

\*0: EK  
\*1: 2004-2004  
\*2: 14  
\*3: WordXP  
\*4: 14de vergadering  
\*5: Dinsdag 1 februari 2005  
\*6: 13.30 uur

---

**Voorzitter: Timmerman-Buck**

Tegenwoordig zijn 69 leden, te weten:

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

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de heer Donner, minister van Justitie.

\*N

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

Leijnse, wegens bezigheden elders;

Putters, wegens verblijf buitenlands;

Middel, 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

\*!Hamerstukken\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Wijziging van de artikelen 7:629 en 7:670 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 214 van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek en van een aantal artikelen in enkele sociale zekerheidswetten (27826);
- het wetsvoorstel Wijziging van de Kadasterwet, de Invoeringswet Kadasterwet, de Organisatiewet Kadaster, enige andere wetten en enkele wetboeken in verband met een verdergaande toepassing van informatie- en communicatietechnologie bij de aanbidding van stukken ter inschrijving in de openbare registers voor registergoederen, het houden van die registers en de verstrekking van inlichtingen daaruit, alsmede in verband met enkele noodzakelijk gebleken technische aanpassingen en het stellen van aanvullende eisen aan het gebruik van elektronische handtekeningen (Herzieningswet Kadasterwet I) (28443);
- het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten over bestuursorganen door een ombudsman, alsmede daarmee samenhangende wijziging van de Wet Nationale ombudsman, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wet extern klachtrecht) (28747);
- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen in verband met het verbeteren van enkele onvolkomenheden in de regels over de voorwaardelijke machtiging en de observatiemachtiging (29363);
- het wetsvoorstel Intrekking en wijziging van enige wetten in verband met het verstrijken van de geldigheidsduur van het EGKS-verdrag (Intrekking EGKS-wetgeving) (29723);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 2005 (29800-I);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2005 (29800-IIA);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en van het kabinet van de Gouverneur van Aruba (IIB) voor het jaar 2005 (29800-IIB);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (III) voor het jaar 2005 (29800-III);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van de Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2005 (29800-IXA);

- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2005 (29800-IXB);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2005 (29800-XV);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Gemeentefonds 2005 (29800-B);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2005 (29800-C);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2005 (29800-E);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2005 (29800-G);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29914);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van de Hoge Colleges van Staat, het kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het kabinet van de Gouverneur van Aruba (II) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29916);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Algemene Zaken (III) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29915);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29923);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29907);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29908);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29918);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29909);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29895);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het

- jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29896);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29897);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2004 (Wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29898);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29921);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29899);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29900);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29906);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29922);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29919);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29920);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29902);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaten van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29903);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29904);
- het wetsvoorstel Wijziging van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2004 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota) (29905).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

\*B

\*!Wijziging Provinciewet\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten (27214).**

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd om het aantal leden van provinciale en gedeputeerde staten te verkleinen. Het wetsvoorstel is ingediend in juni 2000 en inmiddels is het februari 2005. Een wetsvoorstel dat ogenschijnlijk eenvoudig van karakter en van inhoud is, wordt als politiek controversieel aangemerkt na de val van het kabinet-Kok en blijft jarenlang op de plank van niet afgewerkte wetsvoorstellen liggen. Een wetgevingsproces zou niet zo lang moeten duren, omdat dat onzekerheid over de voortgang en de uiteindelijke uitkomst met zich brengt voor betrokkenen. Gelukkig gaat het hier niet om een wetsvoorstel waar veel mensen van wakker zullen liggen, en ook niet om een voorstel dat erg ingrijpende gevolgen zal hebben voor de uitvoering. Als het wetsvoorstel niet aangenomen wordt, heeft dat fysiek meer gevolgen dan wanneer het wel aangenomen wordt. Bij het niet aannemen zal een aantal verbouwingen moeten plaatsvinden in de statenzalen van de provinciehuizen, omdat na de invoering van het dualisme op provinciaal niveau de leden van het college van gedeputeerde staten niet meer meetellen als statenleden en daardoor de facto het aantal plaatsen in de soms historisch statenzalen uitgebreid moet worden. Deze verbouwnoodzaak zou op zichzelf al een reden kunnen zijn om voor het onderhavige wetsvoorstel te stemmen, al is dat een wat magere reden.

Het huidige aantal statenleden is terug te voeren op de provinciale wet van 1850, die in 1962 gewijzigd is met een ophoging van het aantal statenleden. In de discussies over de bestuurlijke reorganisatie in ons land, gepaard gaande met voorstellen rond stadsprovincies, werd reeds gekozen voor een kleinere omvang van provinciale staten. Ondanks het niet doorgaan van de stadsprovincies bleef de wens aanwezig om tot vermindering van het aantal statenleden te komen. De memorie van toelichting stelt dat vermindering van het aantal statenleden leidt tot vergroting van slagvaardigheid en bestuurskracht en meer sturing op hoofdlijnen. De verhouding tot de omvang van de gemeenteraden wordt ook genoemd als argument voor het wetsvoorstel. Verder wordt gesteld dat de categorisering van het de aantal statenleden in de Provinciewet niet meer logisch is, gelet op de huidige inwonertallen.

Op die argumenten is wel wat aan te merken. De sprekers na mij zullen dat ongetwijfeld ook doen, want het zijn wel argumenten die ertoe doen. Overigens gelden de argumenten niet gelijkelijk voor alle provincies. Voor de provincies met de meeste statenleden, zoals Noord- en Zuid-Holland, gaan die argumenten meer op dan voor provincies als Groningen, Friesland en Drenthe, niet alleen omdat op dit moment de beide Hollandse provincies een

dubbel aantal statenleden hebben ten opzichte van bijvoorbeeld de drie noordelijke provincies, maar ook omdat de rol van de provinciebesturen in de verschillende provincies onderscheiden van karakter is. Dat heeft er alles mee te maken dat het provinciaal bestuur in provincies met veel plattelandsgemeenten een andere rol speelt dan in provincies met een uitgesproken stedenlandschap en een randstedelijke context.

Het provinciaal bestuur is van karakter een middenbestuur. De kracht van dit bestuur wordt ontleend aan de bemiddelende rol tussen de verschillende bestuurslagen. Het gaat om het regisseren, het coördineren, het arbitrerende en het stimuleren van uitvoering binnen kaders die door de rijksoverheid zijn vastgesteld. De invloed van het provinciaal bestuur als middenbestuur neemt op een aantal beleidsterreinen toe. Zie ook de nota Ruimte. In een aantal provincies neemt de invloed echter af en wordt zij anders van karakter. Zo zal de invoering van de Wgr-plus gevolgen hebben voor de rol en bevoegdheid van de betreffende provinciale besturen. Door de wijziging van de Wgr-plus, die ter behandeling voorligt in deze Kamer, wordt een aantal bevoegdheden neergelegd bij het verlengde lokale bestuur. Dat wordt allereerst gedaan bij de oorspronkelijke kaderwetgebieden, maar ook gemeenten krijgen de mogelijkheid om die status te verwerven.

In het licht van de ontwikkelingen van de laatste decennia en van vraagstukken inzake verlengd lokaal bestuur en de rol van bijvoorbeeld de veiligheidsregio's blijft het jammer dat een meer fundamentele discussie over de rol van het middenbestuur in ons land onvoldoende plaatsgevonden heeft.

Onze fractie heeft daar bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de invoering van het dualisme op provinciaal niveau al op gewezen. Het discussiemateriaal ligt al jaren klaar. Gerefereerd kan onder andere worden aan het rapport van de commissie-Geelhoed, tot stand gebracht in opdracht van het IPO. In dit belangwekkend rapport "Op schaal gewogen" dat in maart 2002 verscheen, concludeert de commissie dat Thorbeckes drielagenmodel nog zeer wel de 21<sup>ste</sup> eeuw kan ingaan, maar dat het dan wel vooral gaat om een intermediair bestuur met relatief weinig uitvoerende functies en dat het voor delen van Nederland, met de Randstad als eerste, moet gaan om een ander schaalniveau dan de afzonderlijke provincies nu hebben. Een opschaling van het provincieniveau met tegelijkertijd meer bevoegdheden voor regionale gemeentelijke samenwerkingsgebieden is een aantal jaren onderwerp van bespreking geweest, maar die heeft niet geleid tot besluitvorming over de rol van het middenbestuur op de middellange termijn. Dat is jammer, want daardoor komen er eerder meer bestuur en toezichthoudende organen in plaats van minder en dat maakt het voor de burger in zijn verschillende hoedanigheden -- en daar doen wij het toch allemaal voor -- niet duidelijker op waar hij moet wezen voor welke vraag en welk belang.

Rechtstreekse verkiezingen voor het middenbestuur en verlengd lokaal bestuur zonder rechtstreekse verkiezingen maakt de noodzaak groot om duidelijk te zijn over de taken van de rechtstreeks verkozenen op het provinciale niveau. De vraag of er voor

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

de WGR+ niet rechtstreekse verkiezingen zouden moeten plaatsvinden lijkt ons relevant, maar zullen wij aan de orde stellen bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel. Wij brengen deze ontwikkelingen en discussies in dit verband toch naar voren om aan te geven dat de rol van de statenleden is veranderd en nog verder veranderen zal. De klassieke rollen -- sturen op hoofdlijnen, controleren en volksvertegenwoordiger zijn -- zullen bij statenleden van de moderne provincies meer gericht moeten zijn op het sturen op hoofdlijnen en het controleren dan op de volksvertegenwoordigende rol. Die speelt zich vooral af op het lokale en nationale niveau en bij het middenbestuur mogelijk eerder op het niveau van de regio's dan op het provinciale niveau. Het is in dat verband niet uit te leggen waarom inwoners van een WGR+-gebied hun stem wel uit kunnen brengen voor provinciale staten, terwijl de bemoeienis van de provincie met hun regio zeer gering is, en zij zich niet rechtstreeks kunnen uitspreken voor het regionale beleid waar zij wel direct mee te maken hebben. Desinteresse kan daarvan het gevolg zijn. Een nog verder terugzakkende opkomst bij statenverkiezingen bedreigt eerder de representativiteit van het orgaan van provinciale staten dan een acceptabele vermindering van het aantal leden. Het is dan ook van belang om de rol en positie van het statenlid nader te definiëren en te professionaliseren. Bij professionalisering gaat het meer om de kwaliteit dan om de kwantiteit. Graag een reactie van de minister op onze zienswijze op de representativiteit.

De tegenstanders van dit wetsvoorstel baseren zich voor zover wij uit de stukken hebben kunnen opmaken op twee argumenten. Het eerste is dat de werkbelasting van de statenleden niet minder maar meer is geworden, het tweede, een nog belangrijker tegenwerping, is een verminderde representativiteit. Het is de vraag of de werkbelasting van statenleden in rechtstreeks verband staat met het aantal leden. Dat geldt niet alleen voor provinciale staten, maar ook voor beide Kamers der Staten-Generaal -- voor de Tweede Kamer overigens wat meer dan voor de Eerste Kamer -- en in mindere mate voor de gemeenteraden. Verschillende onderzoeken laten verschillende uitkomsten zien. Een onderzoek van het SGBO laat zien dat de werkdruk van statenleden na invoering van het dualisme met gemiddeld vier uur per week is toegenomen van 17 naar 21 uur. Maar, zijn dat ook effectieve uren of gaan die vooral zitten in procedures en het opstellen van regels? In het rapport van de commissie- Klein Breteler, opgesteld in opdracht van het IPO, wordt gesteld dat de werkdruk meer afhankelijk is van de organisatie van het werk in de staten en de fracties dan van andere zaken. Meer mensen in welke situatie dan ook leiden niet per definitie tot vermindering van werkdruk, integendeel. Het aantal vergaderuren voor onderling overleg neemt veelal onevenredig toe, gepaard gaande met verkokering. Professionalisering en herdefiniëring van de rollen van statenleden zouden moeten en kunnen leiden tot meer efficiency, tot meer nadruk op controle en tot een andere invulling van de volksvertegenwoordigende rol.

Het andere punt van kritiek op dit voorstel -- vermindering van het aantal statenleden betekent een vermindering van de representativiteit en daardoor

vermindering van de democratische legitimatie -- wordt zwaarder aangezet. Echter, met dit argument wordt de democratische legitimatie sterk kwantitatief benaderd via de huidige vertegenwoordigende organen. Deze kwantitatieve benadering van de representatieve democratie zou in een samenleving waarin de verscheidenheid eerder toe- dan afneemt, kunnen leiden tot het pleidooi om een aantal leden van gemeenteraden, provinciale staten en Staten-Generaal voortdurend te gaan uitbreiden. Waar ligt de grens van deze kwantitatieve benadering? In een democratische besluitvorming kan op verschillende manieren rekening worden gehouden met de verscheidenheid aan wensen en verlangens, niet alleen door getalsmatige uitbreiding van het aantal rechtstreeks verkozenen -- misschien wel juist helemaal niet -- maar vooral door beïnvloeding van de besluitvorming op andere manieren.

Over de verhouding tussen de representatieve democratie en de directe democratie hebben we in dit land al vele debatten gevoerd en er zullen er ongetwijfeld nog vele volgen. Dat sommige partijen bepaalde instrumenten omarmen, zoals de invoering van het referendum, die weer door anderen zoals het CDA worden verworpen, maakt duidelijk dat het debat over representativiteit en legitimatie verder strekt dan het op bescheiden wijze terugbrengen van een overmaat aan aantal statenleden.

Het vraagstuk van democratische legitimatie en het zogenaamd "wegvallen" van noodzakelijke pluriformiteit in vertegenwoordigende organen zo direct koppelen aan dit voorstel doet geen recht aan een serieuze behandeling van dit vraagstuk. Het zou weleens kunnen zijn dat de vermindering van het aantal leden bijdraagt aan een duidelijker profilering van de zittende leden en daardoor de herkenbaarheid voor burgers zal toenemen. Wij achten de representativiteit meer geschaad door een lage opkomst bij verkiezingen dan door de vermindering van het aantal statenleden. De bestuurlijke drukte in ons land is al veel te groot, met alle gevolgen voor de duidelijkheid over verantwoordelijkheden.

Het feit dat zowel het IPO als de verschillende adviesorganen geen bezwaar hebben tegen dit wetsvoorstel en wij bij het merendeel van de statenleden weinig bezwaren vinden tegen deze vermindering heeft ons doen besluiten vóór het wetsvoorstel te stemmen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Toch had u een aantal kritische opmerkingen. Begrijp ik het goed dat u ontkent dat politieke partijen het beste voertuig zijn om politieke pluriformiteit tot uitdrukking te brengen?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Dat debat wil ik nu niet voeren. Ik geef slechts aan dat politieke pluriformiteit onterecht zo zwaar wordt aangezet bij dit debat over een wetsvoorstel voor de vermindering van een overmaat aan statenleden. U maakt mij echt niet wijs dat u aantallen van meer dan 80 in Noord- en Zuid-Holland geen overmaat vindt. Met een dergelijke overdrijving neemt u deze discussie niet echt serieus.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik kom daar zo meteen nog over te praten. U ontkent toch niet dat de

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

vermindering van het aantal statenleden leidt tot een hogere kiesdrempel en daarmee tot een kleinere kans voor kleine partijen om in de Staten te komen?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Dat is marginaal. Maar vindt u dan dat, wanneer de verscheidenheid in onze samenleving zoveel groter wordt en het aantal partijen zoveel meer toeneemt, er nog meer kwantiteit zou moeten komen in de verschillende organen?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het is een wat flauw en eigenlijk ridicuul tegenargument om te suggereren dat tegenstanders van de verkleining van het aantal statenleden automatisch voorstander van vergroting van het aantal Statenleden zouden zijn. Zo wordt het een heilloze discussie.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Wij zullen het merken.  
\*N

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De voorgestelde verkleining van het aantal statenleden wordt door het kabinet met drie argumenten onderbouwd. Het eerste is de vergroting van de bestuurskracht, slagvaardigheid en meer sturing op hoofdlijnen. Klopt dit argument? In het nieuwe dualistische bestel bestuurt Gedeputeerde Staten en stelt Provinciale Staten de kaders en controleert. De bestuurskracht en slagvaardigheid moeten derhalve, volgens de dualistische theorie, bij Gedeputeerde Staten liggen. In de Nederlandse politieke cultuur -- volgens ons een goede -- wordt in de volksvertegenwoordigende organen gewerkt, gediscussieerd en besloten langs partijlijnen. Er is doorgaans één woordvoerder of specialist per fractie per onderwerp in de plenaire vergadering. Dat verandert niet bij een inkrimping van het aantal statenleden, anders dan dat de kiesdeler omhooggaat en, wellicht, een het aantal partijen vermindert. Overeind blijft echter dat bestuurskracht en slagvaardigheid in de plenaire vergadering met evenveel partijen dezelfde hoeveelheid tijd zal vergen. En dat is ook goed, want democratie mag tijd kosten.

Het argument van de hoofdlijnen is naar mijn mening onzinnig. Wat is een hoofdlijn en wat is een detail? Kabinetten struikelen meestal over een detail, zelden over een hoofdlijn. Wat voor de één een hoofdlijn is, is voor de ander een detail en een hoofdlijn is opgebouwd uit details. Als statenleden meer werk moeten maken van hun volksvertegenwoordigende taak, wat een van de aanbevelingen is van het alom instemmend geciteerde rapport van de commissie-Bleeker en van de commissie-Elzinga, dan leidt dat onvermijdelijk tot meer aandacht voor details. Mensen komen vaak pas in beweging als de hoofdlijn van hun beleid neerslaat in concreet beleid en dat is meestal op detailniveau. Ik ben dus niet echt ondersteboven van het eerste argument van het kabinet.

Het volgende argument draait om de vergelijking met de grote steden: de staten zouden te groot zijn in vergelijking met de gemeenteraden van de grootste steden die uit 45 mensen bestaan. Dit argument beschouwt mijn

fractie zo mogelijk nog zwakker dan het eerste argument. Tot mijn grote verbazing heeft niemand in het debat dat vier jaar geleden aan de overzijde is gevoerd erop gewezen dat het een grote misvatting is om te denken dat het takenpakket van bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam door 45 raadsleden wordt behartigd. Beide steden hebben deelraden met gekozen raden en dagelijkse besturen. In totaal zijn daar enkele honderden volksvertegenwoordigers actief. In Amsterdam zijn vele taken en bevoegdheden van de gemeenteraden overgedragen aan de stadsdelen, van het ophalen van huisvuil tot het vaststellen van bestemmingsplannen en van het bestuur van het openbaar onderwijs tot de subsidiëring van het welzijnswerk. Daarnaast zijn de grote steden onderdeel van de WGR-plusgebieden, die planningstaken hebben overgenomen van de grote steden op het gebied van het openbaar vervoer en de volkshuisvesting. Kortom, het is zonder meer een gotspe om dit argument te gebruiken als onderbouwing van het wetsvoorstel. Het klopt eenvoudigweg niet om staten te vergelijken met steden die door 45 raadsleden worden bestuurd.

De heer **Luijten** (VVD): Als ik uw redenering doortrek, kan het aantal gemeenteraadsleden in grote steden gehalveerd worden. Aan de onderkant zijn taken naar de deelraden weg gedelegeerd en straks bij de WGR-plus wordt aan de bovenkant weg gedelegeerd. Op die manier houden gemeenteraden weinig taken over.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik weet dat u een Amsterdams VVD-stokpaardje opvoert: het verkleinen van de gemeenteraad van Amsterdam. Die discussie voeren wij nu natuurlijk niet. Het wetsvoorstel betreft een ander onderwerp. Er is evenwel een zekere logica te vinden voor het voeren van die discussie.

De heer **Luijten** (VVD): Wij moeten niet alleen discussies voeren maar ook conclusies trekken. Als u de logica van uw eigen betoog volgt, vloeit de door mij genoemde conclusie daaruit voort. Uw argumentatie ten aanzien van de provincies leidt tot de conclusie dat de gemeenteraden van de grote steden veel te ruim in hun jas zitten.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ja, zij het dat zowel in Rotterdam als Amsterdam een permanente discussie wordt gevoerd over de schaal van de stadsdelen. Ik weet niet wat de uitkomst van die discussie is. Ik beschouw het fenomeen van stadsdelen als positief, maar over de schaal ervan kan gediscussieerd worden. Die discussie kan uitmonden in een kleinere dichtheid op dat niveau, hetgeen kan leiden tot handhaving van het aantal van 45 raadsleden. Ik ben best bereid om in dat kader die discussie te voeren, maar leid mij niet weg van mijn harde argument dat de vergelijking van staten met grote steden met 45 raadsleden niet opgaat.

Het volgende argument is dat de huidige categorisering van het aantal statenleden in de wet niet meer logisch is gelet op de huidige inwonersaantallen. In de wet, waarin de laatste cijfers stammen uit 1962, wordt het bestaan van provincies met minder dan 300.000 inwoners verondersteld wat niet meer het geval is. Hieruit

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

is echter in het geheel niet de conclusie te trekken dat het aantal statenleden omlaag kan. Integendeel, sinds 1962 is het openbaar bestuur ook op provinciaal niveau aanmerkelijk veelomvattender en complexer geworden wat eerder zou moeten leiden tot een toename van het aantal statenleden, waar de GroenLinks-fractie overigens niet voor pleit.

De conclusie van mijn fractie met betrekking tot de door het kabinet gehanteerde argumenten kan niet anders luiden dan dat zij zelden zulke zwakke argumenten bij een wetsvoorstel heeft aangetroffen. De hamvraag in de memorie van toelichting blijft daarbij onbeantwoord: welk gewichtig probleem lost dit wetsvoorstel eigenlijk op?

Behalve het verwerpen van de slechte pro-argumenten zijn er vijf goede redenen om niet akkoord te gaan met het wetsvoorstel. Het eerste argument betreft de incidentenpolitiek. Het is verbazingwekkend hoe een losse flodder van twee heren uit Noord-Holland -- de heer Van Kemenade, toenmalig Commissaris der Koningin, en de heer Verstedden, zijn toenmalige griffier -- kan leiden tot een heus wetsvoorstel. Over de provincie als middenbestuur wordt sinds enkele jaren weer in verheevde mate gediscussieerd: zijn schaal- en takenpakket nog adequaat in deze tijd van enerzijds Europese schaalvergroting en anderzijds bovengemeentelijke samenwerking? Daarnaast is er de dualisering van het provinciebestuur dat sinds 2003 is ingevoerd en waarvan de evaluatie nog moet plaatsvinden. Een eventuele aanpassing van het aantal statenleden moet in samenhang met deze onderwerpen beschouwd worden. Dat was ook de reden van de Eerste Kamer om dit wetsvoorstel lange tijd niet te behandelen. Helaas is uiteindelijk een minieme meerderheid bezweken onder ministeriële druk om tot behandeling over te gaan. Of die leidt tot het door de minister gewenste resultaat is natuurlijk allerminst zeker.

Een tweede argument tegen de voorgestelde verkleining is dat het voorstel te rigoureuus is voor de kleinere provincies. Natuurlijk blijft de evenredige vertegenwoordiging van kracht, maar omdat het aantal zetels kleiner wordt -- Drente levert bijvoorbeeld 20% in, van 51 naar 41 -- gaat de kiesdeler omhoog en wordt het kleinere partijen moeilijker gemaakt om in de staten te komen. De pluriformiteit van de volksvertegenwoordiging wordt daarmee geschaad en die kant wil de GroenLinks-fractie niet op. Omdat de staten de Eerste Kamer kiezen, krimpt het electoraat van de Eerste Kamer ook. Verder kan de pluriformiteit in de senaat geschaad worden. Mijn fractie is voor algehele opheffing van de Eerste Kamer maar niet voor opheffing van het geluid dat kleine fracties vertolken in de senaat.

Een derde argument is de relatie tussen werkdruk en het aantal statenleden. Een recent onderzoek in opdracht van het IPO heeft uitgewezen dat de werkdruk voor statenleden sinds de invoering van het dualisme gemiddeld is toegenomen met 25%, van 17 naar 21 uur. Dat laat zich moeilijk verstaan met een vermindering van het aantal statenleden. Volgens het onderzoek wordt een deel van die toename verklaard door de andere rol van provinciale staten: meer volksvertegenwoordiger, meer contact met de bevolking, meer contact met organisaties en verhoudingsgewijs minder vergaderuren. Dat komt uit dat

rapport naar voren. Dat is natuurlijk prima allemaal, maar wat gebeurt er als het aantal statenleden drastisch wordt verminderd? Per definitie zal elke fractie kleiner worden en worden woordvoerderschappen over minder leden verdeeld met als onvermijdelijk gevolg dat er weer meer vergadertijd besteed wordt onder de stolp van het provinciehuis dan in de wereld daarbuiten.

Overigens vindt de fractie van GroenLinks dat de huidige vergoeding voor statenleden te laag is. Deze vergoeding is al zestien jaar lang niet meer verhoogd en ze heeft geen gelijke tred gehouden met de ontwikkeling van vergoedingen voor andere politieke ambtsdragers. Het advies dat uit het onderzoek van het IPO voorspruit, het advies om de vergoeding op te trekken van € 11.000 naar € 17.000 per jaar, ondersteunen wij dan ook. Graag de opvatting van de minister hierover.

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter, als ik de woordvoerder van GroenLinks beluister, krijg ik de indruk dat de staten op dit moment het democratische paradijs van Nederland vormen en dat ze zich in een grote belangstelling van de bevolking en een hoge opkomst van de kiezers mogen verheugen, want statenleden zijn de hele dag bezig om volksvertegenwoordiger te zijn. Dit wordt alleen niet gestaafd door de feiten.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Zij zijn er niet de hele week mee bezig, uit het onderzoek bleek dat het tijdsbeslag 21 uur per week is. Ik heb verwezen naar de al gevoerde en nog te voeren discussie over de positie van het middenbestuur in het Nederlandse bestuurlijke stelsel, want er zijn daarbij best een paar kritische noten te kraken, ook in verband met de WGR-plus, maar ik wil de omvang van de staten bij die discussie betrekken en niet via dit wetsvoorstel een besluit nemen over een enkel punt dat eruit gepikt is. Ik ben het er dus mee eens dat er nog heel wat over te zeggen is en dat er wellicht ook zaken veranderd moeten worden, maar ik vind dat hierover in een samenhangend geheel gesproken moet worden.

Het vierde argument is dat kleine provincies een relatief aanmerkelijk omvangrijker takenpakket hebben dan grote provincies als Zuid- en Noord-Holland, met grote steden die, al dan niet in WGR-plus-verband, veel zelfstandiger functioneren. Grote delen van grote provincies zijn in zekere zin provincievrij, maar dit geldt bijvoorbeeld niet voor de provincie Drenthe, die een groot aantal taken op haar bordje heeft liggen en die daarmee tot in alle uithoeken van haar grondgebied bezig is. Dat loopt van een samenhangend beleid voor de versnipperde landbouwgebieden tot beleid op het gebied van waterhuishouding, milieu en streekplannen. Bij de provinciale taken speelt de grootte van de provincie dus een belangrijke rol, net als het voorkomen van grote steden in een provincie. En met name in provincies die vrijwel geheel uit plattelandsgebieden bestaan, geldt dat het volledige takenpakket nog steeds op de schouders van het provinciebestuur rust, en terecht. De verkleining van het aantal statenleden is voor de kleinere provincies dus te rigoureuus.

Mijn laatste argument is dat niet alleen de pluriformiteit gevaar loopt bij verkleining van het aantal statenleden, maar ook de diversiteit. De ervaring elders

leert dat vrouwen en migranten nog slechter vertegenwoordigd zullen zijn dan thans, als het aantal statenleden drastisch verminderd wordt. Zijn er voor ons dan geen andere vormen van verkleining bespreekbaar? Ik wil niet verhehlen dat er toch wel argumenten zijn om enigszins aan de aantallen te gaan sleutelen. Het is immers niet te ontkennen dat het aantal statenleden door de dualisering in feite is toegenomen doordat de leden van gedeputeerde staten geen statenlid meer zijn. Vroeger verhuisden na de statenverkiezingen negen mensen naar de andere kant van de collegetafel; dit is nu niet meer zo, dus in feite is de omvang van de staten toegenomen. En ik ben het er ook tot op zekere hoogte wel mee eens dat de grotere provincies, die nu 83 statenleden hebben, wel wat rijkelijk bedeed zijn. Daarover willen wij best in discussie, maar ook hiermee willen wij wachten op de evaluatie van de dualisering, in samenhang met de uitkomsten van een discussie over de positie van het middenbestuur. Is de minister bereid, een dergelijke conclusie ook te trekken als het wetsvoorstel wordt verworpen? Of is het bij verwerping van dit wetsvoorstel voor hem einde verhaal en laat hij het daar dan verder bij? De heer **Engels** (D66): Ik zat nog even bij te komen van een eerdere opmerking van de heer Platvoet. Hij stelde dat dit wetsvoorstel nadelig zou zijn voor het aantal vrouwen en andere minderheden in de provinciale staten. Kan hij aangeven waardoor dat komt en dan met name in de provincie Drenthe?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Natuurlijk is het op de eerste plaats de taak van de partijen zelf om op hun lijst een goede diversiteit na te streven. Uit onderzoek blijkt echter dat vertegenwoordigers uit de groepen die ik noemde, altijd lager op de lijst staan. Als het aantal statenleden drastisch wordt verminderd, mag men toch verwachten dat met name vertegenwoordigers uit die groepen het kind van de rekening worden. Die verwachting is naar mijn mening vrij terecht.

De heer **Engels** (D66): De heer Platvoet zegt zelf dat de hoofdoorzaak waarschijnlijk niet ligt bij de effecten van dit wetsvoorstel, maar bij de wijze waarop politieke partijen zullen omgaan met de invulling van dit wetsvoorstel. Ik vrees echter dat deze minister daaraan weinig kan doen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ben niet de beroerdste om mijn laatste argument een beetje te relativiseren. Ik weet echter hoe het er bij partijen aan toe gaat. Ik weet dat gevestigde belangen en gevestigde posities altijd een doorslaggevende rol spelen, ook bij een lijst die beduidend minder verkiesbare plaatsen kent dan in het verleden. Ook in mijn eigen partij speelt dit soort zaken. Wij hoeven geen verstoppertje te spelen.

