere moties. Desalniettemin heeft deze motie zeker onze steun, temeer omdat ik in het debat ondanks de heldere uitspraken van de bewindslieden toch af en toe enige spanning zie tussen wat was en wat hoort te zijn. Met deze motie wordt dat helemaal opgelost. Dan weten wij met z'n allen wat wij echt vinden vanaf vandaag. In die zin heeft collega Jurgens gelijk: dit moet afgerond worden met een motie en wij laten dat graag de motie-Jurgens zijn, temeer omdat het zijn laatste motie zal zijn. Wij hebben in de toekomst nog alle kans om daar moties-Kox aan toe te voegen, maar ik hoop niet op dit onderwerp.

Wat te doen met wat er al is? De minister van Justitie heeft gelijk dat wij niet alles hals over kop moeten gaan schrappen. Dat is te veel werk. Wij hebben wel andere zaken te doen. Daarover ben ik het met hem eens. De wat pragmatische formulering "wij gaan niet zeggen dat het in strijd is met de Grondwet want dan worden wij straks toch verplicht om op te ruimen", kan ik begrijpen, maar ik ben het er niet mee eens. Ik vind het net iets te zuinig om te zeggen dat dit wel lopenderwijs gebeurt en dat wij deze wetten op termijn allemaal wel tegenkomen. Misschien komen wij sommige wetten helemaal niet snel tegen en dan blijven die zo bestaan.

Inmiddels hebben collega's al suggesties bij de bewindslieden ingeleverd om dit op te lossen. De heer Van de Beeten heeft de suggestie gedaan om vanaf vandaag de bestaande afwijkende delegatie niet meer te gebruiken. Als wij het daarover eens zijn, is dat probleem al opgelost. De suggestie van de heer Jurgens was om er een veegwet van te maken, opdat de ongewenste bepalingen toch op enige termijn verdwijnen. Dan is er nog het voorstel van de heer Van de Beeten om over twee jaar een overzicht op te stellen waaruit blijkt hoever wij hiermee zijn. Als de bewindslieden bereid zijn om dat te doen, denk ik dat wij echt goed werk hebben geleverd. Dan hebben wij vastgesteld hoe de toekomst zal zijn en hoe wij met het verleden moeten omgaan. Dan is dit volgens mij een nuttig en zinvol debat geweest.

*N

Minister **Ter Horst**: Voorzitter. De meeste vragen zijn aan de minister van Justitie gesteld, dus ik ben snel klaar.

De heer Van de Beeten gaf aan dat er een groot verschil is tussen een formeel wetsbegrip en een materieel wetsbegrip en daar zit volgens mij ook het springende punt. Wij verschillen kennelijk enigszins van inzicht over het formele wetsbegrip. Ik ga niet herhalen waarom ik dat vind, want dan hou ik weer een mantra. Over het materiële wetsbegrip zijn deze Kamer en de regering na tot elkaar gekomen. Volgens mij is dat een felicitatie aan deze Kamer waard.

Als het lijstje er is en er is regelgeving die afwijkt van de wet, kan de rechter volgens de heer Jurgens tot het oordeel komen dat er sprake is van strijdigheid. De rechter kan dat volgens mij nu ook. Het interessante is dat het kennelijk nooit gebeurt. In alle gevallen waarvan de heer Jurgens vindt dat er sprake is geweest van strijdigheid, heeft de rechter kennelijk nooit een uitspraak gedaan over het feit dat die strijdigheid er is. Dat is een interessant punt.

Dan ga ik in op de motie. Ik moet eerlijk zeggen dat ik niet bij alle woordvoerders heb gehoord dat zij het voornemen hebben om wetsvoorstellen waarin de gewraakte bepalingen voorkomen, niet meer te aanvaarden. Het gaat daarbij niet alleen om regels die afwijken van de wet, maar ook om de regels die in de plaats worden gesteld van bestaande wetsteksten. Het is de motie van de Kamer, maar als zij zich in de toekomst aan deze motie houdt, zullen alle wetten waarin deze bepalingen voorkomen niet worden aangenomen. Overigens is het dan toch de Eerste Kamer die moet ingrijpen; de heer Kox noemde dit niet proper. Wij waren het er eigenlijk over eens dat dit niet zou moeten kunnen. Deze afweging moet de Kamer echter zelf maken.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Het is van tweeën één. Als het kabinet van nu af aan de gewijzigde aanwijzing voor de regelgeving serieus neemt, hoeven wij dat reglement nooit te gebruiken

Minister **Ter Horst**: Dat doet u in de motie.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): ...want dan krijgen wij die wetsteksten niet.