De heer **Luijten** (VVD): De heer Platvoet wil van alles erbij betrekken. Hij zegt dat er gekeken moet worden naar de discussie over de WGO-plus en dat de dualisering even moet worden afgewacht. Hij vindt Noord- en Zuid-Holland een maatje te groot. GroenLinks wil veel discussiëren, maar wanneer wil GroenLinks nu ooit eens besluiten? In de politiek moeten besluiten genomen worden. Dit punt hangt nu al tijden. GroenLinks stemt waarschijnlijk tegen

dit voorstel, maar wat wil die partij dan concreet? Waarop moeten Noord- en Zuid-Holland in de ogen van de heer Platvoet uitkomen? Ik hoor veel woorden maar geen alternatief. Wat is voor de heer Platvoet de beste maatvoering in dezen?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat kan ik u niet vertellen en dat doe ik ook niet. Ik kan niet zeggen of 51 of 61 statenleden voor Zuid-Holland genoeg zijn. Zo'n ongelooflijke halszaak is dit voorstel ook weer niet. Ik sluit mij aan bij de opmerking van mevrouw Meindertsma dat niet heel veel mensen hier wakker van liggen en dat alles op dezelfde manier doorgaat als wij dit voorstel zouden verwerpen.

Wij willen het voorstel beschouwen in samenhang met de effecten van dualisering. Voor de gemeenteraad zijn die effecten reeds geëvalueerd en dat gebeurt nog voor de provincie. De dualisering van het provincie bestuur is zeer ingrijpend en ik vind het logisch om even te wachten met het snijden in het aantal statenleden. De heer Luijten moet in zijn termijn maar eens aantonen waarom dat niet logisch zou zijn.

GroenLinks is vóór versterking van de positie van de volksvertegenwoordiging. Dat kan worden bereikt door méér bevoegdheden, méér controlemogelijkheden, méér deskundige ondersteuning en méér ruimte voor het ontplooiën van eigen initiatieven van de staten en van de partijen die daarin zitten. Met alle goede wil van de wereld kunnen wij niet inzien dat dit voorstel daaraan een bijdrage levert.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Waarom moeten wij vandaag het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten verminderen? Niet omwille van het geld. De vergoedingen van deze politici zullen in de toekomst waarschijnlijk toenemen: het Interprovinciaal Overleg beveelt een verhoging aan van 53%. De statenleden zelf vinden in meerderheid dat zij recht hebben op een verhoging van 77%. De heer Platvoet vond dat een erg goed idee. Wij weten niet of dat een goed idee is. Wij neigen ernaar om dat niet zo'n goed idee te vinden. Wij vinden dat ze eerst beter moeten presteren. De heer Luijten zei heel terecht in reactie op het verhaal van de heer Platvoet: wij moeten provinciale staten niet zien als het democratisch paradijs van Nederland. Dat klopt, het is niet het democratisch paradijs. Overigens betreft het hierbij wel de leden die volgens de heer Luijten niet zo goed presteren, niet zulke goede politici zijn. Het zijn echter wel degenen die ons aanwijzen als Eerste Kamer. Dan moeten wij ons afvragen of wij wel zo goed kunnen presteren, omdat wij toch direct voortkomen uit de provincies.

De heer **Luijten** (VVD): De woordvoerder van de SP moet mij niet woorden in de mond leggen die ik niet gebruikt heb. Ik heb absoluut niet gezegd dat het geen goede politici zijn; er zijn te veel goede politici!

De heer **Van Raak** (SP): Hoe kan dat nu, mijnheer Luijten? Te veel van het goede? Daar gaan wij het vandaag dus over hebben.

Maar als geld niet de reden is om het aantal statenleden te verlagen, wat is dan wel de reden? Is het

verminderen van het aantal statenleden dan te rechtvaardigen door een verandering van hun werkzaamheden? In het kader van de dualisering tussen provinciale staten en gedeputeerde staten zouden leden van provinciale staten minder moeten meebesturen op details en meer op hoofdlijnen. Dat zou minder werk betekenen, dat dus ook met minder mensen zou kunnen worden gedaan. Uit recent onderzoek van het Interprovinciaal Overleg blijkt echter dat een grote meerderheid van de statenleden vindt dat sinds de invoering van de dualisering de werkdruk groter is geworden, zo'n vier uur per week extra, van 17 tot 21 uur. Dus minder werkdruk lijkt zo op het eerste gezicht niet een reden om het aantal leden te verminderen.

Voorzitter. Voor mijn fractie is vandaag nog veel onduidelijk, maar misschien kan de minister vandaag wat verheldering brengen. In ieder geval moet deze Kamer met dit voorstel zorgvuldig omgaan. De leden van de provinciale staten zijn immers onze kiezers. Te snel met de behandeling zijn wij in ieder geval niet geweest. Drieënhalf jaar geleden is dit voorstel bij deze Kamer ingediend of nog langer geleden als ik de heer Platvoet moet geloven. Een aantal van mijn collega's vond en vindt nog steeds dat wij eigenlijk de evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur moeten afwachten. Als deze evaluatie een beetje opschiet, dan is dit in principe heel goed mogelijk. De minister heeft aangegeven dat deze Kamer niet vóór eind 2006 over dit voorstel behoeft te besluiten.

Nogmaals, waarom moeten wij vandaag het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten verminderen? Sinds de Provinciewet van 1850 is het aantal statenleden verbonden met het aantal inwoners van een provincie. Nu is dat minimaal 39 en maximaal 83 leden, waarbij de laagste klassen van 39 en 43 leden niet worden gebruikt. Dat moet worden minimaal 39 en maximaal 55 leden, waarbij de laagste klassen opnieuw in gebruik worden genomen.

Een reden voor vermindering kan zijn dat door de bevolkingsgroei het aantal leden buitenproportioneel groot is geworden. De minister maakt een vergelijking met de gemeenteraden in de grote steden die relatief minder leden hebben. De staten van grote provincies zoals Noord-Brabant, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben zelfs meer leden dan de Eerste kamer, terwijl die over het gehele land gaat en eigenlijk over de gehele wereld. Is dit dan een reden om het aantal leden van de provinciale staten te verkleinen? Of moeten wij juist het aantal Eerste-Kamerleden vergroten? Dit is toch eigenlijk meer een kwalitatieve dan een kwantitatieve vraag en hangt nogal af van de taken van deze parlementen.

Een belangrijke reden voor de minister om het aantal statenleden te verkleinen, is om de effectiviteit en slagvaardigheid te vergroten. Ook deze begrippen lijken mij meer kwalitatief dan kwantitatief van aard. Zullen minder statenleden effectiever werken of kunnen zij slechts minder goed werk doen? Misschien wordt de slagvaardigheid van het bestuur wel beter, maar niet de kwaliteit.

Is het niet aan de statenleden zelf om hun functie in te vullen? Wij krijgen ze dit jaar allemaal op bezoek en ik

voel mij toch wat bezwaard om mijn kiezers op deze manier de wet voor te schrijven.

Als wij de controlefunctie van de provinciale staten willen verhogen, moeten wij dan het aantal leden verkleinen of de kwaliteit van de leden vergroten? Moeten wij onze aandacht dan veel meer richten op scholing en training van het bestaande aantal leden? Is het niet wat vreemd om het aantal statenleden te willen verkleinen, terwijl tegelijkertijd in de meeste provincies de middelen voor fractieondersteuning worden uitgebreid?

Bij dit voorstel tot vermindering van het aantal statenleden ontbreekt naar onze opvatting een heldere typering van de taken van de leden van provinciale staten. Dat is ook begrijpelijk, omdat over deze bestuurslaag nog heel veel onduidelijkheid bestaat. Hoe zal het takenpakket van de provincies zich in de nabije toekomst ontwikkelen? Van belang is bijvoorbeeld of het kabinet verdergaat met de politiek van deregulering. Hoe pakt de dualisering op provinciaal niveau uit? Hier zou de evaluatie van de stuurgroep van mevrouw Leemhuis uitkomst moeten bieden. Misschien zouden wij dan ook de discussie kunnen hebben die mevrouw Meindertsma zo graag wilde, over de rol van het verlengde lokale en het middenbestuur, zoals zij zo mooi zegt. Dan zouden wij ook een discussie kunnen hebben over de werkdruk en de representativiteit.

Verandering van het aantal statenleden kan niet alleen gevolgen hebben voor de representativiteit van de staten, maar ook van de Eerste Kamer. De Kiesraad heeft laten zien dat de voorstellen niet zonder gevolgen zijn voor de zetelverdeling en onderkent dat de systematische benadeling van kleine partijen versterkt kan doorwerken naar de samenstelling van de Eerste Kamer, zo blijkt uit de memorie van toelichting.

In de memorie van antwoord aan deze Kamer van december 2001 stelt het kabinet dat representativiteit niet betekent dat iedere groepering van enige omvang een zetel verwerft in het vertegenwoordigend orgaan. Toch lijkt dit ons wel een mooi uitgangspunt voor representatieve democratie. Verder stelt het kabinet dat het niet zo is dat ieder individu zijn opvatting min of meer precies moet kunnen terugvinden onder de volksvertegenwoordigers. Het lijkt mijn fractie wel een erg mooi democratisch ideaal, dat elke Nederlander zich kan herkennen in een van de volksvertegenwoordigers.

Mijn fractie hecht zeer aan de pluriformiteit van de provinciale staten en van de Eerste Kamer. Op dit moment zijn de redenen voor vermindering van het aantal statenleden voor ons nog te onduidelijk om de mogelijke prijs van geringere parlementaire veelkleurigheid te betalen.

Toen het voorstel in 1999 bij de Tweede Kamer werd ingediend, was er nog geen verband met de dualisering van het provinciebestuur, maar dat is door deze Kamer wel gelegd. In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer van maart 2001 legt het kabinet zelf dit verband, als wordt opgemerkt dat leden van de provinciale staten zich in de toekomst meer moeten manifesteren als controleur en minder als bestuurder. Er is al aan gerefereerd dat zij meer moeten optreden als volksvertegenwoordiger. Ik citeer: "Het onderhavige



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

wetsvoorstel beoogt daaraan bij te dragen door daarvoor een voorwaarde te scheppen."

Daarmee zegt het kabinet zelf ook dat dit wetsvoorstel iets te maken heeft met die dualisering. Als vandaag blijkt dat een groot aantal fracties nog behoefte heeft om de evaluatie van de dualisering van het provinciebestuur af te wachten, bijvoorbeeld om meer inzicht te krijgen in de taken en de werkdruk van statenleden, is de minister dan bereid om nog even geduld te betrachten?

\*N

De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. De fractie van D66 begint vandaag uiteraard niet blanco aan het einddebat over dit wetsvoorstel. Uit de schriftelijke behandeling kan worden opgemaakt dat D66 in 2002 de neiging had de positieve elementen het zwaarst te laten wegen. De opgelopen vertraging in de besluitvorming doet allereerst de vraag rijzen of de aan het wetsvoorstel ten grondslag gelegde argumenten nog onverkort geldingskracht hebben. Verder kan men zich afvragen of zich sinds 2002 ontwikkelingen hebben voorgedaan die het wetsvoorstel in een wat ander perspectief plaatsen.

Van de drie aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende motieven spreken het tweede en het derde mij nog steeds in voldoende mate aan; de proportionaliteit met de omvang van gemeenteraden en de niet meer logische verhouding van de categorisering van het aantal statenleden met de inwoners.

Het eerste motief: meer bestuurskracht, slagvaardigheid en sturen op hoofdlijnen, blijft vragen oproepen. Mijn fractie houdt problemen met de veronderstelling dat een kwantitatieve vermindering van het aantal statenleden automatisch tot meer slagkracht en sturing zal leiden. Er is in onze ogen op voorhand geen dwingende, althans geen eenduidige relatie tussen de omvang en de besluitvaardigheid van het orgaan. Bestuurskracht heeft ook iets te maken met de bestuurscultuur en de kwaliteit van bestuurders en politici.

De vraag rijst met andere woorden op grond van welke verwachtingen nu precies een verkleining van de provinciale staten tot de beoogde werkwijze zal leiden. Is het bijvoorbeeld de verwachting dat met het verdwijnen van de kleinste fracties vergadertijd wordt gewonnen? Speelt wellicht een rol dat bepaalde kleine fracties met een meer regionale dan landelijke partijpolitieke oriëntatie niet zelden een politieke cultuur hanteren die zich op voorhand niet meteen laat karakteriseren in termen van hoofdlijnen en bestuurskracht? Is de gedachte dat een halt moet worden toegeroepen aan het verschijnsel dat backbenchers in grote fracties met een veelal kleine en perifere portefeuille zich één keer, en met een beetje geluk hooguit twee keer, in een statenperiode in een dossier kunnen vastbijten en als gevolg daarvan een diepgravend of liever gezegd breedvoerig debat te entameren? Graag hoor ik van de minister hoe hij tegen deze observaties aankijkt in het licht van dit wetsvoorstel.

De moeilijk exact aan te geven relatie tussen omvang en besluitvaardigheid van provinciale staten wordt in onze ogen gecompliceerd door het ingezette dualiseringsproces in het provinciaal bestuur. Het belangwekkende rapport van de Stuurgroep evaluatie

dualisering gemeenten maakt duidelijk dat de rol en de positie van de gemeenteraad juist in termen van hoofdlijnen, aansturing en slagkracht nog niet goed uit de verf komt. De hypothese dat dit op provinciaal niveau niet veel anders zal liggen, lijkt allerminst gewaagd, mede gelet op enkele eigen, zij het tamelijk dunne empirische observaties. De indruk bestaat dat er bij de vertegenwoordigende organen veel is losgekomen aan zelfbedachte dogmatiek en pseudo-dualistische experimenten, maar dat er nog te weinig is losgelaten uit de monistische cultuur van meeregeren.

Is de minister van mening dat de voorgestelde verkleining van provinciale staten ook in dualistisch perspectief zal bijdragen aan een grotere bestuurskracht? Hoe beoordeelt de minister in dat licht de recentelijk in provincieland opgekomen roep om een ruimere beloning, die wordt verdedigd met het argument dat het gedupliceerde provinciebestuur een grotere tijdsinvestering zou vergen? Mijn fractie heeft kortom een scherpere argumentatie met betrekking tot de relatie tussen omvang en besluitvaardigheid van de staten nodig om de op dit punt nog steeds bestaande aarzelingen te kunnen overwinnen.

Een volgende kwestie betreft de gestelde vraag in hoeverre andere ontwikkelingen binnen en rondom het provinciaal bestuur dan de dualisering tot een kanteling van het met dit wetsvoorstel beoogde perspectief aanleiding geven. Is de nauwelijks uitgewerkte relatie met de dualisering al "fragwürdig", ook van andere ontwikkeling en discussies rondom vraagstukken van regionaal bestuur staat dit wetsvoorstel tamelijk los. Het kan de minister niet zijn ontgaan dat op basis van moderne bestuurs- en bedrijfskundige instrumenten zoals visitaties, audits en benchmarking in de afgelopen jaren veel ambities en potenties voor moderne en sterke provincies zijn geformuleerd. In verschillende "position papers" hebben de provincies een route uitgestippeld naar de provincies van de toekomst. Deze ambities behelzen een streven naar de provincie als responsieve en regisserende gebiedsautoriteit, de provincie als dynamisch middenbestuur dat actief en met gezag probleem- en prestatiegerichte oplossingen zoekt voor regionale vraagstukken. Een provincie ook die als opdrachtgever en als opdrachtnemer met verschillende regionale partners afrekenbare resultaten boekt en die kan beschikken over versterkt instrumentarium en een ruimere financiële positie. Ik ben geneigd om na dit eigenstandige taalgebruik even "oef" te zeggen!

Mijn fractie kent uiteraard het verschil tussen het formuleren van ambities en het realiseren daarvan. Zonder nu het op dit punt wat specifieke taalgebruik geheel tot het onze te maken, kan worden vastgesteld dat er een versterkte dynamiek is ontstaan rondom de provincie als klassiek instituut van regionaal bestuur.

De meest overtuigende uitdrukking daarvan is terug te vinden in het in 2002 uitgebrachte en voortreffelijke rapport Op schaal gewogen van de door het IPO ingestelde commissie-Geelhoed. In dit rapport worden op een intelligente en evenwichtige wijze analyse en perspectief met elkaar verbonden. Het is voor mijn fractie verbijsterend te zien hoe ongelooflijk passief de regering is

omgegaan met de indringende analyses van de bestuurlijke ontwikkelingen op middenniveau en een hoopgevende denkrichting voor een samenhangend en krachtig regionaal bestuur.

Mijn fractie worstelt, met andere woorden, met het dilemma dat zich aan de ene kant perspectiefrijke ontwikkelingen voordoen bij de inrichting en de werking van het regionaal bestuur maar dat aan de andere kant het antwoord van de regering voorshands beperkt blijft tot een verkleining van provinciale staten. De fundamentele vraag blijft of dat op dit moment het goede antwoord is. Mijn fractie is, zoals gezegd, op dat punt zeer aarzelend en nodigt de minister nadrukkelijk uit de in de stukken weergegeven argumentaties met een verhoogde mate van overtuigingskracht aan te vullen.

Wat de effecten van het wetsvoorstel betreft nog een voorlopig laatste opmerking. Het voorstel zal door de werking van een hogere kiesdeler gevolgen hebben voor de samenstelling van provinciale staten en van de Eerste Kamer. Een aantal kleine fracties zal bij gelijkblijvende electorale resultaten verdwijnen en een aantal iets minder kleine fracties zal in vergelijking met de huidige stand van het aantal zetels worden geminimaliseerd. Dit alles zal gevolgen hebben voor de toegang van verschillende partijen tot provinciale staten en de Eerste Kamer. Acht de minister deze feitelijke verhoging van de kiesdrempel uit een oogpunt van representativiteit een goede ontwikkeling? Is het aanvaardbaar dat een niet uit de doelstellingen van de wet voortvloeiend maar niettemin ingrijpend effect van een feitelijk verhoogde kiesdrempel min of meer impliciet tot stand komt? Is de minister bereid te bezien in hoeverre er mogelijkheden zijn deze effecten te minimaliseren? Uit het debat in de Tweede Kamer heb ik begrepen dat het hanteren van een ander systeem voor de verdeling van restzetels verzachtend zou kunnen werken voor kleine partijen. Is de minister bereid, in weerwil van eerder door zijn voorganger afgegeven negatieve signalen, toe te zeggen dat nog eens gekeken wordt naar de mogelijkheid en aantrekkelijkheid van een ander systeem van restzetelverdeling? Mijn fractie is benieuwd of de minister na zoveel jaren wellicht op dit punt enigszins is verzacht.

\*N

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik begin met een citaat uit het rapport van de Stuurgroep evaluatie dualisering gemeentebestuur. De wet lijkt al met al weinig veranderingen ten goede te hebben opgeleverd, alle inspanningen ten spijt. Een evaluatie van de dualisering in de provincies is er nog niet, maar het is de vraag of het proces daar heel veel beter beoordeeld zou moeten worden. Vervolgens is het de vraag of daar iets aan gedaan moet worden en wat er dan aan gedaan moet worden. Alles bij elkaar betekent het dat de dualisering nog maar nauwelijks kan worden aangevoerd als argument om nu tot een verkleining van provinciale staten te komen.

Voor het aantal leden van vertegenwoordigende lichamen ligt het optimale aantal natuurlijk nooit vast. Het blijft altijd een kwestie van argument en tegenargument, waarbij nooit sprake is van een absoluut optimum. In ieder geval lijkt het wel evident dat er een goede reden moet zijn

om daadwerkelijk tot veranderingen over te gaan. En het is voor mij zeer de vraag of er op dit moment zulke redenen zijn.

Verkleining van de staten leidt per definitie tot een verkleining van de representativiteit. Wij kiezen in dit land voor evenredige vertegenwoordiging, niet in het onmogelijke extreem dat elke mening in de Kamer of de staten gehoord moet worden maar wel in die mate dat ook kleine minderheidsgroepen vertegenwoordigd moeten kunnen zijn. Kamer, staten en raden moeten uitdrukking kunnen geven aan de pluriformiteit van onze maatschappij. Staten en gemeenteraden geven door hun beperktere omvang nu al geen kans aan groepen die in de Tweede Kamer, die immers groter is, wel een kans krijgen. Een absolute grens van wat redelijk of wenselijk is, is niet te geven, maar deze constatering leidt in ieder geval ook niet tot de conclusie dat de staten nu maar kleiner moeten worden. Voor de provincies geldt bovendien dat hun taken in snel tempo toenemen en ook complexer worden. Van de leden van provinciale staten heb ik ook zeker niet gehoord dat de omvang van hun takenpakket en de tijd die zij daarin moeten investeren afneemt.

De evaluatie van de dualisering zou daarover misschien helderheid kunnen verschaffen, maar mijn voorlopige indruk is – het staat ook in het IPO-onderzoek -- dat de statenleden het in ieder geval wel drukker krijgen. Dat kan aan hun taakopvatting liggen en dus hun eigen schuld zijn, maar dat hoeft niet tot de conclusie te leiden dat hetzelfde werk dan maar met minder mensen moet worden gedaan.

Een sterk argument van het kabinet is gelegen in het besturen op hoofdlijnen, maar zijn het niet juist de grote fracties die zich te buiten gaan aan detailwerk omdat zij daar nu eenmaal de menskracht voor hebben? En zijn het niet juist de kleine fracties die zich beperken tot de hoofdlijnen? Dat doen zij min of meer noodgedwongen, maar zij leveren daarmee wel een bijdrage aan het sturen van het debat in de juiste richting.

Het is duidelijk dat de provincies en de politieke partijen op tijd moeten weten waar zij bij de verkiezingen in 2007 aan toe zijn. Het is daarom een goede zaak dat de Kamer nu de knoop doorhakt over de vraag of er reden is om tot aanpassingen te komen. Ik heb het gevoel dat die reden er niet is. Er is geen reden om de kiesdeler omhoog te sturen en daarmee per definitie minder groepen de kans te geven zich te laten horen. Er is geen reden om te veronderstellen dat het wel toe kan met minder werk en minder inzet van tijd. Waarschijnlijk is het omgekeerde het geval. Er is dus geen reden om de politieke partijen en vooral de statenleden persoonlijk te dwingen met minder mankracht hetzelfde of zelfs nog meer werk te doen. De minister moet wel met heel goede argumenten komen om dat gevoel nog te veranderen, maar ik wacht graag zijn reactie af.

**Mevrouw Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. Ik heb de eer lid te zijn van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Een van de hoofddoelstellingen van die raad is de bevordering in Europa van een pluralistische democratie. Vandaag spreken wij over de mate van pluralisme in de Nederlandse democratische staatsvorm en de wijze waarop de voorstellen, neergelegd in het

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

wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet, daarop inwerken.

De voorgeschiedenis van de behandeling van het wetsvoorstel in dit huis is genoegzaam bekend. Onze fractie betreurt het dat de minister en ook deze Kamer onvoldoende overtuigd waren van de wenselijkheid te wachten op de evaluatie van de eerste ervaringen met het gedualiseerde provinciebestuur. Het is immers volstrekt duidelijk dat, waar deze Kamer zo eensgezind heeft uitgesproken indringend te willen blijven letten op de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen, zij het toch ook wenselijk had moeten vinden de ervaringen met de feitelijke werking van een naar haar intentie ingrijpende hervorming van het provinciebestuur in haar beschouwingen over het voorliggende wetsvoorstel te betrekken.

Wij beslissen vandaag in wezen over de afweging tussen wat in de literatuur wel het centrale dilemma van het openbaar bestuur wordt genoemd: de zoektocht naar een optimale balans tussen twee nastrevenswaardige idealen: die van een optimaal democratisch bestuur enerzijds en een efficiënt bestuur anderzijds. Het gaat inderdaad om een afweging met een dilemma-achtig karakter. Meer van het een betekent vaak minder van het ander. Democratie kost immers tijd en geld, verlengt en verzwaart procedures waar ongeduldige bestuurders sneller voortgang zouden willen boeken. De minister legt in dit wetsvoorstel blijkbaar relatief meer gewicht bij de vraag om effectief en efficiënt bestuur, gezien de redegevingen die verwijzen naar "bestuurskracht" en "slagvaardigheid", besturen op hoofdlijnen, geen detailbemoëienis, voortgang door beperking, zo lijkt het.

In de schriftelijke wisseling van argumenten kon de minister ons niet overtuigen van de wenselijkheid van vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers met het oogmerk hen te beïnvloeden in de wijze waarop zij hun werk inrichten.

Daartoe lag er ook geen heldere probleemanalyse voor en in ieder geval geen beredeneerd vermoeden dat de variabele "aantal leden" van zo'n groot gewicht moest zijn dat deze los van structurele wetgeving, te weten de dualisering, om aparte en voortijdige maatregelen zou vragen. Wij beluisteren graag mogelijke nieuwe argumenten van de minister in dit debat. Daarbij zouden wij hem willen vragen een relatie te leggen tussen zijn eerdere argumenten en de uit eerste onderzoek naar het feitelijk functioneren van het duale provinciebestuur -- ik verwijs naar onderzoek door de VNG -- voorhanden indicaties voor een toename van de tijdsbesteding door statenleden, onder andere door meer contacten met andere overheden, burgers en maatschappelijke organisaties. Een gedualiseerd provinciebestuur dient ook meer aandacht te geven aan toezicht, onder andere via enquêtes, en controle, onder andere een intensievere controle op de provinciale financiën. De heer Engels heeft hier al uitdrukkelijk naar verwezen. Dit vraagt om meer inbreng op cruciale hoofdlijnen, maar evenzeer op de relevante details; die twee zouden elkaar niet moeten uitsluiten. En overigens: wat details zijn of zouden moeten zijn, is een zaak die voor een interessant deel door de burger en daarmee door de maatschappelijke actualiteit wordt bepaald. En voor dit

kabinet staat de relatie overheid-burger toch terecht centraal in haar visie op het openbaar bestuur?

In verband met de toegenomen werkbelasting is er de roep om een hogere vergoeding voor de werkzaamheden van de leden van provinciale staten. Hoe staat de minister daar tegenover?

Waar de minister ons gevraagd heeft de uitkomsten van de evaluatie van het gedualiseerde gemeentebestuur in onze beschouwingen te betrekken, zouden wij hem willen wijzen op de bevindingen van de commissie-Leemhuis over de relatie tussen dualisering, politieke habitus en de tijdsbesteding. Volgt er nu, zo zouden wij hem willen vragen, wetgeving met voorstellen tot vergroting van het aantal leden van de gemeenteraad?

Onze fractie wil in dit debat over een voorgestelde kwantitatieve maatregel het zwaartepunt leggen bij de kwalitatieve eisen te stellen aan een optimaal pluralistisch democratisch bestuur. De voorgestelde vermindering van het aantal leden van de provinciale staten heeft ernstige gevolgen voor de vertegenwoordiging in de provinciale staten van de zogenoemde kleine partijen met een doorwerking voor een enkele partij in deze Kamer.

De relatief -- in vergelijking tot vele andere landen -- grote pluriformiteit in de vertegenwoordigde partijen in het Nederlandse politieke bestel is in onze visie tevens een van zijn te koesteren kenmerken, met diepreikende wortels in de Nederlandse staatkundige en politieke historie. Wij zouden de gedegen inbreng van de zogenoemde kleine christelijke partijen in het politieke debat niet willen missen, ook niet op provinciaal niveau. Wij wensen de inbreng uit de door hen vertegenwoordigde bevolkingssegmenten te respecteren, door hen een ook getalsmatig optimale vertegenwoordiging te bieden.

De kleinere linkse en links-liberale partijen zijn in de discussie rond dit en verwante dossiers wel "de krenten in de pap" en de "uitdagere" met een "horzelfunctie" genoemd, en die inbreng, ook al is die voor ons soms lastig, moet niet door een mager onderbouwd voorstel worden versmald. Ook de kleinere, maar welbewust geformeerde provinciale partijen, zoals die welke het ook maatschappelijk steeds belangrijker segment van de "ouderen" vertegenwoordigen of die welke specifieke regionale waarden en belangen wensen uit te dragen, dienen een optimale representatie gegund.

De door sommige paarse politici in vorige kabinetten wel eens verwoorde wens tot een groei naar een tweepartijstelsel is ons dan ook geenszins sympathiek. Uiteraard hebben de grotere partijen evenzeer een groot belang bij een optimale representatie in de provincie, teneinde de band met de burger te onderhouden.

Tot slot een tweetal vragen. Kan de minister in zijn antwoord tevens ingaan op de volgens hem gewenste relatie tussen de regionale volksvertegenwoordiger -- en dat is het lid van de Provinciale Staten -- en de burger in dit wetsvoorstel en die welke ten grondslag ligt aan het voornemen tot een nieuw kiesstelsel met daarin een districtenstelsel met herkenbare kandidaten, hetgeen toch ook een regionale binding veronderstelt?

Verder willen wij de minister uitnodigen om een relatie te leggen tussen de in zijn ogen optimale democratische vertegenwoordiging in de provincie en de

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

rol op de taken van de provincie, nu en in de nabije toekomst, nationaal en in het verband van de EU.

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

\*N

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Eindelijk is daar het voorstel om in de Provinciewet slechts een tweetal artikelen te wijzigen: het aantal leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten wordt aan lagere maxima gebonden. Dat is alles, dat is één A4'tje. Maar het levert wel een pak papier aan inbreng op; niet zozeer van de Tweede Kamer; die vroeg hierom in een notitie van 27 april 1999 en nam dit voorstel al op 12 juli 2001 aan. Met deze behandeling vier jaar na dato, moet ik een beetje beschaamd zeggen dat wij het niet echt voortvarend hebben aangepakt. Dat is niet omdat het allemaal zo ingewikkeld is. Op het voorstel is technisch niets aan te merken, dus op dat punt zou de Eerste Kamer snel klaar kunnen zijn. De vertraging in de behandeling van het wetsvoorstel alhier heeft gewoon te maken met het feit dat een aantal partijen de verkleining van de Staten niet wilden, zeiden meer tijd nodig te hebben om erover na te denken en nog wilden kijken naar de evaluaties van de onlangs doorgevoerde dualisering.