Wij laten duidelijk doorschemeren dat, als de regering zich niet aan de aanwijzing voor de regelgeving houdt, dit in essentie de opvatting van de Eerste Kamer is, die nu Kamerbreed wordt verwoord.

Minister **Ter Horst**: Ik weet niet hoe de Eerste Kamer en de regering met elkaar omgaan. Deze leden van het kabinet hebben een duidelijke handreiking naar de Kamer gedaan. De minister van Justitie heeft die helder geformuleerd. De Kamer mag er staat op maken dat wij dat ook gaan uitvoeren. Een "dreiging" in de tekst, namelijk dat de Kamer dat niet meer zal aanvaarden, lijkt mij vrij ver gaan. Als die passage geschrapt wordt, staat er volgens mij hetzelfde, namelijk: dringt er bij de regering op aan, deze vorm van wetgeving niet meer te gebruiken. Nogmaals, het is de motie van de Kamer en zij gaat daarover. De minister

van Justitie zal nog nader ingaan op het dictum van de motie.

*N

Minister **Hirsch Ballin**: Mevrouw de voorzitter. Het is misschien praktisch om eerst iets te zeggen over wat mevrouw Broekers-Knol zei over de Europese regelgeving, hoewel dit onderwerp op allerlei manieren aan de orde zal komen. Ik heb in mijn antwoord in eerste termijn gezegd dat goed werken met Europese wetgeving betekent beginnen met nadenken over de implementatie, nog voordat de definitieve besluitvorming over de richtlijn, de verordening of het kaderbesluit heeft plaatsgevonden. Dat komt de kwaliteit van de implementerende wetgeving ten goede.

Dan kom ik op de uitvoering van onze brief van 11 mei jongstleden en de bijlage bij het voorstel tot wijziging van de aanwijzingen voor de regelgeving. Bij deze aanwijzingen voor de regelgeving hebben wij het niet over een grondwetswijziging, zoals ik in eerste termijn ook heb gezegd. De aanwijzingen voor de regelgeving worden gehanteerd als maatstaf bij elk van de ministeries. Zij zijn het resultaat van gezamenlijke besluitvorming in de ministerraad en worden gebruikt in de advisering door de Raad van State. In de bijlagen bij de adviezen van de Raad van State zijn er regelmatig verwijzingen naar te vinden. Zij komen soms wel en soms niet aan de orde in de discussies in de Tweede en de Eerste Kamer.

Bij de beoogde aanwijzingen voor de regelgeving wordt de gebruikelijke procedure gevolgd. De Raad van State wordt hierover advies gevraagd. Het zou een novum zijn om een voorhangprocedure te introduceren voor aanwijzingen voor de regelgeving. Wij hebben het niet over een algemene maatregel van bestuur, maar over aanwijzingen voor de regelgeving. Ik denk dat het voldoende moet zijn om aan de hand van een brief te spreken over de teneur van deze aanwijzingen en kennis te nemen van de motie die daarop betrekking heeft.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Het is niet de bedoeling van mijn partij om te komen tot een voorhangprocedure voor alle aanwijzingen voor de regelgeving en alle wijzigingen die daarin plaatsvinden. Ik heb als een belangrijk element van de discussie van vandaag genoemd dat wij moeten vaststellen of de leden 2 en 3 van artikel 34 wel zo moeten worden geformuleerd of moeten worden verhelderd. Ik begrijp dat u wilt voorkomen dat wij het probleem krijgen dat deze Kamer "nee" moet zeggen tegen wetgeving, zoals ik de minister van Binnenlandse Zaken heb horen zeggen. Dat wil niemand van ons en dat betekent dat de aanwijzingen voor de regelgeving cruciaal zijn.

Minister **Hirsch Ballin**: Dat lijkt mij een heel goede benadering. Wij moeten niet in dat soort situaties terechtkomen. Ik heb van mevrouw Broekers-Knol goed begrepen dat het niet de bedoeling is om voorhangprocedures te introduceren bij de aanwijzingen voor de regelgeving. Nadat wij het advies van de Raad van State hebben ontvangen over de voorgenomen wijziging, zal ik de Kamer graag informeren over de manier waarop

VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.

wij uitvoering geven aan wat daarin in het vooruitzicht is gesteld.