Nu heb ik het Berenschot-rapport over de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur natuurlijk ook gelezen. Een tweetal zaken zijn mij duidelijk geworden: de dualisering loopt nog niet echt op rolletjes -- maar dat had ik niet verwacht in zo'n korte tijd -- en de omvang van het vertegenwoordigende orgaan is niet echt van belang. Sterker nog, ik zou kunnen beargumenteren dat een kleinere volksvertegenwoordiging zich vanzelf meer tot haar controlerende taak zou beperken, wat de dualisering ten goede zou kunnen komen. Je kunt dit natuurlijk ook omdraaien. Daarmee kom ik bij het uitgangspunt: het wetsvoorstel deugt, het komt aan op de politieke wil. Ook wij zijn benaderd door statenleden die niet zitten te wachten op een vermindering van het aantal zetels. Sinds de invoering van de dualisering bij de provincies in 2003 is het aantal stoelen in de statenzalen alleen maar toegenomen. De VVD-fractie is zeker na de dualisering voorstander van het terugbrengen van het aantal zetels in de statenzalen, vooral ook vanwege de taken en bevoegdheden van het provinciale bestuur in relatie tot de omvang van het gemeentebestuur en de omvang van beide Kamers der Staten-Generaal. Dat heeft de minister ook zeer goed beargumenteerd, in dit debat zijn de argumenten reeds uitgewisseld. We zijn het daarmee eens. Kan de minister nog eens aangeven -- de stukken zijn daar niet helder over, want de bedragen zijn in gulden -- wat de huidige stand van zaken kost ten opzichte van dit wetsvoorstel? Dus: hoeveel moeten wij extra betalen als wij het voorstel vandaag niet aannemen, inclusief de uitbreiding van de Staten die door de dualisering heeft plaatsgevonden?

Ik denk dat het een goed signaal is om het aantal statenleden terug te brengen. De motie tot dit wetsvoorstel dateert van ver vóór 2002, het jaar dat zich in dit land een politieke aardverschuiving voltrok. Het is jammer dat het nog zo lang moest duren, maar dit voorstel kan volgens

mij mede een antwoord vormen op de onvrede van de bevolking met de dichtheid van het politieke bestuur. Ik ben nagegaan hoe veel volksvertegenwoordigers zich met mij, een gewone Amsterdammer, bezighouden. Ik moet zeggen dat ik schrok van wat ik ontdekte. Ik woon in het centrum van Amsterdam en de deelraad Centrum telt 27 volksvertegenwoordigers. De gemeenteraad Amsterdam telt er 45, de ROA-raad 56, het waterschap Amstel, Gooi en Vecht 30, de provincie Noord-Holland 83, de Tweede Kamer 150 en de Eerste Kamer 75. In totaal zijn dat 466 volksvertegenwoordigers, maar omdat ik niet met mijzelf praat, moet ik er eentje aftrekken. Ik kan mij dus tot 465 volksvertegenwoordigers wenden om een probleem voor te leggen. Ik tel dan niet eens de dagelijkse besturen en Europa mee!

Het aannemen van dit wetsvoorstel is voor mijn fractie dan ook een bescheiden begin om het aantal bestuurders in dit land aanzienlijk terug te brengen. Mijn fractie zal dan ook met overtuiging voor dit voorstel stemmen. Ik vraag de regering verder welke voorstellen zijn nog meer in petto heeft om de bestuurlijke spaghetti van dit land terug te dringen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De heer Luijten stelt vast dat het wetsvoorstel technisch in orde is. Kan hij mij zeggen naar welke techniek hij precies verwijst en wat hem daaraan zo bevalt? Verder zou ik graag zien dat hij deze techniek relateert aan zijn opvatting over de wijze waarop de representativiteit in onze democratie het beste kan worden georganiseerd.

De heer **Luijten** (VVD): Wij spreken over een amendement dat goed is beargumenteerd door de indieners. Verder is het ook door de minister van commentaar voorzien. Ik concludeer uit wat zij over het amendement schrijven, dat het in technisch opzicht deugt. Er worden verder getallen genoemd waaruit ik denk te mogen afleiden dat het een transparant systeem is. Al met al heb ik niets aan te merken op dit amendement.

Mijn opvatting over representativiteit. Ik gaf volgens mij een veelzeggend voorbeeld: 466 mensen die zich met een Amsterdammer bezig kunnen houden. Van dat getal word ik stil. Ik wil verder best met u debatteren over de drie bestuurslagen van Thorbecke, maar dan zeker ook over het afschaffen van alle tussenliggende lagen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Mevrouw Meindersma betreurde terecht dat wij het vandaag alleen maar over kwantiteit hebben. Blijkbaar zijn deze kwantitatieve argumenten op zichzelf al voldoende voor de heer Luijten om dit wetsvoorstel te steunen. Hij gebruikt namelijk geen samenhangende argumenten waaruit blijkt welke inhoudelijke doelen hij voor onze democratie nastreeft. Hij gooit alleen maar met getallen en daarom vind ik zijn betoog weinig overtuigend.

De heer **Luijten** (VVD): Getallen zeggen inderdaad niet alles, maar groot is niet altijd mooi. Ik vind dat een democratie ook besluitvaardig moet zijn en dat betekent dat de democratie niet mag verworden tot bestuurlijke spaghetti. Ik denk dat dat gevaar op de loer ligt. Aan mijn steun voor dit wetsvoorstel ligt dus wel degelijk een visie

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

ten grondslag op de manier waarop wij dit land transparant en consistent moeten besturen. De transparantie en de besluitvaardigheid van het Nederlandse bestuur worden volgens mij groter als wij het met minder mensen in plaats van steeds maar met meer mensen gaan doen. Door de dualisering zijn er immers alleen maar volksvertegenwoordigers bijgekomen. Laten wij dat vooral niet vergeten.

De heer **Van Raak** (SP): U vroeg de minister wat wij minder besparen als wij dit wetsvoorstel niet aannemen. Ik wil de minister via u vragen om hierbij ook het voorstel te betrekken om de vergoeding van de statenleden met 53%, een voorstel van het IPO, of met 77%, een voorstel van de meerderheid van de statenleden, te verhogen.

De heer **Luijten** (VVD): Ik vul deze vraag aan met de vraag welk deel van het geld dat door dit voorstel beschikbaar komt, vrijgemaakt kan worden voor een aanpassing van de salarissen van de statenleden.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Als hekkensluiter van de woordvoerders in deze eerste termijn is een prealabele opmerking van mijn kant op haar plaats. Sprekend over het voorliggende wetsvoorstel namens de SGP- en de ChristenUnie-fractie past mij enerzijds een zekere terughouding, al was het maar vanwege het feit dat de Grondwet van 1848 tot 1922 het verbod bevatte van de combinatie van statenlid en lid van de Eerste Kamer. In de Provinciale wet van 1850, artikel 21, werd het lidmaatschap van de Eerste Kamer als een incompatibiliteit aangewezen. Anderzijds verschaft vijftien jaar ervaring als statenlid ook weer een zekere vrijmoedigheid om zich in de discussie over het voorliggende wetsvoorstel te mengen.

Als dit voorstel beslag van wet zou krijgen, heeft dat ingrijpende effecten op de samenstelling van de provinciale statencolleges. Het aantal statenleden zou met 196 verminderen, van 760 tot 564. Statencolleges die ingevolge de Provinciewet kunnen variëren van 39 tot 83 leden, zouden straks minimaal (maar ook reëel) 39 tot maximaal 55 leden bevatten. Het gemiddeld aantal statenleden per provincie zou 47 leden gaan bedragen, terwijl dat anno 2005 63,5 is.

Voor een dergelijke ingreep in de vertegenwoordiging bij één bepaalde bestuurslaag, de provincies in dit geval, zouden goede specifieke argumenten kunnen en moeten bestaan. De vraag die wij in onze bijdrage in deze gedachteswisseling willen bezien, is of de door de regering aangevoerde argumenten deugdelijk zijn. Zonder in een herhaling van de discussie in de Tweede Kamer te vervallen, willen wij van onze kant die argumenten aan een toets onderwerpen.

De argumenten van de regering zijn bekend -- ze zijn vanmiddag al diverse keren aangehaald -- maar sinds de dualiseringsdiscussie zijn ze ook redelijke afgezaagd: de bestuurskracht en de slagvaardigheid van de provincies moeten worden vergroot en provinciale staten moeten meer op hoofdlijnen gaan sturen en controleren. Provinciale staten moeten zich meer als een politiek

orgaan en minder als medebestuurder gaan opstellen. Dat alles was en is -- ik merkte het al op -- voluit aan de orde bij de dualiseringsoperatie. In de laatste rondes van de schriftelijke gedachteswisseling tussen Kamer en regering was onder meer de vraag aan de orde of met de afhandeling van dit wetsvoorstel niet gewacht zou moeten worden totdat de eerste evaluatie van de dualisering van het provinciebestuur beschikbaar is. De regering wil daar niet op wachten. Wij vinden dat een ernstige tekortkoming in de besluitvorming op dit moment. Want eerst dan zouden wellicht gefundeerde conclusies kunnen worden getrokken ter zake van de vraag of de doelstellingen van de dualisering worden gerealiseerd en of deze doelstellingen dan nog kunnen worden gehanteerd als argumenten voor de vermindering van het aantal statenleden. Een opmerking ter zijde: voor het aantal leden van gedeputeerde staten heeft het voorstel immers praktisch geen effect.

Ook zonder dat op dit ogenblik een evaluatie beschikbaar is, zijn al wel enige relevante ervaringen te melden, die bij de beoordeling van het wetsvoorstel in rekening gebracht moeten worden. Ik stel daarnaast vast dat de regering zelf in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (pag. 4) erkent dat de vermindering van het aantal statenleden "niet zonder meer zal leiden tot een slagvaardiger en bestuurskrachtiger provincie".

Niettemin meent zij dat die vermindering daarvoor wel een voorwaarde is, dan wel een aanzet in de goede richting betekent. De vraag is echter wat de regering op dit punt nu precies wil betogen. Wil zij eigenlijk zeggen dat de doelstellingen van de dualisering alleen maar bereikbaar zijn met kleinere aantallen statenleden? Misschien kan de regering daarop ingaan in haar reactie.

Veel relevanter voor de beoogde vermindering van het aantal statenleden zijn naar mijn opvatting de bestuurscultuur en het takenpakket van de provinciale statenleden zoals die er na de dualisering uitzien. De regering merkt op bladzijde 9 van de memorie van antwoord aan deze Kamer op dat de omvang van provinciale staten meer in overeenstemming moet worden gebracht met het provinciale takenpakket. Dat pakket is, in verhouding tot het gemeentelijke takenpakket, veel kleiner, terwijl, zo voegt de regering eraan toe, het gemiddelde aantal statenleden veel groter is dan het aantal raadsleden van de grootste gemeenten.

Over de vergelijking tussen het aantal statenleden per provincie en het aantal raadsleden van de grootste gemeenten zou ik in de eerste plaats willen opmerken dat de regering voorbij gaat aan het feit dat in die grootste gemeenten naast de raadsleden ook nog eens een respectabel aantal deelgemeenteraadsleden functioneren. De heer Platvoet heeft daar ook op gewezen. Als men een vergelijking wil maken, moet dan ook niet dat element bij de vergelijking worden betrokken? In de tweede plaats meen ik dat bij de beoordeling van het wetsvoorstel niet zozeer het takenpakket van de provincie centraal moet staan, maar het takenpakket, en dus de werkbelasting, van provinciale statenleden, want die twee zijn niet identiek, zeker niet wanneer het alleen gaat om de relatie tot het aantal statenleden per provincie.

In dit verband kom ik opnieuw terug op de inzet van de dualisering. Die moest en moet ertoe leiden dat wat provinciale staten betreft, er een verschuiving optreedt van de rol als medebestuurder naar de controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden, taken en functies, die worden samengevat in de inmiddels bijna afgesloten slogan: besturen op hoofdlijnen. Daarbij moet de functie van provinciale staten als vertegenwoordigend orgaan voorop en centraal staan. Zo zou een sterkere controlerende rol van provinciale staten het mogelijk maken om met minder statenleden te werken. Klopt die stelling echter? Is het waar wat de regering stelt, namelijk dat de taakverschuiving van medebestuur naar kaderstelling, controle en vertegenwoordiging voor sterk bestuurlijk ingestelde statenleden tot enige tijdswinst zal leiden? Ik citeer nu de al eerder genoemde bladzijde van de memorie van antwoord.

Ten eerste, zo merk ik op, is een verschuiving van taken nog wel iets anders dan een vermindering of verkleining van taken, zeker voor de minder bestuurlijk ingestelde statenleden, om maar te refereren aan de woorden van de regering. Ten tweede is hier het globale onderscheid tussen grote en kleine fracties van belang. De praktijk heeft geleerd dat de grote fracties, veel sterker dan de kleinere, de neiging hebben om zich met details en uitvoeringsaangelegenheden bezig te houden. Kleine fracties moesten en moeten sowieso altijd sterk selecteren en zich tot hoofdlijnen beperken. Overigens zou ik, om misverstand te voorkomen, niet willen uitgaan van een zwart-wit onderscheid tussen grote en kleine fracties en tussen hoofdlijnen en details. Details in relatie tot hoofdlijnen zijn soms zeer veelbetekenend. Het zijn nogal eens de grote fracties die dankzij hun capaciteit op dergelijke details de aandacht vestigen. Kleine fracties komen daar dikwijls niet aan toe en kunnen dat met een gerust hart aan de grote fracties overlaten. Hier ligt nu eenmaal een natuurlijk voordeel bij de grote fracties, zoals omgekeerd kleine fracties het natuurlijke voordeel van een weinig gecompliceerd en tijdrovend intern overleg hebben.

Voorzitter. In de derde plaats wil ik over de controlerende functie van provinciale staten nog de volgende opmerking maken. De veel voorkomende praktijk sinds jaar en dag is, ook na de dualisering, dat de grote fracties -- en nogal eens alle grote fracties -- zijn vertegenwoordigd in het college van gedeputeerde staten. Dat is het bekende patroon. Een van de effecten van het voorliggende voorstel zal zijn dat het aantal eenmansfracties uit provinciale statencolleges verdwijnt en dat twee-, drie- en vierpersoonsfracties een kwart tot de helft van hun leden verliezen. Zonder nu te willen beweren dat de grote, in het college van gedeputeerde staten vertegenwoordigde fracties hun controlerende functies verwaarlozen -- dat geenszins, zeg ik wederom voor alle duidelijkheid -- is het niettemin voor een ieder inzichtelijk en leert ook de ervaring dat de kleine, niet in het college vertegenwoordigde fracties op dit punt soms een bijzondere rol vervullen, laat ik het maar zo algemeen houden. Als geheel genomen bestaat de gerede kans dat deze rol als gevolg van dit voorstel wordt verzwakt.

Tot slot van dit onderdeel van mijn betoog over het takenpakket van provinciale statenleden en hun werkbelasting moge ik erop wijzen dat de dualisering

inderdaad tot een taakverschuiving, maar geenszins tot een taakvermindering heeft geleid. Om maar iets te noemen: de serieuze uitoefening van het onderzoeksrecht en niet te vergeten het initiatiefrecht vragen tegenwoordig regelmatig een aanzienlijke tijdsinvestering van statenleden. Nog belangrijker geworden is de tijdsbesteding in hun vertegenwoordigende functie en aan contacten met burgers, bedrijven en instellingen. Ik kan de regering op grond van mijn ervaring verzekeren dat daarin aanzienlijk meer wordt geïnvesteerd dan vóór de dualiseringsoperatie het geval was.

De regering betoont zich in de stukken beducht voor wat zij noemt de professionalisering van het ambt van statenlid. Het mag geen fulltime functie worden. Op dat punt ben ik het in alle opzichten met de regering eens. Wij delen die opvatting, maar de regering zij gerustgesteld: verreweg de meeste statenleden verkeren in een situatie die van dat stadium nog zeer ver is verwijderd. Als het echter gaat om de werkbelasting en tijdsbesteding van provinciale statenleden, behoeft het niemand -- en zeker betrokkenen niet -- te verwonderen dat uit het vanmiddag al vaker genoemde SGBORapport "Onderzoek werkbelasting statenleden" van januari jongstleden blijkt dat de gemiddelde werkbelasting van statenleden thans 21 uur per week bedraagt, ongeveer vier uur per week meer dan uit een eerder SGBORonderzoek uit 1999, dus vóór de dualisering, was gebleken.

Voorzitter. Als laatste onderdeel van mijn bijdrage aan deze termijn wil ik stilstaan bij het aspect representativiteit. Daarbij moge ik onder andere aandacht vragen voor de voorgeschiedenis. In de eerste plaats zou ik, met excuses, willen opmerken dat de regering zich toch wel van een open deur bedient, wanneer zij in de memorie van antwoord betoogt dat representatie in geen enkel stelsel van representatieve democratie betekent dat iedere groepering van enige omvang een zetel verwerft in het vertegenwoordigende orgaan, laat staan dat ieder individu zijn opvatting min of meer precies zou moeten kunnen terugvinden onder de vertegenwoordigers. De heer Van Raak heeft dat een ideale situatie genoemd, ik acht het eerder een illusoire situatie. Verder is ook duidelijk dat in tal van publieke, niet-gekozen organen in ons bestel wel rekening wordt gehouden met de politieke kleur van de leden, maar dat er geenszins sprake is van brede politieke representativiteit. Ik laat het noemen van voorbeelden hier maar achterwege.

De mate van representativiteit die men beoogt, is tot op zekere hoogte altijd een arbitraire kwestie en heeft zodoende altijd een zeker gehalte van wat ik voorzichtig "enige willekeur" noem. Dat was onder andere reeds het geval toen de eerste Provinciale wet van 1850 tot stand werd gebracht. De Commissie van rapporteurs heeft het in 1849 ingediende ontwerp voor een Provinciale wet van minister De Kempenaar reeds onmiddellijk in het voorlopig verslag van de Tweede Kamer meedogenloos afgebroken. In die commissie had Thorbecke een overwegend aandeel. Toen het ministerie was afgetreden en werd opgevolgd door het ministerie-Thorbecke, diende dat ministerie een nieuw ontwerp in. Daarbij stond het voor de grote vraag uit hoeveel leden de

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

statenvergaderingen van iedere provincie zou bestaan. Het ontwerp van 1849 dat ik noemde, kende geen andere maatstaf dan de bevolking en had de zaak zo geregeld dat voor elke provincie op iedere 5000 zielen één Statenlid zou komen, met uitzondering van Drenthe dat op elke 4000 zielen één lid zou krijgen. De Grondwet van 1848 had dat stelsel ook gehuldigd voor de algemene landsvertegenwoordiging. Zo zou het aantal leden gelijke tred houden met de bevolking: voor iedere 45.000 inwoners één Kamerzetel. Ik merkte al op dat de Grondwetgever de gewone wetgever ten aanzien van de provinciale vertegenwoordiging op dit punt helemaal vrij had gelaten. Minister Thorbecke vond deze maatstaf echter, blijkens zijn memorie van toelichting, vanwege de grote ongelijkheid der bevolking in de verschillende provincies, niet raadzaam. De Staten zouden een dubbele roeping te vervullen hebben, namelijk wetgevers te zijn voor de provincie en kiezers van de leden der Eerste Kamer. Om die dubbele roeping te vervullen, moest naar zijn oordeel het aantal Statenleden niet meer dan 80 en niet minder dan 35 bedragen. Zo kwam hij ertoe om het aantal leden voor Zuid-Holland op 80 en dat voor Drenthe op 35 te bepalen. Hoe moest tussen die uitersten het aantal leden voor de overige provincies worden bepaald? Men kon verschillende wegen volgen. Ten eerste kon men een vaste verhouding aannemen tussen het inwonertal en het aantal Statenleden. Dat ging niet, want of men van Zuid-Holland of van Drenthe uitging, het resultaat was dat men of het maximum van 80 overschreed of het minimum voor de kleinste provincie, Drenthe, niet haalde. Ten tweede kon men evenredigheid aannemen tussen het aantal Statenleden en het aantal Eerste-Kamerleden dat zij moesten kiezen. Dat ging ook al niet, want dan kwam men tot de resultaten die ik ook als gevolg van de eerste optie aanwees. Een beter resultaat, in zoverre de uitkomsten dan tussen het maximum van 80 en het minimum van 35 leden voor de verschillende provincies variëren, leverde de berekening -- ik citeer de memorie van toelichting -- "naar den middenevenredige tusschen de twee getallen 80 en 35 op de bevolkingen van 562.306 in Zuid-Holland en 82.739 in zielen Drenthe". Maar Thorbecke achtte deze berekening "te ingewikkeld" en voor het algemeen te weinig helder, om als grondslag aannemelijk te zijn".

Hoe is de regering ten slotte tot haar cijfers gekomen? Ik citeer opnieuw de memorie van toelichting: Die cijfers zijn voortgevloeid uit de stelling dat, wanneer in Drenthe eene bevolking van 82.739 zielen een provinciale vertegenwoordiging bezit van 35 leden, elke provincie aanspraak heeft om, althans voor een dergelijk zielental 35 Staatsleden te tellen; dat voorts in elke provincie de zelfde rede behoorde te bestaan tusschen het aantal der in de Staten-vergadering boven het getal van 35 te kiezen leden en het aantal der boven de 82.739 aanwezige inwoners, als in Zuid-Holland. Teneinde deze rede te vinden, is afgetrokken te worden van de bevolking van Zuid-Holland 562.306 met 80 Staatsleden, die van Drenthe 82.739 met 35 Staatsleden, waaruit blijkt dat Zuid-Holland eene bevolking van 479.567 zielen met 45 Staatsleden, zijnde één op de 10.657 inwoners overblijft". Zo precies had Thorbecke zijn stelsel ingericht en berekend.

Deze maatstaf van één op de 10.657 inwoners die boven het zielental van 82.739 aanwezig zijn, werd op de verschillende provincies toegepast en het wetsontwerp van 1850 stelde voor -- en zó is het ook geworden -- om in artikel 2 het getal der statenleden vast te stellen op:

Noord-Brabant	64;
Gelderland	62;
Zuid-Holland	80;
Noord-Holland	72;
Zeeland	42;
Utrecht	41;
Friesland	50;
Overijssel	47;
Groningen	45;
Drenthe	35;
Limburg	45.

Alleen Limburg kreeg ten gevolge van een vergissing, naar die maatstaf één lid te weinig, gelijk de minister destijds in zijn memorie van antwoord aan de Eerste Kamer ook ruiterslijk toegaf. Later is bij wijzigingswet van 28 april 1897 het aantal leden van Zuid-Holland gebracht van 80 op 82 en dat van Noord-Holland van 72 op 77, zulks in verband met de splitsing van de gemeente Rotterdam in vijf hoofdkiesdistricten, die ieder drie leden hadden af te vaardigen en in verband met de begroting van Amsterdam en met de splitsing van het uit de gemeente Amsterdam bestaande hoofddistrict in negen hoofdkiesdistricten, ieder met vier af te vaardigen leden.

Deze blik in de geschiedenis leert bij voorbeeld dat de toedeling van statenzetels aan de provincies destijds enerzijds op zekere keuzes berustte, maar anderzijds ook rekenkundig onderbouwd en verantwoord was. Bovendien blijkt, zeer globaal genomen, dat een minimum van 35 en een maximum van 82 zetels door de wetgever van 1850 nota bene bij de toen geldende inwoneraantallen en het toenmalige provinciale takenpakket, niet onredelijk werd geacht.

Thans vindt de regering een maximum van 63 zetels al te hoog omdat dit een te kleine verandering ten opzichte van de bestaande toestand zou betekenen.

Ter afsluiting zou ik over het aspect representativiteit nog een punt willen noemen. De regering haakt wat het maximum aantal zetels betreft aan bij 1962 en past een vergelijking toe met de grootste gemeenteraden. Ik heb al eerder over die grootste gemeenten gesproken. Ik merk op dat de provincie met heel andere geografische eenheden te maken heeft dan de grootste gemeenten. Het is zeker voor de qua oppervlakte grotere en grootste provincies van groot belang dat er sprake is van een redelijke spreiding van statenzetels over de duidelijke onderdelen van die provincie. Als voorbeeld noem ik mijn eigen provincie Gelderland met de Veluwe, de Betuwe en de Achterhoek.

Ik zou aan het slot van mijn eerste termijn de conclusie willen trekken dat onze fracties een maximering van het aantal statenzetels uitsluiten. Ooit is voor een gefixeerd maximum gekozen. Wij zouden voor een nieuw maximum kunnen kiezen, maar dat moet dan wel even goed onderbouwd zijn zoals het destijds in 1850 door Thorbecke gebeurde. Met de rigoureuze vermindering

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

zoals die nu en in deze vorm wordt voorgesteld, kunnen onze fracties zich echter helaas niet verenigen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Wij zijn inmiddels een half uur ingelopen op de agenda. Er wordt inmiddels een poging gedaan om ten behoeve van het volgende onderwerp minister Donner zo snel mogelijk hier te doen arriveren. In afwachting van zijn komst schors ik de vergadering.

\*\*

De vergadering wordt van 15.15 uur tot 15.25 uur geschorst.

\*B

\*!Implementatie Europese richtlijnen\*!

Aan de orde is de behandeling van:

- **het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie van Europese richtlijnen (EK 29200-VI, F);**
- **het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie (hoofdstuk 3) (TK 29803, nr. 1);**
- **het Haags Programma (bijlage 1 van de Conclusies van het voorzitterschap).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie van harte welkom.

\*\*

De beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ook ik vind het altijd plezierig als de minister van Justitie in ons midden is, al was het slechts om hem zo nu en dan de oren te wassen. Het eerste deel van mijn betoog gaat over zijn brief van 27 juli van vorig jaar over de snelle wijze om richtlijnen van de Europese Unie te implementeren. Over dit onderwerp kan ik spreken namens alle fracties van deze Kamer. Wij hebben zeer onlangs, op 14 december, een debat gehad over de toepassing van artikel 137 van de Grondwet. Nu is de aandacht van deze Kamer vooral gericht op artikel 81 van de Grondwet, dat luidt dat de wet wordt gemaakt door regering en Staten-Generaal.

Dit onderwerp heeft inmiddels een voorgeschiedenis van meer dan zes jaar. Tijdens de behandeling van de Telecommunicatiewet in 1998 is door de Eerste Kamer ernstig bezwaar gemaakt tegen de leden 1 en 2 van artikel 18 van dat wetsvoorstel, waarin aan lagere wetgevers, bijvoorbeeld de AMvB-wetgever of de minister bij een ministeriële verordening, de bevoegdheid werd gegeven om bij implementatie van telecomrichtlijnen van de EU zo nodig af te wijken van bepalingen van de wet. Als argument hiervoor droeg de regering aan dat de snel wijzigende telecomwetgeving van de EU niet tijdig kon worden geïmplementeerd, als deze bevoegdheid niet werd gegeven.

Dat was zes jaar geleden. Het was toeval dat ik als woordvoerder Justitie en BiZa van mijn fractie hierop

stuitte, omdat ik mijn collega Kees Zijlstra bijstond bij de behandeling van de Telecommunicatiewet. Vervolgens bleek mij dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat al enige malen in andere wetsvoorstellen gebruik had gemaakt van deze delegatie van wetgevende bevoegdheid. Quandoque dormitat et bonus Homerus, met andere woorden, ook de senaat doet wel eens een dutje. Al deze wetsvoorstellen waren eerder zonder commentaar op dit punt de senaat gepasseerd.

De senaat besloot vervolgens om niet aan de totstandkoming van artikel 18, 1 en 2, mee te werken. Met de regering kwamen wij overeen dat die leden van artikel 18 niet in werking zouden treden, totdat dit principiële constitutionele punt naar tevredenheid van de senaat zou zijn opgelost. Na een onvruchtbaar debat over de regeringsnotitie over versnelde implementatie vroeg de Kamer in een motie-Jurgens op 5 december 2000 om een proeve van een grondwetswijziging te ontwerpen om op constitutioneel toelaatbare wijze ruimte te bieden voor een snellere implementatie van richtlijnen. Er bestaat geen verschil van mening over dat wij beiden het belang te dienen hebben dat die richtlijnen, die volkenrechtelijke verplichtingen voor Nederland met zich brengen, dan ook worden geïmplementeerd.

Na die discussie met de minister of staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in 1998 waren wij in twee jaar nog niet verder gekomen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft toen een studie- of onderzoeksopdracht gegeven. In juli 2002 verscheen een rapport van Besselink c.s., dat heette: De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie. Je ziet wat een motie van de Eerste Kamer kan opleveren. Het is zeer de moeite waard om dit boekwerk te bestuderen. Het was een reactie op die bezwaren van de Eerste Kamer en op het verzoek aan de regering om na te gaan of de hele kwestie van de implementatie van richtlijnen van de Europese Unie op een constitutioneel aanvaardbare wijze opgelost kan worden. Het rapport is iets uitgebreider en gaat over de Nederlandse Grondwet en de EU in het algemeen, maar dat is geen bezwaar.

Dat was in juni 2002 en wij zitten nu in februari 2005. De regering heeft nog altijd niet gereageerd op dit rapport. Deze reactie is voor de komende maanden wel door minister De Graaf toegezegd.

Inmiddels heeft de senaat nog minstens tweemaal wetsvoorstellen tegengehouden die poogden om toch langs deze weg te implementeren, via delegatie aan lagere regelgevers dus, ook bij afwijking van de wet. Die twee wetsvoorstellen zijn door de Eerste Kamer tegengehouden, laatstelijk nog een wijziging van de Mediawet in het jaar 2003. De zittende Eerste Kamer was toen nog maar net aan de slag.