Mevrouw Broekers-Knol heeft natuurlijk gelijk dat er nog naar een paar punten moet worden gekeken. Zij noemde de routinematige aanpassingen. Ik kan mij best voorstellen dat de Raad van State daarover opmerkingen maakt die verheldering brengen. Wat ons voor ogen staat, zijn aanpassingen in verband met de indexerings- of het in overeenstemming brengen van tarieven met de werkelijke kosten.

In het verlengde hiervan ligt de vraag wat uit het oogpunt van goede wetgeving wordt gerekend tot bepalingen of bevoegdheden bij algemene maatregel van bestuur die afwijken van de inhoud van de wet in formele zin. Op dit punt moeten wij niet blindvaren op alle gevallen waarin het woord "afwijken" voorkomt, zoals genoemd in bijlage 2 bij de brief, waarbij natuurlijk is gezocht op het woord "afwijken". Het gaat om het soort afwijkingen dat is bedoeld in de debatten die in de afgelopen jaren over dit onderwerp zijn gevoerd. Ik geef een willekeurig voorbeeld, waarvan er vele te vinden zijn. Laat ik het niet hebben over wetgeving van een collega die hier niet aanwezig is, maar over een van de wetten van Binnenlandse Zaken, namelijk de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, een zeer gedetailleerde wet over de gemeentelijke basisadministratie van persoonsgegevens. Dat is ook gevraagd aan degenen die aan de totstandkoming van die wet hebben gewerkt. Het is een wet met allerlei administratieve bijzonderheden.

Natuurlijk knopen wij in de oren dat vanmiddag is gezegd dat de detaillering van de wetgeving misschien te ver is doorgesloten. De heer Jurgens maakte een opmerking van historische dimensies, toen hij het Meerenbergarrest en daarmee bijna anderhalve eeuw rechtsgeschiedenis ter discussie stelde. Wij kunnen samen onderkennen dat de detaillering van de wet soms te ver is doorgesloten, soms op aandringen van een van de Kamers der Staten-Generaal of beide.

Ik neem een bepaling van deze wet als voorbeeld: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de opneming van gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling bij de aanleg van een persoonslijst. Deze regels kunnen afwijken van het bepaalde in deze afdeling."

Daarin wordt het woord "afwijken" gebruikt. In een iets andere wetgevingstechniek had er ook kunnen staan dat de bepalingen van de Wet GBA van toepassing zijn op de meest voorkomende gevallen en dat een separate regeling bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld voor zover het gaat om GBA met betrekking tot verblijfsrechten van vreemdelingen. Dan hebben wij het eigenlijk alleen nog maar over een verschil in redactie van wetgeving.

Hier wordt wel het woord "afwijken" gebruikt, maar dat is niet wat in de debatten met deze Kamer met "afwijken" is bedoeld. Wij zouden er niet aan moeten denken dat er vanaf morgen geen bepalingen meer over vreemdelingen in de Wet GBA kunnen worden opgenomen, omdat wij hier hebben toegezegd dat bepalingen over afwijkingen niet meer kunnen worden toegepast.

Laten wij ons goed realiseren wat de materiële strekking is van de toezegging die van ons wordt verwacht. Wij moeten niet, gebiologeerd door het gebruik van het woord "afwijken", alle regelingen die voor een deel in een AMvB zijn ondergebracht, omdat je anders een eindeloos omvangrijke, gedetailleerde wet zou krijgen, erbuiten brengen. Hetzelfde geldt voor hardheidsclausules.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik ben het volstrekt eens met de minister van Justitie die erop wijst dat dubbelzinnig gebruik van het woord "afwijken" kan leiden tot allerlei moeilijke situaties waar niemand behoefte aan heeft. De minister van Justitie houdt impliciet een pleidooi voor nog veel betere stroomlijning van het gebruik van de Nederlandse taal in de wetgeving van de verschillende departementen. Als dat mede een uitkomst is van het debat van vandaag, ben ik daar heel blij mee.

Minister **Hirsch Ballin**: Ik ben blij dat wij het eens zijn dat het erom gaat een situatie te voorkomen waarin de Kamer als wetgever in formele zin eerst iets beslist en vervolgens wordt geconfronteerd met een algemene maatregel van bestuur die dat doorkruist. In de bepalingen die materieel niets anders inhouden dan het vermijden van een verder doorgesloten detaillering van de wetgeving, wordt ook vaak het woord "afwijken" gebruikt. Deze moeten wij op de een of andere manier buiten deze operatie brengen, omdat het anders onhanteerbaar wordt.

Ik zeg dan ook graag toe dat ik de Kamer zal informeren over de manier waarop wij te werk gaan bij het herijken van bestaande wetgeving. Het zou buitengewoon ondoelmatig zijn om daarin allerlei redacties te betrekken die buiten de doelstelling van de Kamer in dit debat vallen. Wat betreft bevoegdheden tot het maken van algemene maatregelen van bestuur die doorkruisen wat de wetgever eerder heeft besloten, wat de vorm kan aannemen van buiten werking stellen of direct doorkruisen door andere regels dan waartoe de wetgever eerst heeft besloten, zal ik graag een brief aan de Kamer zenden. Misschien kunnen wij daar dan op ingaan bij gelegenheid van de brief die ik u heb toegezegd als de Raad van State heeft geadviseerd, met inachtneming van de gedachte om daarin ook aan te geven dat wij bijvoorbeeld na een jaar of twee de balans opmaken van wat er sindsdien is gebeurd. Dat is een discipline die wij graag aanvaarden.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Als ik het goed begrijp hebben wij een tamelijk ongekuiste -- om maar niet het woord "proper" te gebruiken -- lijst als bijlage 2 gekregen. Zou het niet mogelijk zijn om ons een wat doelmatiger lijst te doen toekomen waarin is uitgezeefd wat er niet in thuishoort op basis van de gedachtewisseling tussen mevrouw Broekers en de minister, zodat wij voor onszelf een lijst hebben waarmee wij echt iets kunnen in het kader van onze toetsende taak?

Minister **Hirsch Ballin**: Dat is wel een stuk meer werk dan het zoeken op trefwoorden. Die materiële beoordeling kan een vervolgactie zijn. Ik zou daar nu geen termijn bij willen noemen. Het kan een latere brief worden dan de brief na ommekomst van advisering door de Raad van

State, maar het lijkt mij in ieder geval een goede gedachte die de heer Van de Beeten verwoordt.

Dan de motie. Als ik de ondertekening zie, maakt die een goede kans om door uw Kamer te worden aanvaard. Ik bleef even haken bij de passage "overweegt dat ook de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt nog steeds niet zijn aangepast, hoewel de regering ter zake thans wel concrete voornemens lijkt te hebben". Degene die later het vervolg van de geschiedenis na de voetnoot van de heer Jurgens leest, zal zich afvragen of de Kamer daarbij onder ogen had gezien onze brief van 11 mei 2007 waarin concrete voornemens worden uitgesproken. Dat "lijkt te hebben" lijkt mij een wat afstandelijke formulering, maar moties moeten worden beoordeeld op het dictum. Ik ga ervan uit dat wij een gepast tribuut brengen aan deze motie door die als een steun in de rug te zien bij de voornemens die ik net het uitgesproken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Als ik zeg dat de minister het woordje "lijkt" mag lezen als "blijkt", is hij dan gelukkiger?

Minister **Hirsch Ballin**: Zeker, dan ben ik veel gelukkiger!

De **voorzitter**: Ik moet zeggen dat "lijkt" echt iets anders is dan "blijkt" en dat het dan wel zo prettig zou zijn als de motie in die zin werd aangepast, als dat althans in de geest van de bedoeling van de heer Jurgens is.

**

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik moet dan even rondkijken naar de andere ondertekenaars, maar er lijkt mij geen bezwaar tegen te bestaan om de motie in die zin te wijzigen.

De **voorzitter**: De motie-Jurgens c.s. (26200 VI nr. 65 / 21109, C) is in die zin gewijzigd dat het woordje "lijkt" in de twee na laatste alinea is gewijzigd in: blijkt. De gewijzigde motie krijgt nr. 26200 VI nr. 65 / 21109, D.

**

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Ik denk dat ik over de manier waarop wij het dictum van de motie opvatten voldoende heb gezegd. Wij zien deze motie als een steun in de rug. Ik ben de heer Jurgens als eerste ondertekenaar dankbaar voor wederom een steun in de rug voor wat mij op het gebied van het staatsrecht te doen staat, bijna veertig jaar na zijn eerste steun in de rug op dit gebied.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor de stukken 21109, nr. 159 (de brief van de minister van Justitie inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen) en EK 26200-VI, nr. 65, A (de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport "De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie") voor kennisgeving aan te nemen.

Ik stel verder voor om de brief van de minister van Justitie inzake bijzondere totstandkomingsprocedures

voor en parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving (EK 30800-VI, C) van de agenda af te voeren.

Ik stel ten slotte voor om de volgende week over de ingediende motie te stemmen.

**

Overeenkomstig deze voorstellen wordt besloten.

Sluiting: 18.20 uur.