Telkens is de betrokken bepaling op verzoek van de senaat niet in werking getreden. De Tweede Kamer heeft intussen alles gewoon laten passeren. Daar neemt men blijkbaar van dit soort debatten tussen regering en Eerste Kamer, over zaken die ook hen betreffen, geen kennis. Toch is er een aanleiding tot discussie. De minister verwijst namelijk in zijn notitie van 27 juni naar het ingediende wetsvoorstel nummer 29474 voor wijziging van de Elektriciteitswet, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet. Daarin wordt een zeer brede



grondslag gegeven voor implementatie van mogelijke richtlijnen van de EU. De regering had al in 1999 een advies gevraagd aan een ambtelijke werkgroep. Die kwam met voorstellen om de aanwijzingen voor de regelgeving inzake delegatie strikter te formuleren. Dat is ook gebeurd. Vanuit de senaat is steeds betoogd dat dit niet voldoende is. In de eerste plaats binden de aanwijzingen alleen de regering. In de tweede plaats lost het niet de vraag op of een algemene delegatie in de wet aan lagere wetgevers om van de wet af te wijken mogelijk is zonder in strijd te komen met artikel 81 van de Grondwet. Dat artikel luidt dat de vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk geschiedt.

Thans kondigt de regering na het advies van de Raad van State van 8 april 2004 in haar brief van 27 juni 2004 aan dat zij delegatie aan lagere wetgevers bij implementatie aan striktere voorwaarden wil binden. Zij hoopt daarmee alsnog instemming van de senaat te verwerven voor de gehanteerde vorm van versnelde implementatie in de eerdere wetten. Ik ben intussen wijzer geworden door het rapport van Besselink cum suis. Ik ben gedoken in wetten zoals de Vreemdelingenwet, met name artikel 109, de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. Het gaat om een hele reeks van wetten. Op bladzijde 243 van het rapport wordt aangegeven dat deze merkwaardige constructie al bestaat. Wij zitten met een niet gering probleem. In een reeks wetten staan immers bepalingen die naar de mening van de Kamer in strijd zijn met de Grondwet. Ik kan mij voorstellen dat als een AMvB gebaseerd op een van deze wetten aan de rechter wordt voorgelegd, die rechter in staat is om die AMvB in strijd met de Grondwet te verklaren en buiten toepassing te verklaren. Het is dus niet zomaar een theoretische grap van een emeritus hoogleraar staatsrecht. Het kan heel praktische consequenties hebben. Als de rechter inderdaad van mening is dat de bedoelde AMvB, die een bepaling heeft die in delegatie is vastgesteld en die afwijkt van een wettelijke bepaling, in strijd is met artikel 81 van de Grondwet, is deze AMvB niet geldig. Dan zitten wij met een probleem. Het verbaast mij dan ook dat het al zes jaar wachten is op een poging van de regering om een fatsoenlijke oplossing voor dit probleem aan te dragen.

Artikel 34 van de aanwijzingen voor de regelgeving luidt dat in een hogere regeling in beginsel niet wordt toegestaan dat die door een lagere regel wordt gewijzigd. Dit is een van de merkwaardigste teksten die ik in het staatsrecht tegengekomen ben. In beginsel mag in een lagere regeling geen hogere regeling worden gewijzigd. Blijkbaar zijn er omstandigheden dat het wel kan. Dat kan echter nooit. Er bestaan natuurlijk noodsituaties. Ik doel echter op normale omstandigheden. Dan kan een lagere regeling nooit een hogere regeling wijzigen. Als wij daarvan afstappen, komen wij niet verder.

Als motivering wordt aangegeven dat het leidt tot onoverzichtelijke regelgeving. De angel zit dus in de woorden "in beginsel". Bij routinematige aanpassingen van tarieven of voor aanpassingen die "ter uitvoering van internationale of communautaire regelgeving vereist zijn" wordt een uitzondering toegestaan in artikel 34. Met geen

woord wordt gerept over het bijzondere probleem dat ontstaat wanneer de wet bij AMvB of ministeriële verordening wordt aangepast. De wet kan immers alleen door de wetgever worden veranderd of aangepast, niet door lagere regelgevers.

Bij artikel 18.1 Telecomwet doet zich nu het bijzondere geval voor dat de wetgever de lagere wetgever machtigt om zonodig van wettelijke voorschriften af te wijken. Zo'n machtiging is echter geen kwestie van delegatie, zoals de regering voortdurend stelt, maar van attributie van wetgevende bevoegdheden. Dat kan alleen de grondwetgever. Alleen de grondwetgever kan aan een lagere regelgever de bevoegdheid geven van de wet af te wijken. Dat is de beroemde regel in het staatsrecht van de Kompetenz-Kompetenz. Het ontbreekt de wetgever aan de Kompetenz-Kompetenz om een dergelijke machtiging aan een lagere regelaar te geven. Zo'n wet is ook met zichzelf in strijd. Enerzijds bevat deze wet wettelijke voorschriften. Anderzijds staat in dezelfde wet dat lagere wetgevers in bepaalde omstandigheden regels kunnen vaststellen die daarmee in strijd zijn. Dat is toch geen wetgeving?

Nederland is er op grond van het EG/EU-verdrag toe gehouden om richtlijnen tijdig te implementeren in Nederlandse regelgeving. De Nederlandse wetgevingsprocedure is traag. Uit een oogpunt van degelijkheid is dit misschien te loven, maar wanneer haast is geboden ontstaan hierdoor problemen. De regering zit dus in het spanningsveld geschapen door enerzijds verdragsverplichtingen, met de mogelijkheid van sancties bij niet tijdige implementatie, en anderzijds grondwettelijk geregelde procedures van wetgeving. Het is daarom hoogst opmerkelijk dat er ruim tweeënhalf jaar na het verschijnen van het door de senaat gevraagde rapport-Besselink c.s. nog steeds geen reactie van de regering is, laat staan een voorstel tot wijziging van de Grondwet. Bij een grondwetswijziging zou een regeling kunnen worden getroffen die gericht is op het invoeren van een constitutioneel aanvaardbare en snellere procedure van implementatie. Dit zou, na grondwetswijziging, bijvoorbeeld kunnen door dezelfde weg te volgen als bij verdragen. Artikel 91 lid 2 van de Grondwet voorziet immers in de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen nadat deze aan de Kamers zijn voorgelegd, het zogenaamde piepsysteem. Zoiets zou ook mogelijk gemaakt kunnen worden voor wetsvoorstellen ter uitvoering van verdragen c.q. van besluiten van volkenrechtelijke instellingen.

De brief van minister Donner van 27 juli 2004 gaat deze weg niet op. De regering poogt nog steeds implementatie als het erop aan komt te versnellen langs de weg van de zogenaamde delegatie, waar de senaat tot nog toe moeite mee heeft gehad. Dit is des te opmerkelijker nu er ook een andere uitweg is uit de impasse. Ontwerprichtlijnen hebben meestal een lange periode van voorbereiding gehad voordat de Europese Commissie ze aan de Raad van Ministers aanbiedt. Daarna is er het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement. Daar gaan meestal maanden overheen. In die periode kan er reeds gewerkt worden aan ontwerpregelingen voor implementatie in Nederlandse regelgeving. Al die tijd weet de regering namelijk dat er een richtlijn aankomt. Sterker nog, zij is er bij betrokken en zij besluit erover. Er kan dus

al tijdens het ontstaan van de richtlijn begonnen worden met het ontwerpen van wetsvoorstellen voor zover een richtlijn wetswijzigingen noodzakelijk maakt. Voor het merendeel van de gevallen hoeven alleen lagere regelingen te worden gewijzigd. De toenmalige regeringscommissaris voor de wetgeving, de Nijmeegse hoogleraar Kortmann, wees daar al meer dan tien jaar geleden op.

Is dat immers tijdig geschied, dan kunnen die wetsvoorstellen kort na het van kracht worden van de richtlijnen worden ingediend. Dit tijdig voorbereiden van implementatiewetgeving, gelijk met de voorbereiding van de betrokken richtlijn, gebeurt helaas te weinig. De beleidsambtenaren die in Brussel onderhandelen over ontwerprichtlijnen zijn blijkbaar steeds andere mensen dan degenen die implementatiewetgeving moeten ontwerpen. Zij weten welke problemen implementatie meebrengt en zij zouden op het moment dat de implementatieperiode wordt bepaald kunnen zeggen dat een periode van één jaar te kort is.

Zoals het nu gaat, is het weinig doeltreffend. Er is kennelijk sprake van te weinig coördinatie tussen de beleidsambtenaren en de onderhandelaars in Brussel. In deze fase van de wetgevingsprocedure zit de traagheid, niet bij de beide Kamers der Staten-Generaal. De minister suggereerde dat laatste in een brief van eind vorig jaar aan de Tweede Kamer. Het valt op dat de staatssecretaris van Europese Zaken in zijn brief d.d. 9 november 2004 aan de Eerste Kamer over de implementatie van EG-richtlijnen wel een zestal maatregelen ter bespoediging noemt, maar niet de maatregel van het tijdig beginnen van de uitvoering. Aanwijzing 309 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zou op dit punt moeten worden versterkt. Ik zie de minister van Justitie nu zorgelijk kijken en dat begrijp ik ook wel. Ik weet hoe moeilijk het is voor een coördinerend minister om de andere departementen zo ver te krijgen dat zij zich behoorlijk gedragen als het om wetgeving gaat. De coördinerende rol van de minister is niet eenvoudig, maar ik blijf erbij dat de wetgeving tegelijk met een ontwerprichtlijn moet ontstaan.

De regering gaat in haar brief van 27 juli 2004 nog steeds niet ten principale in op de vraag of artikel 81 wel toelaat dat de wetgever lagere regelgevers machtigt om implementatieregels te stellen, ook als deze afwijken van de wet. Het gaat hier dus niet om de oeroude staatsrechtelijke vraag of de wetgever "tot het treffen ener regeling door de Grondwet geroepen" deze regeling geheel of gedeeltelijk aan een lagere autoriteit mag overdragen. Om die vraag te beantwoorden treft men bijvoorbeeld in hoofdstuk I van de Grondwet (grondrechten) vele bepalingen aan die regeling "bij of krachtens" de wet mogelijk maken. Op dit moment is aan de orde de vraag of de wetgever, nadat hij een bepaalde materie om welke reden dan ook bij formele wet heeft geregeld, bij de wet aan een lagere autoriteit nadere regeling van diezelfde materie mag opdragen, zulks niet alleen als het gaat om regelingen die binnen de wettelijke grenzen in details treden (dat kan onder bepaalde voorwaarden) maar ook als daarmee wordt afgeweken van bestaande wetten in formele zin. Dat is nogal wat. In het laatste geval is naar mijn mening sprake van een "machtigingswet". Dit deed zich ondermeer voor bij de Crisisinvoerwet 1931. Daarin machtigde de wetgever de Kroon om de invoer van

bepaalde goederen te verbieden, waarbij de Kamer eiste dat een dergelijke maatregel zo spoedig mogelijk door een wet wordt bekrachtigd. Om andere redenen gebeurde dit ook bij de Noodwet Indonesië (1948). De titel van beide wetten maakt duidelijk dat het ging om noodgevallen. Van een dergelijke noodsituatie is bij de implementatie van EU-richtlijnen echter geen sprake. Men is immers zelf betrokken bij de totstandkoming daarvan. Ik zie dus een groot probleem op dit punt en ik stel vast dat de uitspraak van de Kamer over artikel 18 van de Telecommunicatiewet niet is uitgevoerd. Bij het tweede lid van dat artikel staat dat het niet in werking is getreden, maar het eerste lid is wel in werking getreden. Daarin wordt geregeld dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld die afwijken van de wet. Afgesproken was echter dat beide leden niet in werking zouden treden. Zo zie je maar, de Eerste Kamer kan niet opletend genoeg zijn.

De bezwaren in de Senaat tegen de voorgestelde mogelijkheid van implementatie door lagere regelgevers "contra legem" heeft de regering, naar zij zegt, aanleiding gegeven om de voorstellen, vervat in het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie, te herzien. Daar de regering niet ingaat op het principiële vraagstuk, is niet onmiddellijk duidelijk op welke wijze zij de Senaat tegemoet komt. Lezen wij de tekst goed, dan wil de regering in de wet duidelijker de delegatie-grondslag formuleren "door aan te duiden voor welke onderwerpen gedelegeerde wetgeving kan worden vastgesteld". Daarmee komt zij tegemoet aan de klassieke eis van de delegatiegrondslag. Er kan niet meer in zijn algemeenheid worden verwezen naar de onbekende inhoud van toekomstige richtlijnen. Dat standpunt is overigens wel verlaten in het voorstel 29744, de Electriciteits- en Gaswet. Daarbij is immers sprake van een zeer brede delegatiegrondslag, te weten de inhoud van de richtlijn. De inhoud daarvan is dus onzeker en deze manier van handelen is in strijd met de normale delegatieregels.

In de volgende alinea stelt de regering: "In geen geval kan de uitvoering strijdig zijn met de regels van de wet zelf.". Deze zin lijkt tegemoet te komen aan de bezwaren van de senaat. Toch staat er niet onomwonden dat in een wet voortaan niet meer een machtiging zal worden gegeven om bij implementatie af te wijken van wettelijke bepalingen.

De regering gaat vervolgens in op het tijdig voorbereiden van implementatiewetgeving en het overleg daarover met de betrokken vaste commissie van -- naar ik aanneem -- de Tweede Kamer. Ik verwijs in dit verband ook naar de brief van staatssecretaris Nicolai van 9 november 2004 met een actieplan voor versnelling van de implementatie. Dit is op zich prima. Het venijn zit in de staart. Onder het hoofdje "maatwerkoplossingen" neemt de regering zich voor om -- als de bestaande delegatiegrondslagen te kort schieten -- "de delegatiegrondslag te verruimen" naar ik aanneem bij de wet. Als dit vervolgens niet voldoende is om tot tijdige implementatie te komen, zal "naar bevind van zaken moeten worden gehandeld", aldus de minister. Dit lijkt te betekenen dat de regering eerst weliswaar strikter de klassieke delegatieregels wil hanteren om bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling richtlijnen

te implementeren. Daarna wil zij de klassieke regels uithollen door een ruimere delegatiegrondslag te formuleren en in het uiterste geval -- de derde fase -- wil zij de mogelijkheid handhaven om bij die delegatie te machtigen om regels te stellen die van de wet afwijken. Wat betekent anders "handelen naar bevind van zaken"?

Hier wreekt zich dat de regering een discussie over de vraag of het constitutioneel toelaatbaar is om bij wet lagere regelgevers te machtigen, steeds uit de weg is gegaan. Wij hebben niet gediscussieerd over de vraag of dit wel in overeenstemming is met artikel 81. Dit komt in geen enkel stuk voor, ook niet in de laatste brief van de minister en ook niet in het advies van de Raad van State. Dit is toch verbazingwekkend. Als het antwoord op die vraag negatief is en dit in strijd is met artikel 81 van de Grondwet, is de discussie afgelopen. Ik nodig de regering daarom uit om eerst de discussie over artikel 81 met de Kamer te voeren. Zij kan pas daarna beoordelen of de regering inderdaad tegemoet is gekomen aan de bedenkingen die de Kamer bij eerdere wetsvoorstellen heeft ingebracht. Wij kunnen dan over enige maanden alsnog een debat met minister De Graaf voeren.

Mevrouw de voorzitter. Deze inbreng heb ik namens ons allen geleverd. Ik wil nu nog namens mijn fractie ingaan op het andere onderwerp dat vandaag op de agenda staat.

Mijn eerste opmerking in dit kader heeft betrekking op het parlementair toezicht op de JBZ-Raad. Er is een spanningsveld tussen de algemeen gevoelde behoefte om enerzijds grensoverschrijdende, met name georganiseerde criminaliteit te bestrijden zoals terrorisme, mensensmokkel, EU-fraude en andere zaken die zich van nationale grenzen niets aantrekken, en anderzijds de noodzaak om juist in deze sector waar de rechtsstaat en grondrechten van burgers kunnen worden bedreigd, de parlementaire controle optimaal aanwezig te laten zijn. De minister zal met mij van mening zijn dat in deze sector parlementaire controle zeer nodig is.

Toen in het Verdrag van Maastricht de derde pijler -- JBZ -- in het EU-Verdrag kwam, werd de inhoud daarvan wel bewust buiten de normale procedure gehouden, buiten de procedures die toezicht door het Europees Parlement verzekerd zouden hebben. Het gevolg daarvan is tweërlei: de nationale parlementen moeten op dit punt extra alert blijven en het Europees Parlement kreeg geen kans zich op dit terrein te profileren op dezelfde manier als nationale parlementen al anderhalve eeuw doen bij het toezicht op justitie.

Die inzet van nationale parlementen is -- behalve in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken -- nergens zo ver gegaan als bij ons. Een amendement van de leden De Hoop Scheffer, Van Traa en Jurgens op de Goedkeuringswet, eerst van Schengen, later van Maastricht, Amsterdam en Nice, dwongen de Nederlandse bewindslieden om de instemming te verwerven van de beide Kamers voordat zij kunnen instemmen met maatregelen van de JBZ-Raad die Nederland binden. Deze methode wordt nu al meer dan 10 jaar gevolgd. De wetstekst is in deze Kamer nog aangescherpt door twee moties die mijn naam dragen: de een eist dat de tekst van de maatregel twee weken tevoren in de Nederlandse taal voor de Kamers beschikbaar moet zijn -- zulks op straffe

van automatische weigering van de instemming -- en de andere motie wil dat de zogenaamde kaderbesluiten van de JBZ-Raad die bindend zijn voor Nederland maar waarover het EP niet is gehoord, minstens zes weken openbaar moeten zijn alvorens instemming kan worden gegeven. Dit om het EP en de niet-gouvernementele organisaties de gelegenheid te geven om hun mening kenbaar te maken; zulks kan bijdragen aan ons oordeel en onze instemming.

Dat zulke moties nodig zijn is eigenlijk hoogst curieus. Als het om Nederlandse wetgeving ging die bijvoorbeeld regelt op grond waarvan een bevel tot arrestatie kan worden gegeven, of wat moet worden verstaan onder "terroristisch misdrijf" -- twee kaderbesluiten die in 2002 speelden -- dan was het ondenkbaar dat er geen volledige openbaarheid bestond in het proces dat tot die wetgeving leidt -- via Raad van State, Tweede Kamer, Eerste Kamer, met commentaar vanuit wetenschap en maatschappij -- en die wetgeving zou veel meer dan twee weken openbaar moeten zijn voordat de Kamers erover zouden moeten beslissen. Bij de EU aanvaarden we dat deze simpele grondregels niet gelden, zelfs niet op een terrein dat het hart van de rechtsstaat raakt: Justitie en BiZa. Intussen zijn per 1 januari, conform het Verdrag van Maastricht en dat van Nice, al een aantal zaken overgegaan naar de eerste pijler, waardoor normale EU-procedures gaan gelden. Dit betreft het asiel- en migratiebeleid. De rest van de justitiële en politieke samenwerking blijft in de derde pijler. Mijn fractie heeft er behoefte aan, van de minister te vernemen of hij het parlementaire toezicht in deze sector voldoende acht. Europol is overigens op een apart verdrag gebaseerd, maar ook daar doet zich een groot tekort aan toezicht en dus aan legitimatie voor. Acht de minister dit gebrek aan legitimatie niet verontrustend?

In 2001 ontwikkelde zich het initiatief van samenwerking van justitiewoordvoerders in de nationale parlementen en in het EP, gericht op de effectivering van een gezamenlijke controle op Europol. Wat het EP immers niet kan, kunnen nationale parlementen wel: tegenover hun eigen minister verantwoording afleggen, zoals ik op dit moment doe. Dit initiatief, toen Parlopol genoemd en vastgelegd in een uitvoerig verslag in boekvorm, van de conferentie hier in Den Haag, is helaas niet van de grond gekomen. Internationale samenwerking van nationale parlementen is een moeilijke zaak, tenzij deze in een structuur is vastgelegd, zoals bij de NAVO en de Raad van Europa die een eigen parlementaire Assemblee kennen, samengesteld uit leden van nationale parlementen, die ook bevoegdheden hebben. Van een consistente, gezamenlijke parlementaire controle op de JBZ-Raad is evenmin iets gekomen. Het Nederlandse toezicht via het instemmingsrecht der Kamer heeft zeker een preventieve functie, in het systeem van overleg met de minister dat de Tweede Kamer nog beter hanteert dan de Eerste Kamer, waar vooral het bureau EBK voor ons prima werk verricht. Maar de papieren rompslomp die ermee gepaard gaat, het gehaast inzien van stukken die zojuist nog binnen COREPER zijn afgerond, op tijd voor de vergadering van de JBZ-Raad, het is allemaal een wijze van werken die niet past bij het belang van parlementair toezicht op het soms verregaand EU-handelen in het kader van JBZ. Wij vragen

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

de minister derhalve om zijn visie op de wezenlijke vraag: hoe valt dit te verbeteren?

Nog twee kleine punten. Mijn fractie wil in dit kader haar zorg uiten over de fixatie op terrorismebestrijding die oprijst uit de stukken, alleen al in de vergaderingen van november en december. In de toch niet overvolle agenda van 19 november en 2 december betreft het niet minder dan zeven of acht agendapunten. Een ervan een ontwerp-kaderbesluit over "de bewaring van gegevens die zijn verwerkt of opgeslagen in openbare communicatiediensten, met het oog op voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten daaronder begrepen terrorisme". Dit zien wij voortdurend opduiken. Bevoegdheden van de overheid worden verruimd, verplichtingen van brede aard aan burgers opgelegd, telkens onder het mom van terrorismebestrijding. Op 27 januari schreef een redactioneel commentaar in de Volkskrant, met recht, dat de rechtsstaat steeds meer onder druk komt -- dit naar aanleiding van een nieuw pakket aan maatregelen dat het kabinet heeft aangekondigd. Daarbij zou het mogelijk worden om op te treden tegen personen buiten concrete verdenking van een strafbaar feit. Mochten die voorstellen deze Kamer bereiken, dan zullen wij ze zeker kritisch bekijken.

Maar wat de JBZ-Raad uitspookt, wordt niet op dezelfde wijze openbaar aangekondigd, noch openbaar besproken. Zo'n kaderbesluit over gegevens wordt uitgebreed binnen werkgroepen van nationale ambtenaren in Brussel en vastgesteld in de JBZ-Raad zonder parlementaire medezeggenschap. Als het is aangenomen, is het bindend voor Nederland. De Kamers kunnen er niets meer aan doen. Hoe denkt de minister in deze situatie verandering te brengen? Nu hebben wij nog dat moeizame instemmingsrecht, maar wat gebeurt er als het verdrag inzake de Europese grondwet in werking treedt?

Intussen wordt er een façade opgebouwd van verhoogde bescherming van de grondrechten van de Europese burger. Het Europees bureau inzake Racisme en Vreemdelingenangst in Wenen moet, zo wil de Europese Raad, worden omgebouwd tot een Europees bureau voor de mensenrechten. Dat klinkt prachtig maar is in feite een doublure van hetgeen de Raad van Europa in de loop van een halve eeuw reeds heeft opgebouwd in Straatsburg rond het Europees Hof voor de Mensenrechten. Alle 25 leden van de EU zijn lid van de Raad van Europa. Waarom dan de Raad van Europa ondermijnen door het werk dunnetjes over te doen, zoals nu in het Haags Programma wordt voorgesteld? Als het bureau niet meer wil zijn dan een instituut dat erop toeziet dat de EU als zodanig, conform het door de EU aanvaarde handvest, de mensenrechten respecteert, dan is het aanvaardbaar, evenals soortgelijke instituten in vele nationale staten die het beleid van de eigen nationale overheid kritisch volgen. De EU moet echter niet pogen het werk van de Raad van Europa over te doen. Daardoor zou een nog grotere kloof ontstaan met de andere 20 leden van de Raad van Europa die geen lid zijn van de EU. Wil de minister zich ervoor inzetten dat het bureau in Wenen zijn broodnodige werk blijft verrichten in de strijd tegen racisme en vreemdelingenangst, maar zich niet begeeft op het terrein waarop het dubbel werk doet? Het bureau moet gewoon blijven doen wat het nu doet en

geen taken krijgen die al in Straatsburg voortreffelijk worden vervuld.

Voorzitter, dank u wel voor uw tolerantie.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik zal mijn bijdrage proberen wat te bekorten zodat de extra tijd die collega Jurgens heeft gebruikt, weer kan worden ingelopen. Overigens begin ik met hem hartelijk dank te zeggen voor de voortreffelijke wijze waarop hij alle gevoelens en ideeën die in de commissie voor Justitie leven met betrekking tot de implementatie, vandaag namens ons over het voetlicht heeft gebracht, inclusief de citaten uit het Latijn. Hartelijk dank daarvoor.

Op een aantal punten kan ik aansluiten bij het betoog van de heer Jurgens, in het bijzonder bij zijn opmerking over de Telecommunicatiewet en de toezegging die destijds in deze Kamer is gedaan om enkele onderdelen daarvan niet in werking te laten treden. De heer Jurgens heeft dit kort voor deze vergadering ontdekt; het is een ernstig punt. Mijn fractie zal zich erop beraden wat daarvan de consequentie moet zijn. Als het juist is wat de heer Jurgens daarover heeft verteld, dan kan dat niet.

De heer Jurgens heeft enkele wegen geschetst voor het aanpakken van de implementatie. Voorlopig geeft de CDA-fractie de voorkeur aan het treffen van een grondwettelijke voorziening. Al was het alleen maar om zo de regering te dwingen voortaan een nauwkeurig onderscheid te maken tussen dat wat krachtens Europese besluiten moet worden geïmplementeerd en andere zaken die vaak in implementatiewetten worden aangeboden aan de beide Kamers. De huidige werkwijze brengt ons in een lastige positie omdat wij voor de implementatie van een Europees besluit moeten stemmen, maar daarmee ook instemmen met onderwerpen die niets met die implementatie te maken hebben. Dit is een extra reden om aan te dringen op de specifieke wet.

De heer Jurgens heeft enkele aspecten van het Haags Programma genoemd. Ik sluit mij aan bij wat hij heeft gezegd over de zorgen inzake de parlementaire controle en de openbaarheid en openheid van de besluitvorming. Dit thema is hier al veelvuldig aan de orde geweest. Dit debat beschouw ik eigenlijk als een aanzet tot verdere betrokkenheid van deze Kamer van het Nederlandse parlement bij de besluitvorming daaromtrent. Ik zie dan ook geen tegenstelling tussen de rol van de regering en die van de Kamer bij de uitvoering van het Haags Programma; het gaat om de betrokkenheid van dit parlement bij datgene wat er in Europa te gebeuren staat. In dat verband wijs ik op het verzoek van de Europese Raad bij het vaststellen van het Haags Programma aan de Europese Commissie om heel spoedig in 2005 te komen met een werkprogramma. Eerder heeft collega Van der Linden in het kader van de Europese Conventie de gedachte gelanceerd om het wetgevingsprogramma van de Europese Commissie in één week in alle nationale parlementen en het Europees parlement te bediscussiëren met de onderscheiden regeringen en de Commissie. Dat vonden wij in deze Kamer een heel goede gedachte. Het zou goed zijn als de regering zich ervoor inzet dat het voorstel voor een werkprogramma van de Europese

Commissie wordt besproken in de verschillende parlementen, hetzij met de commissies voor Justitie, hetzij in een plenaire vergadering. Als dit ook weer in één week gebeurt, wordt daarmee de betrokkenheid van de nationale parlementen bevorderd. Is minister bereid om deze gedachte in de Europese Raad te lanceren om te bezien of daarvoor een meerderheid is te vinden?

Deze minister draagt samen met zijn collega minister Verdonk een belangrijke verantwoordelijkheid voor het Haags Programma, en daarvoor verdient hij lof. Over dat programma is wel gezegd dat het tamelijk vaag is. Ik denk dat dit meevalt wanneer het wordt vergeleken met het programma van Tampere. Daarvan waren destijds de verwachtingen overigens ook niet hoog gespannen, maar in de praktijk heeft het programma een enorme ontwikkeling te zien gegeven, uiteraard ook onder invloed van de terroristische aanslagen van 2001. Los daarvan kunnen wij echter vaststellen dat er bijvoorbeeld op het terrein van het civiele recht heel wat in beweging is gezet. Als de uitvoering van dit programma ook maar in de buurt zou komen van de ambities die het verwoordt, zal het heel wat teweeg brengen in de Europese rechtsruimte.

Het programma maakt een wat onevenwichtige indruk, gezien het totale beslag van het papier. Ik baseer mij daarbij op de conclusies van het Voorzitterschap in bijlage 1. Die bijlage omvat 30 pagina's, waarvan er elf onder het kopje "vrijheid" eigenlijk alleen worden besteed aan het onderwerp asiel en migratie. Acht pagina's zijn gewijd aan veiligheid en zes pagina's aan de versterking van het recht. Dat lijkt een beetje onevenwichtig. Hoe kijkt de minister daar tegenaan?

Een belangrijk thema in het Haags Programma is het terrorisme. Ik vind dat niet zo vreemd, omdat terrorisme nu eenmaal per definitie grensoverschrijdend is en zeer ernstige consequenties heeft. Daarbij hebben wij te maken met het feit dat de dreiging in een bepaalde lidstaat soms wordt georganiseerd vanuit een andere lidstaat. Die andere lidstaat mag dan niet zijn verantwoordelijkheid ontlopen. Dit beginsel is in het Haags Programma nog eens zeer nadrukkelijk verwoord en dat vind ik terecht, want het is een belangrijk probleem. Op pagina 13, de tweede pagina van bijlage 1, staat: kernelement zal in de nabije toekomst het voorkomen en bestrijden van terrorisme zijn. Die zin volgt op een aantal opmerkingen over de algemene doelen van het Haags Programma. Ik zie daarvan echter betrekkelijk weinig terug in de rest van het programma. Hier en daar komt het wel terug bij enkele onderwerpen, maar een en ander is in de inleiding van het Haags Programma zo geprononceerd geformuleerd dat men zou verwachten dat dit op veel punten terugkomt, en dan vooral geoperationaliseerd. Als je naar specifieke voorstellen kijkt, ontbreekt het daar echter wel eens aan. Op pagina 30 staat bijvoorbeeld dat terrorismebestrijding hoofddoel is van het veiligheidsbeleid. Het onderwerp veiligheid wordt daarbij dus heel nadrukkelijk in het middelpunt van de belangstelling geplaatst. Er wordt echter alleen op het punt van de informatie-uitwisseling een concrete ambitie geformuleerd. Ik vraag mij af of het juist op dit terrein niet wenselijk zou zijn om te komen tot het vormen van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Een van de dingen die mij opvielen was dat er tot dusverre

alleen een gemeenschappelijk onderzoeksteam is geformeerd op het gebied van de mensenhandel. Op zichzelf genomen ligt het voor de hand om dat onderwerp op deze wijze aan te pakken, maar ligt het niet ook voor de hand om met betrekking tot terrorisme hetzelfde te doen? Waarom is dat nog niet gebeurd? Zijn er concrete problemen die daaraan in de weg staan? Zijn er bezwaren tegen om het op die manier te doen? Heeft het te maken met de kwestie van de informatie-uitwisseling en de neiging van inlichtingendiensten en justitiediensten om op de eigen informatie te blijven zitten -- om het maar eens huiselijk te formuleren? Dat zijn enkele vragen die bij mij rezen bij het lezen van het Haags Programma.

Op pagina 30 staat: de Raad moet tegen eind 2005 een strategie voor de lange termijn ontwikkelingen om de omstandigheden aan te pakken die bijdragen aan radicalisering en rekrutering voor terroristische activiteiten. Ik vond dat een intrigerende zin. Aan de ene kant vond ik hem een beetje cryptisch, maar aan de andere kant werd mijn belangstelling erdoor gewekt, want wat wordt bedoeld met het ontwikkelen van een strategie voor de lange termijn om omstandigheden aan te pakken die bijdragen tot radicalisering?

Waartoe strekt zich dat uit? Wat moeten wij verwachten van het uitwerken van deze strategie? Ik merkte daarstraks al op dat het asiel- en migratiebeleid een tamelijk belangrijk onderdeel van het programma is. Ik stelde al de vraag of dat wel juist is, in het licht ook van het belang dat aan terrorismebestrijding wordt toegekend in het Haagse Programma. Ik zie op één punt wellicht toch een verband tussen het beleid op het terrein van asiel en migratie enerzijds en terrorismebestrijding anderzijds, namelijk daar waar op pagina 23 staat dat de Europese Raad nog in 2005 een voorstel moet behandelen voor minimumnormen inzake het terugkeerbeleid, waarbij hij rekening moet houden met aandachtspunten op het terrein van de handhaving van de openbare orde. Ook dat is weer een wat cryptische formulering, maar als ik denk aan openbare orde en terugkeerbeleid, dan vraag ik mij af of dat ook iets te maken heeft met de problematiek van de terrorismebestrijding. Wellicht kan de minister dit nader toelichten.

Het beginsel van beschikbaarheid van informatie is een van de belangrijke elementen in het Haagse Programma. Dat heeft bij mij de vraag opgeroepen of een serieuze uitvoering hiervan niet toch op den duur vereist dat je komt tot vergaande harmonisatie van de regels op het gebied van de justitiële documentatie. Als je een probleem hebt zoals dat van de Fransman die zich in Frankrijk had beziggehouden met zedenmisdrijven, die naar België verhuist en daar zijn praktijken voortzet en je wilt met betrekking tot het uitwisselen van informatie over een dergelijke persoon tussen België en Frankrijk werkelijk komen tot een effectieve aanpak, dan kan ik mij niet voorstellen dat dit zou kunnen zonder dat je in Frankrijk en in België de regels op het terrein van justitiële documentatie aanpast aan de Europese normen op dat punt. Ik vraag mij zelfs af of je niet zou moeten komen tot een Europese databank die rechtstreeks toegankelijk zou moeten zijn. Ik wil niet zonder meer zeggen dat dit wenselijk is of zou moeten gebeuren, maar als een dergelijk doel wordt geformuleerd in het Haagse

Programma, dan moeten wij ons ook realiseren dat dit consequenties zal hebben en dat wij ons ook moeten afvragen waartoe dat gaat leiden. In dit verband heb ik nog een aanvullende vraag aan de minister. In de discussie over de wenselijkheid van meer informatie-uitwisseling, een beginsel dat nu ook in het Haagse Programma is geformuleerd, viel mij een interview op met de Nederlandse AIVD-chef dat enkele weken geleden in NRC Handelsblad stond. Hij zette daar nadrukkelijk vraagtekens bij en vroeg zich af of het wel verstandig was om dat te doen, het na te streven en of dat uiteindelijk de effectiviteit van het beleid ten goede zou komen. Ik zou het op prijs stellen als de minister daarop zou willen reageren.

Dan kom ik nog bij een ander thema, namelijk dat van het Europese agentschap grensbeheer. Collega Van der Linden heeft er bij de debatten over de Staat van de Unie van de zijde van de CDA-fractie al op gewezen dat er toch wel wat bedenkingen zijn bij de enorme wildgroei aan agentschappen in Europa. Ook hierbij wil ik enige kritische kanttekeningen plaatsen. De CDA-fractie kan zich goed voorstellen dat grensbeheer een terrein is dat zich goed leent voor zoveel mogelijk praktische samenwerking tussen de diensten die bij deze belangrijke taak zijn betrokken. Dat betreft met name de Douane, maar ook allerlei justitiële diensten en politiediensten die betrokken zijn bij de grensbewaking. Wij hebben hier echter te maken met een grensvlak van controle op en toelating van personen en goederen enerzijds en politie en justitie anderzijds. Hoe ziet de minister op den duur de relatie tussen het agentschap en nationale politie- en justitieautoriteiten? Hoe ziet hij de relatie met Europol en Eurojust? Op welke wijze is -- ook hier gaat het weer om het thema dat al door collega Jurgens is aangesneden -- parlementaire controle te verzekeren op het werk van het agentschap? Heeft daar het Europese Parlement een taak? Hebben nationale parlementen er ook een rol in te spelen en zo ja, op welke wijze zou die verantwoording aan nationale parlementen dan moeten plaatsvinden bij een dergelijk Europees agentschap? Wij hebben in dit land de afgelopen jaren herhaald debatten gehad over zelfstandige bestuursorganen. De meningen daarover zijn in de afgelopen tijd nogal gaan schuiven en het lijkt mij niet onverstandig om daarbij stil te staan als het gaat om Europese agentschappen.

Eurojust noemde ik net al. Op pagina 38 wordt daarvan in het Haagse Programma gezegd: effectieve bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde en andere ernstige criminaliteit en terrorisme vereist samenwerking bij en coördinatie van onderzoeken en -- hier komt het -- waar mogelijk geconcentreerde vervolgingen door Eurojust in samenwerking met Europol. "Geconcentreerde vervolgingen door Eurojust" staat er in het Haagse Programma. Ik weet niet of het een vertaalfout is of een "slip of the pen", maar het lijkt mij dat vervolgingen door Eurojust op dit moment geen wettelijke basis hebben en in het kader van het grondwettelijk verdrag ook niet zullen hebben. In artikel III-174, 2<sup>e</sup> lid is sprake van coördinatie van onderzoek en vervolging door Eurojust en niet van een zelfstandige bevoegdheid tot vervolging. Dit is uitvoerig aan de orde geweest in de slothandelingen van de Europese Raad. Zou die bevoegdheid wel bestaan, dan rees direct de vraag hoe die

er in de praktijk uitzag, in welke verhouding die zou staan met de bevoegdheid van het nationale openbaar ministerie enzovoort. Mijn fractie vraagt zich ten eerste af hoe zij deze tekst moet opvatten.

Het woord implementatie is vandaag al meerdere malen gevallen. In het Haagse Programma wordt veelvuldig opgeroepen tot implementatie van een groot aantal besluiten dat in het kader van het programma van Tampere is genomen, maar nog steeds niet is geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Een van de pijnlijkste kwesties is wel de implementatie van het Europees aanhoudingsbevel. De minister zal zich herinneren dat wij ons in deze Kamer de nodige moeite hebben getroost om dat bevel zo snel mogelijk in de overleveringswet te implementeren. Wellicht kan iemand mij zeggen wat de huidige stand van zaken is, want daarvan ben ik niet op de hoogte, maar ik las in de stukken dat tot voor zeer kort Tsjechië en Italië dat Europees aanhoudingsbevel nog niet hadden geïmplementeerd. Dat is buitengewoon pijnlijk. Op zichzelf roept dat natuurlijk wel de vraag op of het bij de uitvoering van het Haagse Programma beter zal gaan en of wat nu is voorgesteld om te komen tot een Europees scorebord ten aanzien van het Haagse Programma, een effectief middel zal zijn om tijdige uitvoering van de genomen maatregelen daadwerkelijk te bevorderen.

\*N

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De heer Jurgens heeft namens de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad een helder betoog gehouden. Mijn fractie ondersteunt dit betoog. Namens mijn fractie wil ik er nog enkele opmerkingen van meer algemene aard aan toevoegen. Daarna zal ik aandacht besteden aan het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie en het Haagse Programma.

Ik roep in herinnering dat ik op 2 maart 2004 in het kader van het debat over de begrotingsstaat van het ministerie van Justitie ook namens de VVD-fractie het woord heb gevoerd over de implementatie van EU-regelgeving. Ik heb toen gewezen op de, overigens bekende, implementatieachterstand van Nederland. Ook nu nog bestaat er een implementatieachterstand. Die achterstand is wel enigszins verminderd. In 2003 signaleerde mijn fractie nog een implementatieachterstand van 59 richtlijnen; in het vierde kwartaal van 2004 is de achterstand teruggelopen van 41 in het derde kwartaal naar 30 nog te implementeren richtlijnen, zoals blijkt uit het overzicht van de staatssecretaris voor Europese Zaken. Hulde daarvoor. Er schijnt een oorzakelijk verband te bestaan tussen economische welvaart en implementatie van EU-regelgeving. Hoe meer het een land economisch voor de wind gaat, des te minder of geen implementatieachterstand er is. Volgen wij dit oorzakelijk verband, dan komt Nederland uit het economisch dal. De implementatieachterstand is immers afgenomen.

Nederland is in Europa overigens niet uniek met haar implementatieachterstand. Dat brengt mijn fractie tot de vraag aan de minister of de veronderstelling juist is dat de implementatietermijn voor EU-richtlijnen kennelijk

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

steeds te krap bemeten is. Als er meer tijd voor beschikbaar was, zouden de lidstaten waarschijnlijk minder problemen hebben met tijdige implementatie. Dit leidt weer automatisch tot de vraag waarom de termijnen steeds zo krap worden bemeten. Is het een suggestie om EU-richtlijnen in categorieën naar gelang van de implementatietermijn in te delen? Zou het niet als volgt kunnen: snelheid vereist categorie 1, oftewel een implementatietermijn van 2 jaar; redelijk tempo vereist de middencategorie, categorie 2, oftewel een implementatietermijn van 3 jaar en niet echt haast vereist categorie 3, oftewel een implementatietermijn van 4 jaar. Is de minister bereid om enige invloed uit te oefenen op haalbare implementatietermijnen?

Waar liggen de problemen in ons eigen land?

Zoals de heer Jurgens al aangaf, blijkt uit onderzoek dat ze niet bij het parlement liggen. Vertraging wordt veroorzaakt door onder andere een stammenstrijd bij de departementen: welk ministerie moet de omzetting van de richtlijn regelen? Deze conclusie trok Esther Versluis in haar proefschrift, verdedigd bij de Universiteit van Utrecht. In de Staatscourant van 31 augustus 2004 licht zij dit nader toe: "De ministeries vertrouwden het elkaar niet toe. (...) De ambtenaren op de verschillende departementen concludeerden stuk voor stuk dat ze de omzetting van de Europese richtlijn het liefst zelf wilden regelen, want dan komt het allemaal wel goed." Mevrouw Versluis geeft tevens als haar mening dat de Europese Commissie meer aandacht moet schenken aan de omzetting van een richtlijn, als deze eenmaal tot stand is gekomen. Dit lijkt mij een goed idee.

Vertraging wordt ook veroorzaakt doordat er in het wetsvoorstel ter implementatie van een richtlijn meer wordt geregeld dan datgene waartoe de richtlijn noopt, doordat er naar perfectie wordt gestreefd omdat men de richtlijn op de ideale manier in de wetgeving wil opnemen, of doordat de implementatie van de richtlijn wordt aangegrepen om de bestaande wet tevens op andere punten aan te passen. Ik heb daarvan verleden jaar al een enkel voorbeeld gegeven. Een recent voorbeeld is het wetsvoorstel Financiële zekerheidsvereenkomsten. Het wetsvoorstel ter implementatie van de betrokken richtlijn voorziet in de grootste reikwijdte ervan. Daardoor dreigt het goederenrechtelijke systeem van het Burgerlijk Wetboek te zeer in het gedrang te komen. Dit leidt weer tot allerlei bezwaren en dus tot vertraging.

Hoe kan de vertraging te lijf worden gegaan? Ik geef een vijftal manieren aan. De eerste is misschien een gewaagde suggestie, maar misschien zou de Brusselse richtlijnenmachine enigszins getemperd kunnen worden, in die zin dat richtlijnen over bijvoorbeeld het aantal sporten van een trapleer of over uniforme eisen voor trein- en tramconducteurs achterwege zouden kunnen blijven. Minder overbodige c.q. nutteloze richtlijnen betekent meer ruimte voor tijdige implementatie van richtlijnen die er werkelijk iets toe doen. De minister zou in Europa op dit punt zendingswerk kunnen verrichten.

De tweede suggestie. Vertraging kan zeer zeker te lijf worden gegaan door al bij de onderhandelingen over de richtlijn duidelijk te maken welk departement te zijner tijd voor implementatie ervan zorg moet dragen. Zo ontstaat er geen stammenstrijd en minder of geen vertraging.

De derde suggestie. Er moet een duidelijk tijdschema voor de implementatie worden opgesteld. Daarmee kan al begonnen worden bij de totstandkoming van de richtlijn. Mijn fractie heeft hierover op 2 maart 2004 het volgende gevraagd: "Is het mogelijk om al tijdens het totstandkomingsproces op een aangepast aggregatieniveau voorbereidingen te treffen voor een wetsvoorstel, zodat na het van kracht worden van de richtlijn met een vliegende start het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn kan worden gelanceerd?" Wij stellen deze vraag opnieuw.

De vierde suggestie. Vertraging wordt ook voorkomen door het parlement in een vroeg stadium bij de onderhandelingen over een richtlijn te betrekken. Daarvoor breekt ook Ton van den Brink in de Staatscourant van 21 december jl. een lans.

De vijfde suggestie. Er is vooral een cultuuromslag bij de departementen nodig, zoals Edith Mastenbroek opmerkt in de Staatscourant van 31 augustus 2004. Europa is kennelijk nog steeds niet heel erg belangrijk. Hierin lijkt verandering te gaan komen nu de regering de maatregel heeft genomen, aan implementatiewetgeving voorrang te verlenen boven nationale wetgeving; ik verwijs naar Kamerstuk 21109, nr. 144. De regering doet deze mededeling met enige trots, maar het is opmerkelijk dat dit niet al vanzelf sprak. Is er in ieder geval op het ministerie van Justitie al een uniform tijdschema voor implementatie van richtlijnen vastgesteld? Zo nee, kan de minister aangeven of en zo ja, wanneer een dergelijk schema zal worden opgesteld? En wederom vraag ik, de implementatie van richtlijnen van de EU niet te gebruiken om ook allerlei andere wetgevingswensen te verwezenlijken.

Ik zei het al, het parlement is niet de oorzaak van de achterstand bij de implementatie van richtlijnen. In navolging van de Raad van State roept mijn fractie de regering op, een analyse van de bestaande problemen op dit vlak te maken en een visie te geven op de gehele communautaire wetgevingsketen. Mijn fractie vroeg verleden jaar om een dot peper; die is er nog niet, maar er beginnen hier en daar wel al wat korreltjes te vallen. Dat is bemoedigend.

Tot zover, mevrouw de voorzitter, de implementatie van EU-regelgeving. Ik zal nu enkele opmerkingen maken over het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie en over het Haags Programma. Ik zal deze onderwerpen samen behandelen omdat hetgeen in het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie is opgemerkt, zijn uitwerking heeft gekregen in het Haags Programma.

Ik zal drie punten aan de orde stellen: het daadwerkelijk realiseren van het Programma, terreurbestrijding en het gemeenschappelijk asielbeleid. Op 5 november 2004 werd door de Europese Raad het Haags Programma vastgesteld: het Programma voor de versterking van vrijheid, veiligheid en recht, 5 jaar na Tampere. Het Programma is de succesvolle uitkomst -- complimenten daarvoor ook aan deze minister -- van het Nederlands voorzitterschap met 25 lidstaten in plaats van voorheen 15 lidstaten. Het Programma getuigt van grote maar tegelijk ook noodzakelijke ambities op het gebied van asiel en migratie en de bestrijding van terrorisme. Ik

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

noem enkele punten: gekwalificeerde meerderheid op het terrein van asiel en migratie met medebeslissingsrecht van het Europees Parlement; gemeenschappelijk asielstelsel in 2010 met een asielkantoor; gemeenschappelijk terugkeerbeleid en betere grenscontroles; terrorismebestrijding gericht op de veiligheid van de Unie als geheel en versterking van politiesamenwerking.

Het Haags Programma is bedoeld om lopende afspraken, o.a. van Tampere, beter uit te voeren en operationeel te maken. Zoals gezegd, het programma is op 5 november 2004 tot stand gekomen. Een kleine drie maanden na de totstandkoming kunnen wij nog geen wonderen verwachten. Niettemin heeft de VVD-fractie enkele vragen.

De belangrijkste vraag die de leden van mijn fractie bezighoudt, is of de in het programma gestelde doelen bereikt zullen worden. Het zal u niet verbazen, mevrouw de voorzitter, dat het Lissabonproces als een voorbeeld van hoe het niet moet door de hoofden van mijn fractiegenoten spookt. Grote ambities, geweldige targets, maar het blijkt een tandenloze tijger, een lege dop. Het is als nat geworden vuurwerk. Het zou er prachtig uitzien, jammer alleen dat het niet afgaat! Daar kun je de schouders over ophalen onder het motto: volgende keer beter! Maar zó werkt het niet. Er wordt namelijk een dubbel verlies geleden. De targets van Lissabon worden in de verste verte niet gehaald. Dat is verlies één. Daarnaast wordt in de publieke opinie een slag voor Europa verloren. Dat is verlies twee. Die "delivery gap" moeten wij niet hebben met het Haags Programma, omdat wanneer de ambities van dat programma niet gerealiseerd worden, de slag die daardoor aan Europa wordt toegebracht in de publieke opinie dubbelhard aankomt na het ook al niet realiseren van de Lissabonagenda. Kan de minister enig inzicht geven hoe verzekerd wordt dat de ambities van het Haags Programma daadwerkelijk gerealiseerd worden?

Mijn fractie heeft begrip voor de formuleringen die hier en daar in het Programma zijn gekozen. De heer Van de Beeten sprak ook hierover. Per slot van rekening moest het Programma met 25 lidstaten worden vastgesteld. Desalniettemin wijzen wij erop dat formuleringen als "heeft het thema op de agenda gezet"; "vond een eerste discussie plaats"; "het is een aantal malen besproken"; "er zijn afspraken gemaakt voor verbetering" en "elementen zijn vastgelegd" weinig zeggend zijn en vragen om concretisering.

Hoe is de stand van zaken bij de coördinatie van terrorismebestrijding? Is er aanwijsbare vooruitgang? Hoe verloopt de samenwerking op Europees niveau van de inlichtingendiensten? In een interview in de NRC van 31 december 2004 zegt de heer Sybrand van Hulst, hoofd van de AIVD, dat er een aantal barrières ligt, waardoor samenwerking tussen de inlichtingendiensten van de landen van de Europese Unie wordt tegengehouden of onbetrouwbaar wordt gemaakt. Voorziet het Haags Programma erin deze problemen op te lossen? De burgers in de Europese Unie moeten in veiligheid kunnen leven: freedom from fear, een van de door Roosevelt genoemde vier vrijheden. Dat betekent méér bevoegdheden om terrorisme te kunnen bestrijden, maar dat betekent nog niet dat de rechtsstaat daarmee ten onder gaat. In landen die reeds langer met terreur te maken hebben, zoals het

Verenigd Koninkrijk en Spanje, is de rechtsstaat overeind gebleven, ondanks de dikwijls ingrijpende anti-terreurmaatregelen. Wij moeten dan ook niet te huiverig staan tegenover maatregelen om een effectieve terreurbestrijding te realiseren, zoals gegevensuitwisseling. Maar er moet wel een goede balans gevonden worden met de grondrechten van de burger, zo staat te lezen in het Programma. Hoe wordt die balans gevonden? En wie houdt de controle?

Tot slot. Een belangrijk onderdeel van het Haags Programma is het streven om in 2010 met een gemeenschappelijk asielstelsel en een gemeenschappelijk terugkeerbeleid te komen. Gisteren konden wij in de krant lezen dat Spanje en Italië een aantal van 800.000 illegale immigranten gaat legaliseren. Dat riekt niet erg naar samenwerking en overleg, laat staan naar een gemeenschappelijke visie. Integendeel. En het is zeker geen hoopvolle eerste stap op de in Haags Programma uitgestippelde weg. Ziet de minister of althans zijn collega van Vreemdelingenzaken desondanks toch voldoende perspectief om in enkele jaren tot een gemeenschappelijk asielstelsel te komen? Verwacht de minister dat nog meer landen met verrassingen à la Spanje zullen komen? De NRC van gisteravond noemde al Italië en België. Zo ja, wat betekent dit dan voor het Haags Programma? Overigens, die 800.000 legaal geworden illegale immigranten worden vervolgens niet beperkt in de arbeidsmigratie zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is met de in mei jongstleden tot de Europese Unie toegetreden Polen.

Mevrouw de voorzitter. Ik wacht met belangstelling de antwoorden van de bewindslieden af.

\*N

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Ik zal mij concentreren op het onderwerp het Haags Programma. Het andere onderwerp waarover de heer Jurgens uitvoerig en tot groot genoegen van mijn fractie het woord heeft gevoerd, zal ik verder niet meer aanroeren.

Na de voorbereiding van dit debat en na lezing van het Haags Programma en alle daarover verschenen commentaren, vind ik het toch wat jammer dat wij hebben besloten om de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid niet in ons midden uit te nodigen. Ik weet dat de minister van Justitie ook namens de regering spreekt en daarbij doorgaans zijn mannetje staat, maar het was misschien toch wel wat elegantier geweest als wij dit programma dat ook zo'n belangrijke component heeft waar het gaat om asiel-, migratie- en terugkeerbeleid, in het bijzijn van minister Verdonk hadden besproken. Overigens zullen er nog gelegenheden volgen, zoals het beleidsdebat integratie dat wij dit voorjaar hebben geagendeerd. Ik omarm ook de suggestie van de heer Van de Beeten om het werkprogramma van de Europese Commissie dat ergens in de loop van dit jaar zal uitkomen naar aanleiding van het Haags Programma, hier, al dan niet in de plenaire zaal, aan de orde te stellen.



Ik maak vervolgens enkele opmerkingen over het asiel- en migratiebeleid. Het Haags Programma spreekt wat dat betreft een stevige ambitie uit; binnen vijf jaar zal er sprake zijn van een gemeenschappelijk asielbeleid. Wat de fractie van GroenLinks betreft is dat ook een goede ambitie, omkleed met een aantal belangrijke randvoorwaarden. De procedure zou niet alleen uniform maar ook rechtvaardig en effectief moeten zijn. Daarnaast moet de procedure de mogelijkheid omvatten om een beroep te doen op de onafhankelijke rechter en om dit beroep in het land waar asiel gevraagd is, af te wachten. De fractie van GroenLinks is tegenstander van partnerschappen met landen buiten de Europese Unie die het Verdrag van Genève niet hebben getekend en die het ook niet consequent naleven.

De paragraaf over het integratiebeleid in het Haags Programma vind ik wat vaag. Het beleid dat tot nu toe door Europa is gevoerd op het terrein van integratie lijkt zich te concentreren op antidiscriminatiebeleid. Daar is niets mis mee, maar het is toch wat aan de passieve kant. Ik zou menen dat als er gekozen wordt voor een communautarisering van het integratiebeleid, wat mijns inziens nog wel een discussie waard is, dat beleid wat robuuster zou kunnen worden gevoerd. Je zou er bijvoorbeeld aan kunnen toevoegen dat migranten politieke rechten zouden moeten krijgen, bijvoorbeeld lokaal stemrecht en het recht op toegang tot betaalbaar, althans gesubsidieerd onderwijs in een van de talen van de Unie.

Het beleid op het gebied van grenscontroles en visa is kort uitgewerkt in het Haags Programma. Ik heb de indruk dat wij aan de vooravond staan van een biometrische revolutie en dat de biometrie bij de verstrekking van visa en bij de grenscontrole in het algemeen de komende jaren een hoge vlucht zal nemen. Hoe hoog zal die vlucht worden? Heeft de regering een idee waar dit allemaal naartoe zal gaan? Komt er bijvoorbeeld een bevolkingsregister van 450 miljoen EU-burgers met hun vingerafdrukken of hun irissen? Welke eisen zijn er te stellen aan betrouwbaarheid, opslag en verwerking van dergelijke gegevens? Realiseren wij ons ook dat steeds meer bedrijven gebruikmaken van biometrische gegevens en dat burgers op die manier ook steeds meer sporen zullen achterlaten? Het lijkt mij dat wij deze vragen nog eens aan de orde moeten stellen op het moment dat er concrete maatregelen worden voorgesteld in de JBZ-raad.

Het volgende onderwerp in hoofdstuk 2 is wat meer op het terrein van deze minister. Het betreft de uitwisseling van informatie. Paragraaf 2.1 heeft een aantal vragen doen rijzen. Kennelijk moeten wij die uitwisseling van informatie zien in het belang van de wetshandhaving. Is deze paragraaf beperkt tot criminaliteitsbestrijding of is wetshandhaving een ruimer begrip? In deze paragraaf staat dat de bronnen bij de uitwisseling van informatie moeten worden beschermd en dat de vertrouwelijkheid van gegevens moet worden gewaarborgd. Daar plaatsen wij een vraagteken bij. Wij nemen aan dat er in ieder geval rechterlijke controle mogelijk is op de uitgewisselde informatie en dat het lijdend voorwerp van die informatie inzage krijgt in de gegevens die over hem worden

uitgewisseld. Meer in het algemeen ontbreekt in deze paragraaf een visie op dataprotectie. Komt er een Europees toezichtorgaan? Wordt dit een taak van de Europese Rekenkamer?

Wat ook ontbreekt, is een visie op de dubbele strafbaarheid. Is dat een ouderwets issue? Tot voor kort hechtten wij nog sterk aan het vereiste van dubbele strafbaarheid in de samenwerking bij criminaliteitsbestrijding, maar ik kom dit thema hier noch elders in het Haags Programma tegen. Ik vrees dat het vereiste van dubbele strafbaarheid geen issue meer is, gezien wat er op Europees niveau gaande is rond het bewijsverkrijgingsbevel. Dat zou ik jammer vinden. Ik verneem graag van de minister of ik dit naar ik hoop verkeerd zie.

Begrijpelijkerwijs heeft terrorismebestrijding hoge prioriteit gekregen in het Haags Programma. Ik aarzel om die prioriteit een fixatie te noemen, zoals collega Jurgens doet, omdat dit wel erg negatief klinkt. Als je paragraaf 2.2 leest, krijg je wel de indruk dat vrijwel alles moet wijken in het belang van die terrorismebestrijding. Mevrouw Broekers gaf mijns inziens een verkeerd voorbeeld over het Verenigd Koninkrijk, maar daar kunnen wij het nog wel een keer over hebben. Zoals zij zei, hoeft de rechtsstaat niet ten onder te gaan in het belang van terrorismebestrijding. Ik lees dat te weinig in het Haags Programma.

Ik heb hierover een aantal vragen. Het programma zegt dat bevoegdheden van inlichtingendiensten moeten worden aangewend ten behoeve van de gehele Unie of van alle lidstaten. Dat heeft het karakter van een bezwering of van fluiten in het donker. Wij weten allemaal hoe vreselijk moeilijk die uitwisseling van informatie tot stand komt, omdat inlichtingendiensten de natuurlijke neiging hebben om alles wat zij weten, vooral onder zich te houden en niet te delen met concurrerende inlichtingendiensten. De vraag rijst hoe deze gedeelde bevoegdheid gewaarborgd wordt. Hoe vindt in andere lidstaten dan Nederland democratische controle op het functioneren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten plaats? Is het niet een eerste vereiste dat er een democratische controle op dat functioneren is voordat wij enthousiast aan het uitwisselen en collegiaal ondersteunen slaan? Is er in alle lidstaten rechterlijke controle op het gebruik van gegevens van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in met name strafzaken?

Aan het doel van terrorismebestrijding lijkt veel ondergeschikt gemaakt te worden. Ik doel ook op het kaderbesluit elektronische verkeersgegevens dat boven de markt hangt. Ik kan nu al namens mijn fractie zeggen dat wij er de grootst mogelijke moeite mee hebben als providers van elektronisch verkeer gedwongen worden om een jaar of langer alle verkeersgegevens te bewaren. Dat komt neer op het verzamelen van zo veel data het niet langer proportioneel is aan het ermee beoogde doel. Ik ben door de stukken tot nu toe in ieder geval niet van die proportionaliteit overtuigd geraakt. Ik sluit verder aan bij opmerkingen van collega Jurgens over de controle op Europol. Als wij heel hard roepen dat er meer en beter gewerkt moet worden door Europol, zal deze Kamer blijven roepen dat ook de controle op die organisatie nog steeds verbeterd moet worden.

Mijn laatste opmerkingen hebben betrekking op hoofdstuk 3. In paragraaf 3.3. gaat het over de onderlinge aanpassing van wetgeving. Dat is uiteraard een belangrijk thema. In het verleden heeft de Kamer zich nogal eens sterk gemaakt tegen de invoering van minimumstraffen. Wat wij nog wel eens hebben laten passeren zijn minimale maximumstraffen. De Kamer heeft echter altijd in meerderheid bezwaar gemaakt tegen het opleggen door Brussel van minimumstraffen. Ik begreep dat de heer Frattini onlangs een lans heeft gebroken voor de invoering van minimumstraffen bij bepaalde delicten. Is het niet een gemiste kans dat in het Haags Programma over dat element niet een duidelijke uitspraak wordt gedaan? Of is ook dat, net zoals het vereiste van de dubbele strafbaarheid, inmiddels een gepasseerd station?

Het Haags Programma stelt over het Hof van Justitie nogal zonnig dat de problematiek van de werkachterstanden aandacht behoeft. Het probleem wordt netjes doorgesluisd naar de Europese Commissie, die gevraagd wordt om er na raadpleging van het Hof een voorstel over te doen. Ik vraag de minister of hij zelf ideeën heeft over de problematiek van de werkachterstanden bij het Hof van Justitie. Zeker met een Unie van 25 lidstaten en een toenemend aantal regels wordt het een toenemend probleem dat heel lastig in de hand te krijgen is.

\*N

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Ik hoop dat ik het binnen mijn spreektijd kan doen. In de Assemblee van de Raad van Europa vroeg een Italiaanse spreker op een gegeven moment aan de voorzitter, de heer Van der Linden, om twee seconden meer. Dat werd door de vertalers automatisch in alle andere talen vertaald in twee minuten meer. Hij had overigens ruim vijf minuten extra nodig.

Ik dank Erik Jurgens voor zijn optreden als senator in algemene dienst. Dat bevalt goed. Ik was blij verrast om te horen wat ik allemaal vond. Ik ben erg benieuwd hoe de minister op mijn argumenten, door Erik Jurgens verwoord, zal reageren. Ook mijn tweede termijn vertrouw ik op dit punt graag aan hem toe. Dat maakt dat ik mijn tijd kan besteden aan het Haags Programma en wat daarover in de Staat van de Unie staat. Eerder is besloten om over dat onderdeel nu pas te praten. Toen was het niet het juiste moment. De vraag is of dat nu wel het juiste moment is. Immers, veel van wat er te gebeuren staat, hangt af van de vraag of de Nederlandse bevolking "ja" of "nee" zegt in het komend referendum over het Europees constitutioneel verdrag.

Artikel 2 van het grondwettelijk verdrag zegt dat "de Unie haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zonder binnengrenzen biedt". Bij goedkeuring van dat verdrag zal in die ruimte dus overgeschakeld worden van unanimitéit naar gekwalificeerde meerderheid in de besluitvorming, met een aantal beperkingen, onder andere op strafrechtelijk en familierechtelijk gebied. Dit belangrijke terrein wordt dan voornamelijk communautair in plaats van

intergouvernementeel. Is de regering van plan de burgers duidelijk uit te leggen wat alle implicaties van die omschakeling zijn, graag nog voor het referendum gehouden wordt? Denkt de regering dat dit veel enthousiasme zal wekken bij de bevolking over het nog verder uit handen geven van onze nationale soevereiniteit op dit terrein?

Natuurlijk zal de regering erop wijzen dat Europese samenwerking op deze terreinen geboden is. Dat is ook zo. Maar laten wij ons wel realiseren – en dat ook aan onze burgers vertellen – dat er in de afgelopen vijf jaar, na de top van Tampere, al heel veel is gebeurd op dit punt. Om maar eens wat te noemen: wij zijn een eind op weg met het wederzijds erkennen van strafrechtelijke beslissingen en vonnissen en er wordt gewerkt aan een Europese harmonisatie van straffen. Er zijn stappen gezet voor een geïntegreerde samenwerking van Europol en Eurojust en er is een begin gemaakt met onderlinge operationele samenwerking van de politiediensten van de lidstaten. Er zijn minimumnormen vastgesteld voor het asielbeleid en voor legale immigratie en er zijn afspraken gemaakt over een Europese lastenverdeling via het Vluchtelingenfonds. Schengen heeft voor een groot deel de onderlinge grenzen weggenomen en een intensieve samenwerking tussen de aangesloten landen teweeggebracht. Er wordt meer samengewerkt op het terrein van de illegale immigratie. Er is een Europees agentschap beheer buitengrenzen en er worden stappen gezet op het punt van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid van niet welkome immigranten. Er is een verbinding gelegd tussen immigratie en integratie en er wordt gewerkt aan een op elkaar afgestemd integratiebeleid in de Europese Unie. Dat is nogal wat en de vraag is of wij nu nog wel fullspeed door moeten gaan met nog meer te doen op dit terrein. Is het niet beter om er eerst eens voor te zorgen dat alles wat wij afgesproken hebben gebeurt, dat het goed gebeurt en dat dit democratisch wordt gecontroleerd, vooraleer verder te gaan met nog verdere verplaatsing van regelgeving en bevoegdheden van Den Haag naar Brussel? Voor mijn fractie is dat een reden om de burgers te adviseren "nee" te zeggen tegen het grondwettelijk verdrag, vooral ook omdat het de zaken juist wel fullspeed vooruit zal doen gaan.

Als het grondwettelijk verdrag in alle lidstaten wordt goedgekeurd – God verhoede het en de burgers van Europa daarbij – krijgen wij Europese wetten en kaderwetten die onze nationale wetgeving bepalen op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht. Initiatieven daarvoor zullen komen van de Europese Commissie; de wetten en kaderwetten worden vastgesteld bij gekwalificeerde meerderheid door de Europese Raad en het Europees Parlement. Wij, als nationale parlementen, moeten er dan op gaan toezien dat de Europese Commissie zich niet al te enthousiast bemoeit met onze regelgeving. Of ons dat gaat lukken, is de vraag. Het Brusselse woud is nu al schier ondoordringbaar voor eenvoudige nationale volksvertegenwoordigers. Ziet de regering dat probleem ook of moeten wij daar maar aan wennen?

De heer Jurgens heeft ook gesproken over het toezicht op de JBZ-Raad. Ik zit in die commissie van onze senaat. Ik moet eerlijk gezegd altijd een beetje lachen als ik die enorme stapel krijg. Blijkbaar verwacht iemand dat

ik daar drie dagen later een mening over heb. Ik zal een geheim verklappen: die heb ik niet. Ik heb die stukken vaak niet eens gelezen en ik durf er wat onder te verwedden dat dit geldt voor meer collega's. Een aantal collega's zal dat allemaal lezen en ook nog begrijpen wat er staat, maar ik denk dat wij als commissie "ja" zeggen als onze ambtenaren hebben gezegd dat het wel goed is. Wij hebben één geluk: als de stukken niet in het Nederlands zijn vertaald, kunnen wij als gevolg van de motie-Jurgens heel enthousiast zeggen dat wij ertegen zijn. Eigenlijk is het bespottelijk wat wij doen. Dat kan ik nu wel zeggen. Wij zijn toch onder elkaar; de publieke tribune is vrijwel leeg.

Hoewel de regering onderkent dat het zaak is elke soevereiniteitsoverdracht op dit belangrijke gebied met uiterste zorgvuldigheid te bezien, vooral ook omdat het volgens de Staat van de Unie gaat "om zaken die aan de basis raken van de moderne staatsvorming", lijkt het soms toch alsof de regering staat te trappelen om over te schakelen naar besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Waarop is dat grote vertrouwen in de Europese Unie gebaseerd? Hoe groot is het risico dat Brussel of de grote Europese landen, die zich verbergen achter Brussel, ons nog meer dan nu de wet voorschrijven? Willen wij dat risico wel nemen?

De regering merkt geruststellend op dat ratificering nog even op zich laat wachten, maar houdt zij er ook rekening mee dat de ratificering niet doorgaat omdat de bevolking straks "nee" zegt tegen het verdrag? Als een meerderheid tegen ratificatie is, wat betekent dit dan voor de Europese samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken?

De regering heeft als Europees voorzitter, vooruitlopend op de ratificatie, hard gewerkt om haar "Haagse programma" door de Europese Raad goedgekeurd te krijgen. Dat is op 5 november gelukt en ik feliciteer haar daarmee. Officieel heeft dat programma ten doel om de EU nog veiliger te maken, maar ik meen dat er wel erg veel aandacht is besteed aan terrorismebestrijding en erg weinig aan "gewone" grensoverschrijdende criminaliteit. Dreigt met deze focus op het terrorisme geen scheefgroei? Het aantal slachtoffers van "gewone" internationale criminaliteit is immers vele malen hoger dan het aantal slachtoffers van terrorisme. Men moet mij goed begrijpen: elk slachtoffer van terrorisme is er een te veel. Internationale drugshandel, mensenhandel en mensensmokkel, internationale witwaspraktijken, belastingfraudes, corruptie verbonden met de Europese maffia, internationale moordopdrachten en afpersingen vormen een veel grotere aanslag op de veiligheid in de EU dan het terrorisme. Wij moeten realistisch blijven en ons bezighouden met de echte problemen. Ik zal de laatste zijn om te ontkennen dat terrorisme een echt probleem is, maar dit probleem mag die andere niet verdringen.

Er worden maatregelen voorgesteld om terroristen de toegang tot en het verblijven in de EU moeilijker te maken. Dat is een uitstekende zaak, maar tegelijkertijd moet ik in de Staat van de Unie lezen dat de open Europese grenzen een toename van de gewone criminaliteit tot gevolg hebben gehad. De regering stelt dat de import van de criminaliteit uit omringende landen aanzienlijk is. Hoe denkt zij daartegen – zelfstandig en in

Europees verband – snel en effectief maatregelen te nemen? Hoe kan het dat de internationale criminaliteit meer ruimte heeft gekregen binnen de EU, terwijl veiligheid al zolang topprioriteit voor de Unie was? Was dat vooral een papieren prioriteit?

Volgens de regering ligt naast terrorismebestrijding de hoogste prioriteit bij het harmoniseren van het asiel- en migratiebeleid, vooruitlopend op een Europees asielstelsel dat vanaf 2010 in werking moet treden. Hoe groot is de kans dat een dergelijke harmonisatie de tot nu toe geldende normen inzake een humaan vluchtelingenbeleid in Nederland bedreigt? Volgens de regering moet een gemeenschappelijk asielstelsel "asielshoppen" tegengaan. Kan zij uitleggen wat zij daarmee bedoelt? Is zij met mij van mening dat deze term eigenlijk niet zo passend is? Wat is erop tegen dat iemand die op de vlucht is alle wettelijke mogelijkheden in de EU-landen gebruikt om ergens asiel te krijgen?

In het Haagse programma staan een aantal basisbeginselen waaraan het integratiebeleid in de EU-lidstaten zou moeten voldoen. Is de regering van mening dat Nederland aan al die eisen voldoet? Zo nee, wat staat ons dan in de nabije toekomst te wachten op dit punt?

De regering maakt in haar Staat van de Unie duidelijk niet erg gecharmeerd te zijn van het ontstaan en groeien van de G5, het merkwaardige en ondoorzichtige samenwerkingsverband van de vijf grote Europese lidstaten in de Unie. Hoe goed wij ons best ook doen, van die eliteclub krijgen wij nooit een lidmaatschapskaart. Wat moet volgens de regering worden ondernomen tegen deze ontoegankelijke EU-club of accepteert zij het als een voldongen feit, zoals wij al zoveel geslikt hebben als het over de EU gaat?

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Ik wil graag beginnen met collega Jurgens te bedanken voor zijn mooie betoog over de wettelijke waarborgen rondom de implementatie van EU-richtlijnen. Ik ga niet meteen mijn collega Kox bedanken. Als betrekkelijk nieuw Kamerlid heb ik mij voorzitter laten maken van de bijzondere Kamercommissie voor de JBZ-raad en nu moet ik van hem begrijpen dat het een flauwekul-commissie is. Dat doet pijn en ik ben daar nog niet van hersteld. Ik zeg nu even voorzichtig dat ik voorshands niet de neiging heb om dit oordeel over te nemen. Ik zeg dit ook, omdat ik denk dat de leden van de commissie het op dit punt misschien iets meer met mij eens zijn.

Ik zal enige opmerkingen maken over de hoofdlijnen van het Haags Programma. In 1999 zijn in Tampere Europese ambities geformuleerd voor de ontwikkeling van een algemeen programma binnen een gemeenschappelijk kader op het gebied van binnenlandse zaken en justitie. Sinds 2004 is dit streven naar een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in een volgende fase gekomen. Het belang en de urgentie van een op Europees niveau geïntegreerde bestrijding van terrorisme en criminaliteit en een afgestemde aanpak van een integratie- en asielbeleid zijn sinds 1999 aanmerkelijk toegenomen. Tegelijkertijd

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

moet worden vastgesteld dat de aanvankelijke ambities voor een Europese rechtsvorming en rechtshandhaving deels zijn blijven steken in intergouvernementele processen.

In de Staat van de Unie wordt op bladzijde 24 de indruk gewekt dat er sinds 1999 niettemin veel is bereikt. Wederzijdse erkenning van rechtsbeslissingen, harmonisatie van straffen, geïntegreerde politieke en justitiële samenwerking via Interpol en Eurojust, minimumnormen voor asielbeleid en integratie, gezamenlijke bestrijding van illegale immigratie, gezamenlijke aanpak van visa en reisdocumenten en een gemeenschappelijk terugkeerbeleid.

Wie scherper toeziet, moet vaststellen dat op elk van de genoemde onderdelen van deze op zich indrukwekkende lijst tot dusver niet veel meer dan eerste bewegingen zijn gemaakt. Mevrouw Broekers heeft deze waarneming onderbouwd met een aantal citaten. Werkelijke resultaten lijken nauwelijks te zijn geboekt.

De fractie van D66 onderkent dat dit een groeiterrein is met een vanwege de specifieke Europese dimensie, zeer eigenstandig karakter. Intergouvernementele besluitvorming heeft zo zijn eigen dynamiek en de beoogde overdracht van soevereiniteit op het historisch en inhoudelijk bijzondere JBZ-terrein is gecompliceerd, omdat dit gebied direct raakt aan de kerntaak van elke afzonderlijke staat. Maar de toegenomen dreiging van terrorisme, criminaliteit en een in de praktijk moeilijk beheersbare immigratie versterken ongetwijfeld de gevoelens van onveiligheid bij de Europese burgers. Deze ontwikkeling vraagt naar onze mening op zijn minst een gevoel van urgentie en in feite ook een adequate reactie.

Hoe hoogstaand ook, het streven naar een op duurzame rechtsbetrekkingen en op rechten en vrijheden van burgers gebaseerde Europese rechtsvorming en rechtshandhaving alleen is niet voldoende. Voorkomen moet worden dat wij op Europees niveau blijven steken in bestuurlijke processen van harmonisatie van wetgeving en ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid. In die zin delen wij het streven in het voor de komende periode opgestelde Haags Programma om het vermogen van de Unie en haar lidstaten te versterken door een grotere beheersing van migratiestromen, gericht werk te maken van de bestrijding van de georganiseerde grensoverschrijdende misdaad en vooral het aanpakken van de dreiging van het terrorisme. Middelen als een betere controle van de open buitengrenzen van de Unie, de versterking van Interpol en Eurojust, de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en gerechtelijke stukken en een geschillenbeslechting met grensoverschrijdend effect kunnen daar zeker aan bijdragen. Mijn fractie complimenteert de regering uiteraard met het tijdens het Nederlandse voorzitterschap bereikte resultaat.

Zoals gezegd, onderkent mijn fractie de weerbarstigheid van deze problematiek en de vele en veelsoortige belemmeringen die aan een snelle en volledige benutting van het beoogde instrumentarium in de wet staan. Zeker onderkennen wij ook dat de beginselen en waarborgen van de democratische rechtsstaat niet mogen worden opgeofferd aan de genoemde doelstelling.

Toch is mijn fractie van mening dat er meer vooruitgang moet worden geboekt in termen van slagvaardigheid en doeltreffendheid. Om vooruitgang te boeken, moet sneller tot uitvoering worden gekomen. Binnen mijn fractie bestaat enige bezorgdheid of door een veelheid van papier en vergaderingen het zicht op een krachtadig antwoord op de bedreigingen van de Europese rechtsstaat niet te veel verloren gaat en of de tijd ons daardoor niet inhaalt. Graag nodig ik de minister uit op onze bezorgdheid te reageren.

Het Haags Programma spreekt terecht over een wederzijds vertrouwen dat kan worden gevoed door de geleidelijke ontwikkeling van een Europese rechtscultuur en een Europees justitieel stelsel dat aan hoge kwaliteitsnormen voldoet. Maar ook dit streven is sterk ingebed in een reeks van op zich goede voornemens en ontbeert de mate van slagvaardigheid die bij het huidige maatschappelijke klimaat aansluiting kan vinden. Een hoger tempo van uitvoering draagt onzes inziens bij aan wederzijds vertrouwen en minder afstand, en daarmee aan meer herkenbaarheid en zichtbaarheid tussen Europa en de burger. Ik sluit mij aan bij alle opmerkingen over parlementaire betrokkenheid.

Tot slot een opmerking over de openbaarheid van de behandeling van concept-regelgeving in de JBZ-Raad. In het voetspoor van de permanente commissie van deskundigen in het internationaal strafrecht, de commissie-Meijers, wil ik de minister nog eens nadrukkelijk deelgenoot maken van de bezorgdheid die op dit punt leeft binnen mijn fractie, maar, gezien de motie-Jurgens, ook daarbuiten. Het feit dat op gezette tijden op concept-regelingen betrekking hebbende documenten niet of niet volledig openbaar zijn en uitsluitend vertrouwelijk aan beide Kamers worden toegezonden, bemoeilijkt inderdaad de mogelijkheden voor publiek debat en controle op de beraadslaging en besluitvorming in de JBZ-Raad. Ik wijs in dit verband op de richtlijn inzake Europese transparantie van 2001, maar ook op de Nederlandse standaarden ten aanzien van geheime stukken en besloten vergaderingen. Mijn fractie begrijpt niet goed waarom de openbaarheid van stukken nadrukkelijk gekoppeld zou moeten zijn aan het bindende karakter van te nemen besluiten. Evenmin begrijpen wij waarom publieke betrokkenheid bij dit onderdeel van Europees beleid slechts beperkt zou moeten blijven tot door de Europese Commissie nader te ontwerpen plannen van aanpak. Ziet de minister ondanks de intergouvernementele cultuur in de Raad, mogelijkheden voor een grotere openbaarheid van stukken die betrekking hebben op de agenda van de Raad?

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging over dit onderwerp wordt na de dinerpauze hervat.

\*\*

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Wijziging Provinciewet\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
**- het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten (27214).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Remkes**: Voorzitter. Verschillende van de geachte afgevaardigden hebben gerefereerd aan de lange draagtijd van het wetsvoorstel. Naarmate wijn langer ligt, is de kans groot dat deze beter op smaak komt. Die redenering viel nog niet bij alle woordvoerders te beluisteren; bij sommigen overigens ook wel. Ik ben in ieder geval blij dat de Eerste Kamer dit wetsvoorstel nu in behandeling heeft genomen. Vooral ook omdat de discussie al verscheidene jaren speelt.

Ik neem nadrukkelijk afstand van het beeld dat de heer Platvoet hier heeft opgeroepen. Hij sprak over een "losse flodder van twee heren". Dat is totaal niet aan de orde. Mevrouw Meindertsma heeft gerefereerd aan de discussie over de stadsprovincies. Toen was de vermindering van het aantal statenleden al aan de orde. Daarna heeft de Raad voor het openbaar bestuur zich in een paar adviezen uitgesproken voor het verkleinen van de omvang van provinciale staten. Ook in kringen van provincies zelf is steun voor een kleiner, slagvaardiger en zichtbaarder provinciebestuur. Het voortreffelijke IPO-rapport van de commissie-Bleker getuigt daar ook van.

Dit weekend heb ik mij nog eens in een paar aspecten van het dossier verdiept. Toevallig was gisteren mijn periodieke overleg met de CdK's. Daarbij heb ik gevraagd wat zij ervan vinden dat ik deze redeneerlijn overneem: ben ik gek? Herkennen de CdK's zich ook nu nog in het beeld dat ten grondslag ligt aan de voorstellen die nu aan de orde zijn? De reactie was: de minister is niet gek en wij herkennen ons daar nog steeds in. Dat was voor mij natuurlijk een hele geruststelling.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister gebruikt nu eenzelfde redenering als bij het debat over dualisering: hij roept het IPO aan, hij roept commissarissen der Koningin aan en hij roept andere woordvoerders uit de provinciale wereld aan. Hij heeft het echter niet over wat de volksvertegenwoordigers in de provinciale staten er zelf van vinden. De meningen liggen daar heel erg verdeeld. De minister praat over de hoofden heen van degenen die het echt aangaat.

Minister **Remkes**: Als ik het mij goed herinner, was destijds een stevig deel van de provincies voor de voorstellen zoals die nu op tafel liggen. De houding van een aantal andere provincies was: kan het een tikje minder? Dat heeft overigens destijds geleid tot een amendement in de Tweede Kamer. Ook daar is dus goed naar dat geluid geluisterd.

Zojuist wees ik op het voordeel van het een paar jaar laten liggen: het rijpingsproces. Er is echter ook een evident nadeel, dat in dit debat ook doorklinkt. Allerlei

nieuwe ontwikkelingen zijn aan de orde, die -- de heer Engels heeft daarover het meest indringend gesproken -- een nieuw licht werpen op de voorstellen. De dualisering is daarvan een zeer duidelijk voorbeeld.

Soms is de verleiding erg groot om de vraag aan de orde te stellen of er niet eerst een grootte beschouwing moet worden gegeven over de toekomst van het middenbestuur. Dan zou op basis daarvan, maar ook als afgeleide daarvan, over dit soort voorstellen kunnen worden gesproken. Bij sommige woordvoerders klonk die vraag door. Welnu, dat was natuurlijk heel goed mogelijk geweest, maar is de naoorlogse geschiedenis eigenlijk niet een voorbeeld van permanente discussies over het middenbestuur? Als ik terugkijk, hebben die discussies één gezamenlijk kenmerk, namelijk dat zij tot niets hebben geleid. Daarom heeft dit kabinet besloten om een paar zaken heel praktisch aan te pakken. Het wetsvoorstel Wgr-plus is daarvan een voorbeeld. Het voorstel dat vandaag voorligt, behoort daar wat mij betreft ook toe. Dit brengt noodzakelijkerwijs met zich dat wij soms wat meer keuzes "op te tast" maken, en ook op basis van gezond verstand.

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer, bij de behandeling van het wetsvoorstel Wgr-plus, maar ook bij de behandeling van de begroting van BZK, heb ik aangegeven dat het kabinet niet wegdraait van het voeren van de wat meer principiële discussie over de toekomst van het middenbestuur. Die discussie is ook nodig in het licht van Europa en van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Ik zeg graag toe dat nog in deze kabinetsperiode ook de Eerste Kamer van een en ander in kennis zal worden gesteld, zodat ook hier het debat volwaardig kan plaatsvinden.

De heer **Engels** (D66): Ik zal de laatste zijn om te beweren dat er na dertig jaar discussiëren over de reorganisatie van het binnenlands bestuur indrukwekkende resultaten zijn geboekt. De minister heeft daar een punt, maar ik zeg niet dat er helemaal niets zou zijn bereikt. Ik heb ook een belangrijk rapport genoemd van de commissie-Geelhoed, waarover echter nauwelijks discussie is gevoerd. De discussie daarover is zeker niet vanwege de regering gestimuleerd, terwijl de desbetreffende studie nu juist heel indringend de vraag naar het voeren van een "grand design"-discussie op tafel heeft gelegd. De minister zegt nu dat er nog een grote discussie aankomt, maar tot nu toe hebben wij die niet gevoerd. Over enige tijd debatteren wij over de Wgr-plus. Dan is er ook geen sprake van de bewuste brede discussie. Zal het rapport van de commissie-Geelhoed hierin een rol spelen, en zo ja zal dit een pregnante rol zijn?

Minister **Remkes**: Het rapport van de commissie-Geelhoed zal daarbij vanzelfsprekend een rol spelen. Ik wil nu niet vooruitlopen op de resultaten daarvan; dat zult u ook wel begrijpen.

Ik heb mijzelf de vraag gesteld of ik de verdediging van het wetsvoorstel zoals dat hier nu aan de orde is voor mijn rekening kan nemen. Die vraag heb ik met overtuiging met ja beantwoord, ook met inachtneming van de dualiseringsoperatie. Dat is zeker mede het geval omdat de dualiseringsoperatie op zichzelf genomen tot

ongeveer 70 extra statenleden heeft geleid, en niet tot een vermindering van het aantal statenleden.

Alle discussies komen voort uit de indruk dat men in de staten met te veel mensen zit voor het werk dat moet worden gedaan. Wanneer men de vergelijking maakt met andere vertegenwoordigende lichamen kan men zich afvragen of het noodzakelijk is om met zoveel afgevaardigden een vaak bescheiden agenda af te handelen. Er zijn ook andere overwegingen geweest. Ik verwees er zojuist in feite al naar. Die overwegingen zijn verwoord in het gedegen rapport van de commissie-Bleker dat destijds aan het IPO is uitgebracht. De commissie van de heer Bleker, gedeputeerde in Groningen en in CDA-kring geen onbekende, legt de vinger eveneens op de problematiek die hier aan de orde is. In het rapport wordt geconstateerd dat statenleden niet functioneren als volksvertegenwoordigers die keuzes maken, het college vooraf normeren en achteraf controleren. In de rondgang langs de provincies is de commissie gebleken dat statenleden dat zelf ook zo ervaren. Die zorg, ook bij provincies zelf, over de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur als forum voor politieke afweging en besluitvorming, is niets nieuws, maar speelt al langer. Met de dualisering van het provinciebestuur heeft dat besef en de gedachtevorming een nieuwe impuls gekregen.

De evaluatie van de dualisering van het gemeentebestuur, die waarschijnlijk ook indicaties geeft voor de dualisering van het provinciebestuur, geeft aan dat wij er daarmee nog niet zijn. Volgens de commissie-Leemhuis is een doorstart nodig. Ook voor de provinciebesturen geldt dat het er uiteindelijk om gaat, van de leden van provinciale staten volksvertegenwoordigers te maken. Volksvertegenwoordigers behoren zich niet met allerlei details bezig te houden. Voor bestuurlijke en ambtelijke discussies op de vierkante millimeter bestaan er andere gremia. Provinciale staten moeten op hoofdlijnen bezig zijn. Zij dienen te sturen, visies te verkondigen en te controleren. Dat dienen zij op een zodanige wijze te doen dat die werkwijze ook zichtbaar is. Uiteindelijk gaat het er om, de provinciale bestuurslaag die het zich qua zichtbaarheid voor de kiezers heel lang te moeilijk heeft gemaakt, beter aan zijn trekken de laten komen. Een vermindering van het aantal statenleden draagt in dat verband bij aan een vergroting van de slagvaardigheid en bestuurskracht van provincies, door het sturen op hoofdlijnen te bevorderen. Dus geen automatisme, zeg ik tegen de heer Engels, maar het sturen op hoofdlijnen wordt erdoor bevorderd. Hoewel -- en dat wil ik ook onderstrepen -- de politieke cultuur een belangrijke factor is, ligt het voor de hand dat met een geringer aantal statenleden de noodzaak voor statenleden om zich te concentreren op hoofdlijnen toeneemt.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De minister leest alle elementen op die wij al eerder hebben gehoord. Wil hij nu eens ingaan op de argumenten die in het debat zijn uitgewisseld? Als er minder statenleden zijn, komen deze volgens de minister eerder toe aan hun rol als volksvertegenwoordiger en kunnen zij zich concentreren op hoofdlijnen. Ik heb juist uiteengezet dat minder statenleden méér moeten gaan vergaderen en juist minder toekomen aan hun taak als volksvertegenwoordiger. Wil

de minister daar eens op ingaan? Als je aan de andere kant vindt dat zij meer zouden moeten toekomen aan hun rol als volksvertegenwoordiger, betekent dat juist dat zij zich meer met details zullen gaan bezighouden, omdat dit dan juist wordt gevraagd door het volk en door organisaties. Dat zijn ervaringen die de minister zelf ook kan hebben gemaakt in de tijd dat hij gemeenteraadslid was. Als hij daar opereerde als een volksvertegenwoordiger -- en daar ga ik van uit -- dan is hij niet alleen op hoofdlijnen bezig geweest, maar ook vaak met details. Wil de minister eens ingaan op die redenering?

Minister **Remkes**: Ik heb geprobeerd mij daar altijd zoveel mogelijk van te onthouden. Als er bij mij details werden aangekaart, stuurde ik de mensen door naar het college van B. en W. Je moet die en die wethouder hebben. Dat was mijn houding en zo heb ik dat gedaan.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan hebt u een bijdrage geleverd aan de dood in de pot in de gemeentepolitiek, waar Elsinga met zijn rapport juist een enorme lift aan heeft willen geven, onder andere om de positie van de gemeenteraad te versterken, ook naar de bevolking toe. Daarin zou het volksvertegenwoordigerschap juist een belangrijk element moeten vormen.

Minister **Remkes**: Ja, maar dat impliceert niet automatisch dat je je bezig moet houden met de straattegels in Boertange, of met zaken die onderwerp zijn van lokale autonomie.

Ik ben bereid om met de heer Platvoet in de Tweede Kamer of onder Statenleden een experiment uit te halen om na te gaan hoeveel schriftelijke vragen er worden gesteld over zaken die strikt genomen onder de gemeentelijke autonomie vallen of aan incidenten in de uitvoering raken. Ik heb het niet over het uitvoeringsbeleid, maar over zaken die raken aan incidenten in de uitvoering. Ik vind dat volksvertegenwoordigers daarop en op zichzelf zeer kritisch moeten zijn. Het gaat het mij veel te ver om het soort wijsheden uit de enquête die zeer recentelijk onder Statenleden is gehouden, automatisch als uitgangspunt van deze discussie te nemen. De dualiseringsoperatie, dus de operatie-Elsinga, was er mede op gericht om dergelijke kritische beschouwingen op het eigen functioneren van de grond te krijgen.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. De minister heeft eerder gezegd dat de vermindering van het aantal leden van de Provinciale Staten bevorderlijk werkt. Dan hebben wij het dus over een conditionele factor. Wij moeten beredeneren en bewijzen dat een kleiner aantal mensen het politieke, bestuurlijke gedrag vertoont dat de minister blijkbaar wenselijk acht. Wij constateren dat in de dualiseringsoperatie een aantal politieke gewoonten wordt geadverteerd die de minister naar mijn stellige overtuiging niet wenst. Dan denk ik bijvoorbeeld aan contact met de burger. De grootste ratio achter alle operaties is voortdurend de relatie tussen de overheid en de burger. Ik heb nog steeds geen goede onderbouwing gehoord van de stelling dat een kleiner aantal leden geneigd zou zijn tot het soort gedrag dat de minister veronderstelt.

Minister **Remkes**: Wij moeten de zaken ook niet zo voorstellen dat het licht pas is aangegaan na de dualisering. Ik voorspel dat er een generatie raads- en Statenleden overheen gaat voordat de met de dualisering beoogde cultuuromslag op gemeentelijk én provinciaal niveau volledig is gemaakt. Ik herinner mij dat ik als monistisch raadslid en als monistisch Statenlid talloze contacten met burgers had. Dit zeg ik vooral tegen de heer Holdijk. Ik zie dat de heer Dölle zit te lachen. Contacten met burgers waren onder het monisme helemaal niet verboden. Die werden gelegd om initiatieven te nemen. Dat kon. Statenleden dienen vanzelfsprekend contact te hebben met burgers. Het dualisme heeft deze bedoeling versterkt ten opzichte van het monistische systeem. Wij moeten in deze discussie niet voorbijgaan aan de aard van het provinciale takenpakket in vergelijking met de aard van het gemeentelijke takenpakket. Als je die takenpakketten vergelijkt, moet je tot de conclusie komen dat de provincie relatief minder taken heeft die de burger rechtstreeks raken. Dat is natuurlijk mede van invloed op de verhouding tussen Statenleden en burgers. Vanzelfsprekend hangt dat samen met de aard van het takenpakket. Over deze problematiek wil ik wel wat explicieter zijn. De Raad voor het openbaar bestuur heeft deze problematiek in oktober 1998 gesignaleerd en een mogelijke oplossing geboden. De heer Platvoet heeft gerefereerd aan de losse flodders in het rapport "Herkenbaar Bestuur" uit 1999. In december 1999 is het rapport "Bestuurlijk Kraakbeen" van de Raad voor het openbaar bestuur verschenen.

Daarin staat: "Het verkiezen van een kleiner aantal statenleden kan bijdragen aan een grotere herkenbaarheid van de kandidaten." Ik heb al het rapport van de heer Bleker genoemd en ook in het recente rapport van de commissie-Leemhuis kunnen aanknopingspunten voor deze conclusie worden gevonden. Deze stelling is niet wiskundig, want wij praten natuurlijk niet over wiskunde. Daarom zei ik zojuist ook dat het geen automatisme is en dat cultuur ook belangrijk is. Wij praten ook over kwalitatieve argumenten en niet in de eerste plaats over kwantitatieve. Maar dit ondergraaft de argumentatie als zodanig natuurlijk niet.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Ik stel vast dat de Raad voor het openbaar bestuur in zijn programma voor het komende jaar de wens heeft opgenomen, een advies uit te brengen over de vertegenwoordiging in de verschillende bestuurslagen in Nederland in relatie tot hun taken. Hij constateert dat een uitgewerkte logica eigenlijk nog ontbreekt. Met andere woorden, ik denk dat er wel degelijk ruimte is voor een behoorlijke reflectie voordat er besloten wordt tot eenzijdige, op één laag gerichte veranderingen.

Minister **Remkes**: Er is mij gevraagd of ik verwacht dat uit het rapport van de commissie-Leemhuis de conclusie zal worden getrokken dat het aantal raadsleden uitgebreid dient te worden. De ROB gaat ook hierop in bij zijn wens om advies uit te brengen. Het zou mij zeer verbazen als dit de uitkomst was en men zal mij wel heel goede argumenten moeten leveren om mij de conclusie te laten trekken dat de omvang van gemeenteraden in Nederland

moet worden uitgebreid, ook gelet op de omvang daarvan in andere landen. Ik wil dit best op basis van argumenten nader bekijken, maar vooralsnog ga ik ervan uit dat de ROB dit niet zal voorstellen en dat het veeleer andersom zal zijn. Ik behoor zelf ook tot de school die het niet als verboden beschouwt om eens te discussiëren over de omvang van de Tweede Kamer, ook in het licht van ontwikkelingen in relatie met Europa.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter, nog een vraag naar aanleiding van het verband tussen dit wetsvoorstel en de dualisering. De minister zegt dat volksvertegenwoordigers zich niet zozeer moeten bezighouden met incidenten in de uitvoering. Maar de meeste brieven, mailtjes en vragen die ik krijg, hebben toch daarmee te maken. En ik denk dat dit zeer zeker ook geldt voor leden van provinciale staten. Als deze wet net als andere politieke vernieuwingen als doel heeft het overbruggen van de kloof tussen burgers en bestuurders, moeten wij beseffen dat leden van provinciale staten door de dualisering juist gedwongen worden om zich meer met incidenten in de uitvoering bezig te houden, omdat die zaken nu eenmaal heel belangrijk zijn voor het publiek.

Minister **Remkes**: Ik zei zojuist al dat het juist een kenmerk van het provinciale takenpakket is dat er relatief weinig uitvoerende taken bij zijn. Een belangrijk uitvoeringsgebied is de natte en de droge waterstaat, maar voor de rest valt het erg mee met het aantal uitvoeringstaken.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter, ik zou de heer Van Raak nog iets willen voorleggen. Stel dat leden van provinciale staten zich als volksvertegenwoordigers, wat zij altijd geweest zijn, incidenten aantrekken die burgers hun voorleggen. Hoe zouden statenleden naar zijn mening daarop moeten reageren? Ik neem toch aan zij dan geen uitvoerende of bestuurlijke taken van het college van GS zullen overnemen. Ik stel me daar iets heel anders bij voor. De heer **Van Raak** (SP): Dat is een interessant dilemma bij de dualisering. Dat speelt zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau. In het debat over de evaluatie van de commissie-Leemhuis moet daarop een antwoord komen. Daarom heb ik voorgesteld om behandeling van dit wetsvoorstel uit te stellen totdat wij die evaluatie hier voor ons hebben.

De heer **Engels** (D66): De heer Van Raak bedoelt toch niet dat het antwoord op het rapport van de commissie-Leemhuis moet zijn dat statenleden allerlei taken van hun colleges gaan overnemen om die burgers maar tevreden te stellen?

De heer **Van Raak** (SP): Wij vinden dat leden van provinciale staten een andere taak moeten krijgen. Als zij hun taak van volksvertegenwoordiger met meer verve willen vervullen, zullen zij méér geconfronteerd worden met detailkwesties, omdat voor heel veel mensen politiek vaak met details te maken. Het gaat immers om details die hen betreffen. Ik kan mij heel goed voorstellen dat dualisering juist ertoe leidt dat volksvertegenwoordigers zeer méér met details moeten gaan bezighouden. Dat is

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

---

misschien de verklaring voor het feit dat deze volksvertegenwoordigers zeggen dat zij sinds de dualisering meer tijd nodig hebben voor hun werk.

De heer **Engels** (D66): Ik volsta nu met op te merken dat ik dat nog niet zo zie!

De heer **Van Raak** (SP): Ik weet het nog niet, want wij moeten eerst die evaluatie afwachten. Misschien weet de heer Engels dat ook nog niet, ook al beschikt hij wellicht over wat extra informatie.

Minister **Remkes**: Ik denk dat uit de signalen die de commissie-Leemhuis heeft gegeven met betrekking tot de gemeenten, al bepaalde conclusies getrokken worden.

Ter voorkoming van misverstanden zou ik het volgende willen opmerken. Wat mij betreft is het staten- en raadsleden niet verboden over de uitvoering te praten. Als een raads- of een statenlid een stroom brieven krijgt die raakt aan uitvoering en daarin zit een soortgelijk signaal, gaat het dus over uitvoeringsbeleid en dat hoort wel degelijk aan de orde te komen.

De huidige omvang van provinciale staten is niet evenredig aan de omvang van sommige gemeenteraden. De raden van de grootste gemeenten tellen 45 leden en die behartigen aanzienlijk meer taken dan provinciale staten. De provinciale staten bestaan gemiddeld uit 63 leden. Natuurlijk is er in Amsterdam en Rotterdam een deelgemeentebestel, waarover overigens zowel in Amsterdam als Rotterdam stevig gedebatteerd wordt. Sprekend over bestuurlijke drukte, is daarvoor ook alle aanleiding. Vergelijk de staten van Zuid-Holland of van Noord-Holland – 83 leden – nu eens met de Tweede Kamer: 150 leden. Dan kan er toch geen andere conclusie getrokken worden dan dat dit disproportioneel is?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het gaat wel over de twee grootste steden. Daar zijn inderdaad 45 raadsleden. De minister zei dat die grote steden veel meer bevoegdheden hebben dan de provincies. Ik vind dat de minister dat niet kan volhouden voor Amsterdam. Het gemeentebestuur van Amsterdam heeft 80% van zijn bevoegdheden gedelegeerd aan de stadsdelen. Er vindt nu wel een discussie plaats maar die gaat niet over het teruggeven van die bevoegdheden. Er vindt een permanente discussie plaats om de schaal van de stadsdelen te veranderen en zo het aantal stadsdelen te verminderen. Dat is echter een andere discussie dan een discussie over de bevoegdheden. Het gaat hier over bevoegdheden. Naar mijn mening valt niet vol te houden dat in Amsterdam 45 raadsleden veel meer zaken behartigen en een provincie veel minder taken behartigt met veel meer statenleden. Dat klopt niet.

Minister **Remkes**: Vandaar dat ik ook een andere vergelijking in beeld bracht. Ik heb nog een vergelijking waarbij geen sprake is van een deelgemeentebestel: mijn eigen woonplaats Groningen. Groningen heeft 39 raadsleden en de staten van Groningen hebben 55 leden.

Als je de werkbelasting van de gemeenteraad van Groningen vergelijkt met de werkbelasting van de staten van Groningen, dan staan die in geen verhouding tot

elkaar. Dat zeg ik ook uit eigen ervaring, want ik ken beide organen. Als ik lees van een werkbelasting van 21 of 22 uur, dan zijn er mijns inziens statenleden die zich met verkeerde dingen bezighouden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is toch helemaal de verkeerde discussie? Als je de Eerste Kamer en de Tweede Kamer met elkaar vergelijkt, dan heeft de Eerste Kamer ook een veel geringere werkbelasting dan de Tweede Kamer. In de Tweede Kamer is men de gehele week bezig en wij één dag in de week. Dat is voor mij echter geen reden om de Eerste Kamer maar op te heffen. Ik heb er wel andere argumenten voor, maar het feit dat de staten een lagere werkbelasting hebben, is wat mij betreft geen argument om het aantal statenleden te verkleinen. Als statenlid krijgt men beduidend minder betaald dan een raadslid in een grote gemeente. Men is er ook veel minder tijd mee kwijt. Ik vind dat dan ook helemaal geen relevant argument in deze discussie.

Minister **Remkes**: Als je kijkt naar het aantal bestuurders, controleurs, en volksvertegenwoordigers in relatie tot het totale takenpakket kun je je afvragen of dat wel in een goede verhouding tot elkaar staat. Mijn stelling is -- de heer Platvoet is er nog niet in geslaagd om er iets aan af te doen -- dat die verhouding op dit moment disproportioneel is. Zonder te zeggen dat het voorliggende voorstel dit probleem helemaal oplost, meen ik wel dat het in ieder geval een stevige bijdrage levert aan de oplossing ervan.

Daar komt bij dat de bevolkingsaantallen van provincies sterk zijn toegenomen. De huidige wettelijke verdeling van statenleden op basis van inwonertallen is daardoor allang niet meer actueel. Door de toename van de bevolkingsaantallen in provincies, vallen steeds meer provincies in de hogere categorie qua aantal statenleden en zijn er geen provincies meer die in de onderste categorieën vallen. Er is ook daardoor alle aanleiding om een nieuwe norm voor de aantallen statenleden vast te stellen.

Als gevolg van de dualiseringsoperatie hebben wij te maken met het effect van 70 statenleden meer in plaats van 200 minder. Alleen al in dat gegeven is volgens mij al de nodige aanleiding te vinden om hier goed en kritisch naar te kijken. De tweede aanleiding is de vorming van WGR-plus, die ook een zekere taakconsequentie heeft. De derde aanleiding is de verdere impuls om qua werkwijze en cultuur de dualisering meer en beter tussen de oren te krijgen. Ik zeg er bij dat wij voor het bepalen van de nieuwe norm niet over één-nacht-ijs zijn gegaan. De bepaling van de omvang van een volksvertegenwoordigend orgaan vergt ook een zorgvuldige afweging. De belangrijkste randvoorwaarde is geweest dat de huidige representativiteit van provinciale staten zo veel mogelijk gewaarborgd dient te blijven. Met andere woorden: met name de gevolgen voor kleine partijen die voortvloeien uit een verkleining van de staten dienen te worden beperkt. Ik hecht daar -- dat zeg ik ook in de richting van mevrouw Bemelmans -- ook uit een oogpunt van democratische legitimatie zelf ook zeer sterk aan. Ook in de Tweede Kamer is daarover uitgebreid van gedachten gewisseld.

Dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat de oorspronkelijke voornemens nog zijn aangepast. Er is niet gekozen voor



een minimum van 35 en een maximum van 51, maar voor een ondergrens van 39 en een bovengrens van 55 statenleden. Daarmee werd tegemoetgekomen aan de breed gedeelde wens om de gevolgen voor de kleinere partijen te beperken.

Dat is niet alleen in het belang van de afzonderlijke provinciale staten, maar omdat de Eerste Kamer samen met de provinciale staten wordt gekozen, kan een wijziging van de omvang van de staten in beginsel ook consequenties hebben voor de samenstelling van deze Kamer. Dat is een reden te meer voor een zorgvuldige afweging en besluitvorming. Met het voorliggende voorstel zijn wij daar naar mijn stellige overtuiging in geslaagd. Uit alle in de afweging betrokken varianten is dit de variant die verhoudingsgewijs de minste consequenties heeft voor de representativiteit van de afzonderlijke staten.

Voorzover er marginale gevolgen zijn voor de verschillende staten, blijkt uit de berekeningen dat de thans voorgestelde omvang van provinciale staten niet of nauwelijks doorwerkt in de samenstelling van deze Kamer. Dit zal misschien niet een doorslaggevend argument zijn, maar ik onderken dat dit wel degelijk een relevante overweging kan zijn.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): De minister zegt dat meerdere varianten zijn bekeken en dat dit de meest optimale is. Dat veronderstelt dat er een imaginaire volledige bandbreedte is van een heleboel denkbare alternatieven die allemaal zijn doorgerekend, maar dat is niet het geval geweest. Er zijn een, twee of wellicht drie varianten doorgerekend. Met andere woorden, dit argument is niet valide.

Minister **Remkes**: Er zijn meerdere varianten doorgerekend op hun consequenties. Als wij deze variant doorrekenen naar de verkiezingsuitslag van 2003, kan ik mevrouw Bemelmans zeggen dat de gevolgen zeer overzichtelijk zijn. Ik geloof dat deze bij de samenstelling van deze Kamer een verschuiving met één zetel tot gevolg zou hebben. Ik dacht dat deze niet eens betrekking had op de fractie van het CDA.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Om de discussie zuiver te houden, dat bedoel ik niet. Ik bedoel dat er gegeven een voorstel voor wat de aantallen moeten worden, wordt gekeken wat de consequenties daarvan zijn. Wanneer je zoekt naar optimaliteiten, ga je variëren met de denkbare aantallen die je wenst in de verschillende provincies, om te kijken wat de consequenties zijn van die verschillende denkbare opties, maar dat is niet gebeurd. Er is alleen doorgerekend wat werd aangereikt als een wenselijk aantal.

Minister **Remkes**: Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn er natuurlijk ook andere varianten doorgerekend, maar dat is bij de Kamer niet bekend. Voor de Kamer zijn de consequenties aangegeven van de variant die nu voorligt, daar heeft mevrouw Bemelmans gelijk in.

Waarom vandaag, heeft de heer Van Raak gevraagd. Ik vind het belangrijk dat er zo vroeg mogelijk duidelijkheid ontstaat over het aantal statenleden dat op 7 maart 2007 zal worden gekozen. De meeste politieke

partijen hebben die informatie ook nodig bij het samenstellen van hun kandidatenlijsten. Uit dat oogpunt stel ik het op prijs dat deze voorstellen vandaag worden behandeld.

De Kamer heeft ook kennis kunnen nemen van het rapport van de commissie-Leemhuis. Ik heb zojuist al gezegd dat het aannemelijk is dat dit een zekere voorspellende waarde heeft voor de evaluatie van de dualisering van provincies. In de brief die de minister voor BVK in december van het afgelopen jaar heeft gestuurd aan VNG, IPO en het Nederlands genootschap voor burgemeesters, met een verzoek om een reactie op het rapport van de commissie-Leemhuis, geeft hij aan het geschetste beeld te delen. Er is een doorstart nodig van de dualisering. Met een aantal inspanningen kan de dualisering in de goede richting worden bijgestuurd. Voorzover die conclusies ook van toepassing zijn op het functioneren van de provinciale democratie ben ik ervan overtuigd dat een verkleining van provinciale staten een stimulans zal vormen voor het welslagen van de dualisering en voor een verdere verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Wat betreft de argumentatie ben ik het eens met de stelling van mevrouw Meindertsma. Vanzelfsprekend wisselt, gegeven de verschillen in Nederland tussen de provincies, de mate van validiteit van de afzonderlijke argumenten per provincie. Is er wel of niet een WGR-gebied of een potentieel kaderwetgebied in een provincie? Is het een overwegend stedelijke of landelijke provincie? Dergelijke omstandigheden spelen daarbij een rol.

Hoe zit het met de werkbelasting van de statenleden? Daarover is zeer recent een rapport op tafel gekomen. Dat is geen officieel rapport van het IPO, maar een rapport van een aantal statenleden. Dat maakt qua status enig verschil uit. Het IPO houdt een stevig pleidooi om de vergoeding van de statenleden van 11.000 naar 17.000 euro op te hogen. Die claim baseert men op het zelfonderzoek van de statenleden. Ik praat hierover aanstaande donderdag met de Kamer. Daar staat het rapport van de commissie-Dijkstal immers op de agenda. Ik ben van het pleidooi van het IPO niet geschrokken. Het advies van de commissie-Dijkstal wacht ik langs reguliere weg af. Ik wil geen voorbarige dingen roepen. De commissie is opnieuw met de werkzaamheden begonnen. Ik maak wel een meer principiële kanttekening bij de opgehangen redenering. Het IPO stelt dat het gegeven van de hoge werkbelasting tot een hogere vergoeding moet leiden. Vanzelfsprekend is het beter om eerst te bezien of de werklust verminderd kan worden. Belangrijke vragen die statenleden zich kunnen stellen zijn de volgende. Hoe zit het met mijn manier van werken? Hoe zit het met mijn taakopvatting? Hoe is mijn fractie georganiseerd? Wat is de invloed van de dualisering op mijn werk- en rolopvatting? Het onderzoek biedt aanknopingspunten voor dat soort vragen. Ik verbind daar op dit ogenblik natuurlijk geen conclusies aan. Ik kan het niet laten om erop te wijzen dat het IPO bij de bepaling van de wenselijke vergoeding voor statenleden heeft gekeken naar de verhouding tussen het inkomen van een raadslid en een wethouder in gemeenten met een inwonertal van 250.000 tot 375.000 inwoners. Het is interessant om die vergelijking door te trekken naar het aantal volksvertegenwoordigers van gemeenten van deze

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

omvang. Dat bedraagt, zoals eerder is betoogd, 45 leden afgezet tegen 63 leden.

Dan kom ik bij een paar financiële vragen van de heer Van Raak en de heer Luijten. Zij vroegen wat de kosten precies zijn. De extra vergoeding voor 76 statenleden bedraagt 850.000 euro. Die kosten zijn overigens bij de provincies volledig gecompenseerd in het provinciefonds, maar men kan daar natuurlijk ook andere nuttige dingen mee doen. Als dit voorstel wordt aangenomen, dan betekent het een besparing van ongeveer 2,2 mln euro per jaar. Als wij het IPO-voorstel voor de verhoging van de vergoeding zouden volgen, dan zijn de totale kosten, 564 x 6000 euro, ruim 3,3 mln euro.

Een aantal leden heeft gevraagd of de representativiteit van de staten niet te veel wordt aangetast. Dat vind ik zelf ook een belangrijk onderwerp. De kleinste omvang van de staten van 39 zetels in het voorstel is ook de wettelijke minimumomvang van dit moment. Dat blijft dus ongewijzigd. De vermindering van het aantal statenleden is materieel minder groot doordat er sinds de dualisering van het provinciebestuur meer statenleden zijn die niet ook gedeputeerde zijn. Concrete gevolgen voor de representativiteit: op basis van de voorlaatste verkiezingsuitslagen zou in zes provincies één eenmansfractie verdwijnen. Het verdwijnen van enkele eenmansfracties is bij geen enkele variant te voorkomen. Evenals in de huidige Provinciewet blijft voor het behalen van een zetel in provinciale staten in de kleinste provincies één negenendertigste van de stemmen nodig. Representativiteit betekent echter niet dat elke stroming ook vertegenwoordigd moet worden. Ook in de Nederlandse context acht ik de op grond van dit wetsvoorstel voor een zetel benodigde aantallen stemmen zowel in absolute als in relatieve zin allerminst onaanvaardbaar hoog. Ik maak een vergelijking. De kiesdrempel voor de Tweede Kamer is aanzienlijk hoger. Sommigen zullen zeggen dat de Tweede Kamer ook niet representatief is, maar vooralsnog lijkt die stelling mij te kort door de bocht. Ik probeer dat element in de discussie dus enigszins te relativieren.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U bedoelt dat de kiesdeler voor de Eerste Kamer hoger is. Dan doelt u toch op het aantal stemmen en niet op het percentage? Dat is 100 gedeeld door 150 en dat is procentueel een lagere uitkomst dan 100 gedeeld door 39.

Minister **Remkes**: U begrijpt wel wat ik bedoel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het is flauwekul om een landelijke verkiezing waar 10 miljoen kiezers aan mee kunnen doen te vergelijken met een provinciale verkiezing. Dat is toch geen vergelijking?

Minister **Remkes**: Het dient enigszins ter relativering. Ik ga in op het dilemma dat mevrouw Bemelmans schetst tussen enerzijds de effectiviteit en de efficiency van het bestuur en anderzijds de democratie. Ik durf hier de stelling volledig overeind te houden dat deze voorstellen niet ten koste gaan van de democratie.

In dit verband heeft de heer Engels gevraagd of de minister bereid is te kijken naar de reststemmen. Hoewel dat thema in strikte zin niet zoveel met het voorstel te maken heeft, kan hij wat mij betreft die toezegging krijgen. Ik zal daarnaar kijken en ik zal de Kamer op de hoogte stellen van mijn bevindingen. Dat kan genoteerd worden.

Ik heb drie actuele punten genoemd die de argumenten om vóór dit voorstel te stemmen aanscherpen. Daaraan voeg ik nog een vierde punt toe. Mijn collega De Graaf is bezig met de operatie "andere overheid": minder regels en een beter functioneren van de overheid. Mijn voorstel past naadloos in die operatie. Degenen die tegen dit voorstel stemmen, laden op z'n minst de schijn op zich dat de omvang van een politieke kaste in dit land onbespreekbaar is.

\*N

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Ik heb uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de discussie over het middenbestuur en de relatie met dit voorstel. Ik ben het eens met de minister dat discussies over het middenbestuur tot nu toe tot niets hebben geleid. Ook ben ik het met hem eens dat je daarmee toch door moet gaan. Ondertussen zijn er echter wel allerlei bestuurlijke organisatie bij gekomen. Ik noem de veiligheidsregio's, de WGRplus-regio's, de woningmarktregio's en vanochtend las ik in de krant dat het kabinet overweegt de grote steden meer bevoegdheden te geven. Er worden dus allerlei bevoegdheden op de diverse plekken gelegd omdat de discussie over het middenbestuur stagneert. Ik heb van de minister begrepen dat nog deze kabinetsperiode een volwaardig debat zal kunnen worden gevoerd over het middenbestuur. Kan hij al iets zeggen over het traject? En welke stukken zullen daaraan ten grondslag liggen?

Het is van groot belang dat de rollen van de diverse bestuurlijke niveaus van elkaar worden onderscheiden. Volksvertegenwoordiger zijn op lokaal en nationaal niveau is echt wat anders dan volksvertegenwoordiger zijn op provinciaal niveau. Het uitvoerend aspect van het provinciale beleid is dermate gering dat je bijna niet mag wensen dat vorm en inhoud van deze volksvertegenwoordiging dezelfde zijn als op lokaal en nationaal niveau. Anders zou men zich gaan verdringen bij burgers en organisaties en zouden er wellicht merkwaardige uitspraken worden gedaan. Ik vind dus dat het zo moet blijven; de belangrijkste vorm van volksvertegenwoordiging is te vinden op het lokale niveau. Daar moeten wij ons buitengewoon druk over maken, want daar ligt het hart van de democratie.

De heer Holdijk heeft een boeiend historisch inzicht gegeven in de wijze waarop in het verleden het aantal statenleden werd bepaald. Hij kwam uit op 1:10670 inwoners. Zijn betoog heeft mij ervan overtuigd dat het een volstrekt willekeurige kwestie is. Het zou net zo goed 1:12000 kunnen zijn. Dit aspect is voor mij niet van doorslaggevende aard.

Voorzitter. Ik stel ten slotte vast dat het debat in deze Kamer een duplicaat is van het debat aan de overzijde. Er is sprake van weinig meerwaarde, maar

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

misschien is de politieke uitslag hier anders. Dat weet je maar nooit.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. De minister achtte het een voordeel dat dit wat langer heeft geduurd, omdat het voorstel daardoor heeft kunnen rijpen. Ik kan het niet laten om te zeggen dat er na een rijpingsproces altijd een rottingsproces ontstaat. Dit zou ook voor dit voorstel kunnen gaan gelden.

De minister heeft mij een paar maal terechtgewezen en gesproken over mijn opmerkingen over incidentenpolitiek en twee heren uit Noord-Holland. Hij heeft echter niet het punt kunnen ontkrachten dat ik daarmee wilde maken, namelijk dat er één voorstel is gelicht uit een heel scala van voorstellen dat ooit is gelanceerd om de kwaliteit van de provinciale politiek te verbeteren. Alle andere voorstellen zijn niet uitgevoerd. Ook in het advies Het bestuurlijk kraakbeen dat de minister citeert worden in de slotconclusie zo'n 30 voorstellen gedaan voor versterking en verbetering van de provinciale politiek. Eén daarvan is de mogelijkheid om het aantal statenleden uit te breiden en uitgerekend dit voorstel is eruit gelicht. Daar heb ik kritiek op. Volgens mij moet er een bredere discussie worden gevoerd en ik zou daar onder andere de evaluatie van de dualisering bij willen betrekken. Dit is natuurlijk wel een winstpunt ten opzichte van het debat in de Tweede Kamer enkele jaren geleden, want toen speelden de effecten van de dualisering in het geheel geen rol.

De minister heeft wel drie keer gezegd dat er door de dualisering nu wel 70 statenleden meer zijn. Ik besef heel goed dat ik dit zelf heb opgeroepen, doordat ik dit in eerste termijn naar voren heb gebracht, maar wij moeten dan wel precies zijn. Dit betekent dat er evenveel statenleden zijn als voor de dualisering, want voor de dualisering was een GS-lid ook statenlid. Nu zijn er 70 GS-leden meer, zijnde niet-statenlid. Ik geef wel toe dat dit gevolgen geeft voor het beeld van de statenzaal. Er zitten zeven mensen achter de tafel van gedeputeerden, als er zeven gedeputeerden zijn. Het effect daarvan is dat in de staten het aantal leden is uitgebreid. Ik begrijp dit heel goed. Ik heb in mijn bijdrage gezegd dat dit op zich voor ons een argument zou zijn om te sleutelen aan de omvang van de staten, maar dan met een andere uitkomst dan uit dit wetsvoorstel blijkt.

De minister is niet uitgebreid ingegaan op de pluriformiteit, anders dan dat hij heeft toegegeven dat er aantal eenpersoonsfracties zal verdwijnen als dit voorstel wordt uitgevoerd. Dit is een verschraving van de pluriforme democratie. Een kwartier later zegt de minister in zijn betoog dat de pluriformiteit niet wordt geschaad. Hij kan dat niet staande houden. Het is een absoluut feit dat de kiesdeler na een drastische beperking van het aantal statenleden omhoog gaat en dat het dan voor een kleine partij moeilijker wordt om in de staten te komen. Dan wordt de pluriformiteit geweld aan gedaan. Dat is niet anders. Dit is voor ons een belangrijk argument om tegen dit voorstel te zijn.

De minister doet nu een paar toezeggingen aan D66. Ik begrijp dat heel goed, want hij heeft zitten tellen en hij kan de steun van D66 goed gebruiken. Wat moet ik

me voorstellen bij die toezegging over de reststemmen? In de Tweede Kamer is al over dit onderwerp gediscussieerd. De Kiesraad heeft bovendien een en ander maal geadviseerd om vast te houden aan het grootste gemiddelde en niet aan de grootste rest bij de verdeling van rechtszetels. Van welke kant je het ook bekijkt, het grootste gemiddelde is toch de meest eerlijke manier om de restzetels toe te delen.

Suggereert de minister met zijn toezegging aan de D66-fractie dat hij bereid is om daarmee op een andere manier om te gaan en met een wetwijziging te komen die ertoe kan leiden dat niet het grootste gemiddelde maar de grootste rest het criterium wordt bij de toedeling van de restzetels? Is dat de materiële inhoud van zijn toezegging? Als dat niet zo is, is deze weinig waard.

De minister vroeg zich af of het onderzoek waarnaar ik verwees wel van het IPO was. Ik heb in ieder geval een brief gekregen van de directeur van het IPO waarin dat onderzoek werd gepresenteerd; volgens mij is het dus een IPO-onderzoek. De minister maakt het veel te grijs door te zeggen: je kunt het onderzoek ook anders uitleggen. Er is gemiddeld vijf uur meer werkdruk gekomen bij statenleden, dus misschien moeten zij het anders organiseren zodat er minder werkdruk komt. Het is nogal vergaand om je als minister bezig te houden met hoe volksvertegenwoordigers hun politieke werk aanpakken. Bovendien is het vreemd om te zeggen dat de werkdruk omlaag moet en tegelijkertijd dit wetsvoorstel te blijven verdedigen. Het wetsvoorstel leidt tot minder statenleden, wat zorgt voor een hogere werkdruk bij de resterende statenleden. Fracties krijgen gewoon minder leden, die daardoor meer werk moeten gaan verrichten. Het is ongerijmd om op die twee contrasterende elementen in te zetten.

Het argument geld is ook geopperd. Dat vind ik altijd wat goedkoop. De provinciale budgetten bestaan uit honderden miljoenen euro's. Wij weten allemaal dat democratie geld kost. Ik zal het nooit in mijn hoofd halen om in mijn pleidooi voor de opheffing van de Eerste Kamer het geld als argument erbij te halen. Dat argument behoor je niet te hanteren, ook niet in deze discussie.

Als een soort uitsmijter zegt de minister: het lijkt erop dat de positie van de politieke kaste bij de tegenstanders van dit wetsvoorstel onbespreekbaar is. Ook dit is een kwalijk argument dat is gebaseerd op antiparlementaristische sentimenten, waarop de minister inspeelt. Dat is helemaal niet de manier om het debat te voeren. Er zijn heel goede argumenten naar voren gebracht door de tegenstanders van dit wetsvoorstel. Deze hebben te maken met de pluriformiteit die geweld wordt aangaan, met de samenhang die moet worden betracht bij verandering in het middenbestuur en met de effecten van de dualisering. De minister heeft deze argumenten niet erg geloofwaardig kunnen weerleggen. Hij moet dan niet de nooduitgang van de politieke kaste kiezen.

\*N

De heer **Van Raak** (SP): De minister staat gereserveerd tegenover de verhoging van de vergoedingen voor de leden van provinciale staten; daar ben ik heel blij mee. Als je een hoge werklast hebt, moet je een hoge vergoeding krijgen.

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

Je kunt echter ook bekijken of een verlaging van de werkbelasting kan worden bewerkstelligd. Daar ben ik het heel erg mee eens; daar vinden wij elkaar. Maar hoe kan ik dat beoordelen? Daarvoor heb ik volgens mij toch wat meer informatie nodig. Dat is misschien juist een van de punten die in (het debat over) de evaluatie van de commissie-Leemhuis kan worden meegenomen.

Volksvertegenwoordigers moeten zich niet te veel richten op incidenten in de uitvoering maar -- de minister vult het aan -- wel met het uitvoeringsbeleid. Moet dat dan meer tijd kosten, zo vraagt de minister zich af. Ook dat heeft te maken met de verhouding tussen kwantiteit en kwaliteit. Ik weet dat niet. Ook daarvoor heb ik toch eigenlijk een evaluatie nodig die meer zicht geeft op het functioneren van de provinciale staten.

Nu is het aantal leden van de provinciale staten disproportioneel ten opzichte van de taken, zo stelt de minister. Ik weet dat niet hoor. Is dat een kwalitatief of een kwantitatief aspect? Daarvoor heb ik toch mevrouw Leemhuis weer nodig.

De minister wil de dualisering meer tussen de oren krijgen van de provinciale volksvertegenwoordigers. Dat heeft volgens hem te maken met politieke cultuur, maar dit voorstel zou daarbij kunnen helpen. Is dat kwantitatief of kwalitatief? Ik zou het niet weten; ook daarover hoor ik graag de commissie-Leemhuis.

De minister zei: die commissie-Leemhuis hebben wij helemaal niet nodig want zij heeft al een evaluatie gemaakt over de gemeenten; veel zaken kunnen wij doortrekken naar de provinciale staten. Daarover wil de ik de minister in tweede termijn toch nog iets meer over horen zeggen. Welke lijnen en conclusies kunnen wij volgens hem dan van toepassing verklaren op de provincies?

Volgens mij staat er in de conclusies van de commissie-Leemhuis niet dat wij het aantal raadsleden moeten verminderen, dus wat hebben wij dan uit de evaluatie op het punt van de gemeenten geleerd wat wij nu op de provincie van toepassing kunnen achten?

De minister zegt dat dit voorstel ook te maken heeft met het beleid om te komen tot een andere overheid. Als de SP-fractie tegen dit voorstel zou stemmen, zou zij dan de wijziging van de omvang van de politieke kaste in Nederland onbespreekbaar maken? Met andere woorden, zouden wij dan vóór de politieke kaste van Nederland zijn? Ik hoop niet dat dit zo is en volgens mij is de SP ook niet voor de politieke kaste in Nederland, maar voor een echte volksvertegenwoordiging. Daarom moet ik ook de vraag stellen of dit voorstel leidt tot die betere volksvertegenwoordiging. Of is het zo dat wij juist meer professionals krijgen en daardoor meer een politieke kaste? Daar hebben wij gelukkig de commissie-Leemhuis niet voor nodig, want ik denk dat wij binnen de SP al uit die kwestie zijn. Wij weten al dat, als het aantal volksvertegenwoordigers wordt verminderd en de politiek nog meer wordt geprofessionaliseerd, wij de kans lopen dat de politieke kaste invloedrijker wordt en dat minder mensen in Nederland veel meer te vertellen krijgen. Ik wil graag van de minister in tweede termijn horen wat het probleem is waar wij hier vandaag voor staan. Welke oplossing biedt dit voorstel daarvoor? Ik weet het niet. Wat

ik wel weet is dat, als wij vandaag de Eerste Kamer opdoeken, dit 8 miljoen euro oplevert.

\*N

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. In eerste termijn heb ik vier punten aan de orde gesteld. Mijn fractie heeft de dualisering, de discussie daarover en de manier waarop een en ander in het provinciaal bestuur wordt uitgewerkt, op geen enkel moment in de discussie gebruikt als argumenten om het huidige aantal statenleden te handhaven, laat staan te vergroten. Wij hebben het rapport van de commissie-Leemhuis gezien in het licht van de rol van de volksvertegenwoordiging en, met de nodige voorbehouden, geëxtrapoleerd naar de provinciale staten, aangevuld met eigen waarnemingen. Daaruit wordt duidelijk dat de werkbelasting van de leden van provinciale staten verkleurd is. Dat heeft te maken met de gewinning aan de dualisering en met de vele verkeerde manieren waarop men dit proces is ingegaan. Uiteraard leidt dat tot een hogere werkbelasting en tot veel energieverlies. Na enige tijd zal dit zich allemaal hebben gezet en daarom zal het voor mijn fractie geen argument kunnen zijn om te spreken van een hogere belasting. Het is juist de bedoeling dat men het veel effectiever doet. Als het professioneler gebeurt, heb ik daar eigenlijk ook geen bezwaar tegen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zult het met mij eens zijn dat die conclusie op dit moment niet kan worden getrokken, omdat de verkleuring voor een deel wordt veroorzaakt door de rol van volksvertegenwoordiger die statenleden op zicht hebben genomen. Dat blijkt ook uit het rapport, en dat past in de lijn van de dualisering. Bent u het met mij eens dat er op dit moment geen finale conclusies kunnen worden getrokken?

De heer **Engels** (D66): Finale conclusies zijn überhaupt nog moeilijk te trekken als het over dit soort vraagstukken gaat. Ik heb wel heel duidelijk gemaakt dat ik op dit moment niet kan inzien dat een en ander invloed zou hebben op vergroting of handhaving van de huidige omvang van de staten. Anders is er structureel iets mis met de wijze waarop wij de dualisering in de praktijk vorm geven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Vermindering van de omvang van de staten valt ook niet af te leiden uit wat er nu ligt.

De heer **Engels** (D66): Ik heb u gezegd dat een en ander voor mijn fractie geen argument is geweest in de discussie. Wel hebben wij de vraag gesteld of de argumenten die wel zijn genoemd, wellicht anders beoordeeld moeten worden of in een ander daglicht komen te staan. Daarover wil ik graag het oordeel van de regering horen. Dat oordeel heb ik ook gekregen en u hebt, gelet op sommige interrupties, overigens wel gemerkt dat de regering en de fractie van D66 op dit punt tamelijk dicht bij elkaar staan. Dat mag ook wel eens gezegd worden.

Voorzitter. Ik kom bij de andere punten. De grootste zorg van mijn fractie geldt de relatie tussen de

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

---

omvang en de besluitvaardigheid. Dat was zo'n groot punt omdat onze zorg, in vertegenwoordigende organen te komen tot een grotere bestuurskracht, meer besluitvaardigheid en het aansturen op hoofdlijnen, zo groot is. De wens om dat te bereiken, is eveneens heel groot. Wat dat betreft, zijn wij altijd voorstander geweest van de dualisering en vroegen wij ons af wat de belangrijkste bijdrage is om tot die cultuur te komen. Toen heeft de minister gezegd -- en dat deed mij deugd -- dat het een belangrijk element is. Voor mij blijft het niet het belangrijkste. Vervolgens kwam het verhaal dat het, geïnspireerd door de dualisering, verbonden diende te worden met het element van verdere ontwikkeling van de bestuurscultuur en dat er ook een relatie is met de kwaliteit van statenleden en overigens ook van raadsleden, maar het laatste is voor dit wetsvoorstel niet van belang. In die bredere context en gezien de wens van mijn fractie dat volksvertegenwoordigende organen op hoofdlijnen en besluitvaardig functioneren, is de argumentatie op een manier aangescherpt die overeenkomt met wat mijn fractie heeft gevraagd.

Ik kom op de vraag hoe het wetsvoorstel moet worden gezien in het licht van de bestuurlijke omgeving en vooral de actuele ontwikkelingen en bewegingen daarin. Ik had dat niet verwacht, maar de minister heeft aangegeven dat hij daar niet blind voor is. Als ik het goed gelezen heb, zijn er in de Tweede Kamer soortgelijke vragen gesteld. Kunnen wij de zaak niet in bredere perspectief zien? Toen had de minister toch de neiging om nu eens zaken te willen doen en dan later te discussiëren over de vraag of het wel genoeg oplevert. Nu zegt de minister dat wij in deze kabinetsperiode nog een keer een fundamentele discussie voeren over een aantal aspecten en over de integraliteit van de herinrichting van het middenbestuur. Tot mijn grote vreugde zei hij desgevraagd nog dat het rapport van de commissie-Geelhoed daarin een centrale rol gaat spelen. Ik vraag nu uiteraard niet van de regering om daar al een voorzet op te geven. Ik vind het zelf een prachtig rapport, daar ben ik helder over geweest, maar ik heb niet beweerd dat alles wat in het rapport staat de opvattingen van D66 vertegenwoordigt. Misschien vindt mijn goede collega Van der Ham uit de Tweede Kamer zijn opvattingen wel vertegenwoordigd, maar ik niet de mijne. Die discussie moeten wij dus afwachten. Het feit dat wij niet ad hoc bezig blijven met dit voorstel nu en straks de Wgr-plus en dan misschien weer een hele tijd niets, vind ik al een zeer grote stap voorwaarts en een pluspunt ten opzichte van de discussie in de Tweede Kamer.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De heer Engels plaatste dat bredere kader toch ook in relatie met dit wetsvoorstel en hij zei dat het zinvol is om dat aan elkaar te koppelen. Het is goed om af en toe iets uit te knippen uit de Staatscourant. Op 24 oktober 2000 brak de auteur -- de heer Engels, fractievoorzitter van D66 van provinciale staten Drenthe -- de staf over dit wetsvoorstel, onder andere omdat het een incidenteel voorstel is en niet gekoppeld aan de bredere benadering, wat naar zijn mening moet. Hij zegt ook dat er misschien wel valt te praten over de grotere provincies die te veel statenleden hebben, maar niet op deze manier. Hij was toen dus vrij stellig in zijn kritiek op en zijn afwijzing van dit

wetsvoorstel. Hoe staat hij er nu tegenover? Is hij het met mij eens dat de gedane toezegging alleen haar waarde kan hebben als zij gerelateerd wordt aan de uitkomst van het debat waar wij het nu over hebben? Dan kan er toch nu nog geen uitkomst zijn?

De heer **Engels** (D66): Om met het laatste te beginnen: dat vind ik niet. Ik kan mij best voorstellen dat je op een gegeven moment volgtijdelijk een aantal wetgevingsprojecten tot een afronding brengt. Mijn grote angst en mijn grote bezorgdheid was dat het daarbij zou blijven en dat er überhaupt geen enkele relatie zou worden gelegd met een andere discussie. Ik zie daar nu opeens een grote horizonverbreding. U hebt uit mijn betoog ook kunnen opmaken dat wij ons niet op alle fronten steeds keren tegen dit wetsvoorstel, maar dat er wel een aantal zorgen zijn geweest. U verwijst naar een belangwekkend stukje in de Staatscourant van alweer vijf jaar geleden. Toen was ik nog jeugdiger dan nu.

In 2000 was het rapport-Geelhoed nog niet verschenen. Er lag toen nog een voorstel voor een variant van voormalig minister Peper. Daar is het een en ander aan veranderd. Hierdoor is het plaatje dus anders dan toen. Toen was ik in ieder geval kritisch. Dat heb ik later ook elders opgeschreven. Ik heb vanmiddag laten blijken dat ik op een aantal punten nog steeds kritisch was. Ik moet wel zeggen dat de minister allerlei bewegingen maakt, waardoor het voor mij steeds moeilijker wordt om die kritiek vast te houden. Zo kom ik meteen op het laatste punt van de representativiteit. Het is goed dat u blijft staan, mijnheer Platvoet, want u hebt gezegd dat de minister allerlei dingen tegen mij zegt om mij over de streep te trekken. Zo ken ik deze minister alleen niet. Ik zal u zeggen wat er is gebeurd. Deze minister heeft in zijn betoog laten blijken dat hij oprecht bezorgd is over de kwaliteit van de democratie en de plaats van kleine fracties daarin, over de pluriformiteit en de representativiteit. Aangezien dit debat in de Tweede Kamer met een andere minister is gevoerd, heb ik gevraagd of deze minister er anders over dacht. Ik wil u eerlijk zeggen dat ik niet meteen de indruk had dat dit het geval was, maar hij heeft mijn fractie wel een toezegging gedaan, aansluitend op zijn eerdere opmerkingen ten principale over dit punt. Hierdoor is het voor mij duidelijk dat het niet zo moeilijk is om een dergelijke toezegging te doen. U hebt gelijk als u vraagt of ik nog argumenten heb om namens mijn fractie te zeggen dat ik met dit voorstel niet uit de voeten kan. Daarop kan ik zeggen dat dit nauwelijks nog het geval is. Op de punten waarover wij aarzelingen hadden, hebben de minister en het kabinet buitengewoon positief gereageerd. Dat moet ik in mijn achterhoofd houden bij mijn eindafweging ten aanzien van dit wetsvoorstel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Op welke toezegging met betrekking tot de pluriformiteit doelt u dan?

De heer **Engels** (D66): Ik denk dat ik bijna letterlijk kan zeggen wat ik tegen de minister heb gezegd, maar ik heb de tekst niet bij mij. Ik heb gevraagd of hij bereid is om te kijken naar mogelijkheden om te komen tot een ander systeem voor de berekening van restzetels, omdat elk

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

---

ander systeem wat denkbaar is -- dat zijn er vele -- voordeliger is dan het huidige systeem. Ik zeg u eerlijk dat ik rekenkundig wat minder onderlegd ben. Ik heb er ook nooit over geschreven in de Staatscourant. Ik kan niet precies overzien hoe groot de effecten zijn, maar ik denk dat zij niet zo geweldig groot zijn. Ik denk dat het voor de bestuurspsychologie en ten aanzien van dit wetsvoorstel voor kleinere fracties en partijen van groot belang is als de regering bereid is om na te gaan of er iets aan te doen is om de zaak te verbeteren. Ik heb gevraagd of hij dat wil nagaan. De minister heeft gezegd dat hij dat zou doen en dat hij zou meedelen wat de uitkomst ervan was. Meer heb ik niet gevraagd.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U bent niet thuis in rekenen. Ik ben dat ook niet helemaal, maar wel een beetje. De kiesdeler gaat niet omlaag, of je nu de grootste overschotten hanteert of het grootste gemiddelde. In die zin heeft het geen enkel effect op de pluriformiteit.

De heer **Engels** (D66): Dat is voor mij de vraag. Ik heb gevraagd of dat kan worden nagetrokken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nee, het is een feit.

De heer **Engels** (D66): Dan hoeft u toch geen problemen te hebben met het feit dat de minister mij zo tegemoetkomt?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik wil ervoor waarschuwen dat u zich misschien blij maakt met een dode mus.

De heer **Engels** (D66): Dat lijkt mij bijna uitgesloten, want ik heb niet gevraagd om iets voor mij of mijn fractie te doen wat tot grote effecten leidt. Wij praten over marges en ik heb het woord bestuurspsychologie gebruikt. Daaruit mag u afleiden dat ik best blij ben. Ik probeer dat ook echt uit te stralen, maar dan moet u niet net doen alsof ik straks huppelend naar de trein ga. Ik probeer het ook wel een beetje verborgen te houden. Ik laat het hierbij. Ik ga mij nu concentreren op mijn vertrek.

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Voorzitter. Ik heb met belangstelling geluisterd naar wat de minister te vertellen had en naar de discussies die zich naar aanleiding daarvan hebben ontsponnen. De verhalen waren soms heel mooi. Toch blijft bij mij het gevoel hangen dat het hachelijk is om te verwachten dat er een echte conclusie kan worden getrokken uit een discussie waarin van geen enkele kant echte argumenten kunnen worden aangedragen. Dat geldt natuurlijk voor degenen die de status quo willen handhaven. Ik reken mijzelf op dit moment tot die groep. Het is duidelijk dat dit betekent dat je bij een betrekkelijk willekeurig gegeven blijft dat op dit moment nou eenmaal bestaat. Je kunt wel aanvoeren dat er bepaalde dingen verloren kunnen gaan als je tot vermindering van het aantal leden van de Staten komt. Die conclusie wil je op dit moment misschien wel niet trekken.

Aan de andere kant heeft de minister bepaalde voordelen genoemd die hij zou zien in vermindering van het aantal leden, maar ook zijn conclusie blijft dat het voorgestelde

betrekkelijk willekeurig is. Hij onderstreept dit zelf ook eigenlijk heel duidelijk door aan te geven dat de situaties in verschillende provincies niet echt vergelijkbaar zijn, omdat er verschillen zijn tussen verstedelijkte provincies en plattelandsprovincies en omdat het ook een groot verschil uitmaakt of er in een provincie WGR-plus-regio's zijn, omdat zij dan een heel groot deel van de werkelijke bevoegdheden op haar eigen grondgebied kwijt is. Al deze elementen zijn helemaal niet verdisconteerd in dit voorstel, dus het blijft toch zeer willekeurig. Net als vele anderen in deze Kamer ben ik dan ook blij dat de regering van plan is, binnenkort de hele indeling van het middenbestuur aan de orde te stellen. En ik ben het graag met mevrouw Meindertsma eens dat daarbij in ieder geval alle verschillende typen regio's aan de orde moeten komen die wat door elkaar beginnen te lopen, die het zicht verduisteren en die het ook moeilijker maken om te bepalen, hoeveel er in de verschillende lagen geïnvesteerd moet worden. Natuurlijk moet ook het rapport-Geelhoed daarbij aan de orde komen, want daarmee kan misschien de weg gewezen worden.

Per saldo kom ik nu tot dezelfde conclusie als vanmiddag. Als wij constateren dat er aan beide kanten wellicht voordelen te behalen zijn, maar dat beide kanten uiteindelijk een betrekkelijk willekeurig uitgangspunt kiezen, waarom zouden wij dan een beslissing als deze nemen? Laten wij dan maar wachten.

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Voorzitter. De minister heeft gezegd dat hij bereid is tot een discussie over het bestuurlijke middenniveau, de provincie, in relatie tot de andere bestuursniveaus, met de eventuele consequenties voor optimale vertegenwoordiging. In die discussie moet er inderdaad een dwingende relatie aangebracht kunnen worden tussen optimale vertegenwoordiging als democratisch ideaal, de zich ontwikkelende takenpakketten van de provincie en de bijzondere ontwikkelingen van dit moment, zoals de WGR-plus, maar ook een visie op de provincie van de toekomst, onder andere in Europees perspectief. Op dit alles moeten wij meer zicht hebben -- de zaak is in beweging, er zijn veranderingen gaande -- voordat wij op één bestuursniveau een ingreep plegen die optimale vertegenwoordiging wel degelijk aantast. Vermindering van het aantal statenleden telt voor kleinere partijen nu eenmaal veel meer mee dan voor grotere.

Het laatste wat ik in deze discussie wil horen, zijn argumenten op het gebied van het nut: hoeveel geld levert het op? Daar gaat het niet om. Je mag streven naar een effectief en efficiënt bestuur, maar deze vraag haalt de waarde van een representatieve democratie en een pluralistische bureaucratie onderuit. Wij vragen ook niet of het wel efficiënt is als een politieke partij of een politieke jongerenvereniging tien bestuursleden heeft, terwijl ze misschien driehonderd leden heeft. Welke criteria hanteren wij voor de ledenraad of het bestuur van de ANWB of de Veiligheidsraad? Dit dient nooit de uiteindelijke toetssteen te zijn, want dan ondergraven wij het ideaal dat wij allen nastreven. Hierin past dus ook niet de uitlating van de minister dat wij op z'n minst de schijn op ons zouden laden dat de omvang van de politieke kaste onbespreekbaar zou

zijn. Het woord "kaste" roept een beeld op dat mij niet bevalt. Wij willen wel over dit onderwerp spreken, maar dan in verdraaid serieuze termen, want dit is voor ons een zeer serieus thema en het dient dan ook als zodanig behandeld te worden.

Het woord "professioneel" valt hier erg vaak: "dan moeten ze het maar professioneler doen". Wat is een professe? Dat is een beroepsgroep die zich bezighoudt met activiteiten die betrekking hebben op centrale maatschappelijke waarden. Ik refereer aan onze aloude Van Doorn en Lammers, het sociologieboek waarmee wij zijn opgegroeid. Wij houden ons als politieke laag in deze samenleving bezig met centrale waarden, wat wij inderdaad verdraaid professioneel moeten doen. Een van de aspecten van die professionaliteit heeft inderdaad betrekking op de goede relatie met de burger. Wat dat toevoegt aan de discussie, ontgaat mij.

Wij begrijpen wel dat met de feitelijke ontwikkeling die de dualisering heeft gebracht, er een aantal Statenleden is bijgekomen. Formeel is dat niet zo, maar wel feitelijk. Wij kunnen ook begrijpen dat dat om enige correctie vraagt. Maar de voorstellen zoals ze er nu liggen, zijn te drastisch, te onvoldoende onderbouwd en in een tijdperk van ingrijpende structurele veranderingen hebben we allereerst behoefte aan een behoorlijke evaluatie.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Het is toch logisch om te constateren dat, naarmate de bestuurlijke werkelijkheid op het middenniveau steeds complexer wordt door andere opgaven, met name in de coördinerende en regisserende sfeer, de professionaliteit moet toenemen? Er moet toch meer kennis aanwezig zijn van al die velden?

Mevrouw **Bemelmans-Vidéc** (CDA): Natuurlijk, het hangt ervan af hoe je professionaliteit definieert. Natuurlijk betekent dat kennis, maar iedere beroepsgroep heeft meerdere aspecten. Het onderhouden van contacten met de burgers sluit het hebben van inhoudelijke kennis van de materie toch niet uit?

De minister houdt staande dat hij de prijs die wordt betaald voor representativiteit allerm minst onaanvaardbaar hoog vindt, en dat het voorstel niet ten koste gaat van de democratie. Wel, wij blijven van mening dat dat onvoldoende beredeneerd is. Wij zien te veel in onze ogen wezenlijke bijdragen leverende fracties in omvang afnemen om dat zo te beoordelen. Wanneer daarvoor heel goede redenen zijn, kunnen we daarover discussiëren, maar de onderbouwing die nu voorligt is onvoldoende.

De minister heeft een vraag die wij hebben gesteld niet beantwoord. Het gaat om zijn visie op de regionale volksvertegenwoordiger en diens relatie tot de burger, afgezet tegen dezelfde verhouding in het nieuwe kiesstelsel.

\*N

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitvoerige, goede beantwoording.

De discussie over het middenbestuur is een permanente. Ik begin steeds meer het idee te krijgen dat de drie bestuurslagen van Thorbecke zo gek nog niet waren. Maar een permanente discussie is geen excuus om een slecht besluit te nemen. Dit wetsvoorstel is hier in 2000 ingediend, en af en toe mag je wel eens een besluit nemen. Wij denken dat dit een goed besluit is. Sinds 2000 is er ook wel wat gebeurd. Ik noemde 2002, een politiek turbulent jaar, waarin door de politiek een zeer duidelijk signaal werd afgegeven over het bestuur. We hebben allemaal gezegd dat we daaruit lering zouden trekken, en nu vervlakken we weer.

De heer **Van Raak** (SP): Wat heeft vermindering van het aantal leden van provinciale staten te maken met de lessen die u hebt getrokken uit de gebeurtenissen in 2002? Ik ben erg benieuwd!

De heer **Luijten** (VVD): Dat waren de politieke debatten over "die vele bestuurders die maar wat doen en die je nooit ziet". De aard en omvang van het functioneren van het politieke bestuur staan constant ter discussie. Dat er te veel bestuurders in dit land waren, de discussie daarover hebben wij met z'n allen gevoerd.

De heer **Van Raak** (SP): Ik weet niet of dat debat er over ging dat wij te veel bestuurders hadden. Ik hoor zelden in debatten dat er te veel bestuurders zijn. Ik hoor wel heel vaak dat er slechte bestuurders zijn. Dan wijzen mensen bijvoorbeeld op bestuurders van de VVD. Het is een mooie uitdaging voor deze Kamer om voorstellen te doen om de kwaliteit van bestuurders en van provinciale staten te verhogen. De vraag die ik aan de minister heb gesteld en die ik nu ook aan de heer Luijten stel, is hoe het voorstel tot verlaging van het aantal leden zich verhoudt tot het kwalitatief beter maken van het provinciaal bestuur in casu de controle door provinciale staten. Wat is het verband daartussen?

De heer **Luijten** (VVD): Ik ben niet onder de indruk van al die tranentrekkende betogen over de rol van leden van provinciale staten. Het zou inderdaad het ware democratisch paradijs in Nederland zijn, als ik het zo hoor. Er zijn er zelfs 70 bij gekomen door de dualisering. Volgens mij heeft dat echter weinig te maken met de democratie. De heer Van Raak heeft aangegeven dat deze mensen zich met de bevolking bezig moeten houden evenals met de uitvoering. De minister heeft al uitvoerig aangegeven dat de provinciale staten vaak niet gaan over de uitvoering. Het is een middenbestuur. Dat houdt in -- het woord zegt het al -- dat het zich niet dagelijks met de bevolking bezighoudt. Waar zijn de leden van het middenbestuur dan wel mee bezig? Met elkaar. Welnu, zitten wij daar nu op te wachten? Ik denk van niet, zeker nu er door de dualisering nog meer mensen bij zijn gekomen.

De heer Van Raak heeft nog het punt opgeworpen van de pluriformiteit en de representativiteit. Op dat punt ben ik het met de heer Platvoet eens waar het gaat om de verhoging van de kiesdrempel. De vraag is of die verhoging zo erg is. De minister heeft gezegd dat het in de huidige situatie zou betekenen dat er één statenlid of één

partij niet vertegenwoordigd zal zijn in de huidige staten als het nu van toepassing zou zijn. Is dat erg? Is de democratie ermee gediend dat wij allemaal eenmansfracties krijgen die geen deuk in een pakje boter slaan? Is daar het democratisch gehalte van de staten mee gediend? Of zit de bevolking te wachten op een bestuur dat af en toe een besluit neemt? Wij denken het laatste. In mijn ervaring is een kleiner bestuur vaak effectiever en levert het meer discussie op dan een groot amorf bestuur dat geen besluiten neemt en dat vastloopt in allerlei procedures en geneuzel. Ik heb zelf ook nagegaan waarmee statenleden zich bezighouden. Dat is inderdaad op een detailniveau, dat wil je niet weten. Het zou uitstekend zijn als ze zich bezig zouden houden met de kiezers. Alleen, in de verkiezingen van provinciale staten herken ik dat niet, gelet op de laagste opkomst ooit, vergeleken met de nationale verkiezingen. Bovendien heb ik geen overvloedige mails gehad met de mededeling: doe het mij niet aan, ik verlies mijn vertegenwoordiger in de staten. Ze hebben hier niet huilend bij mij op de stoep gestaan. Ik steun dan ook van harte het voorliggende voorstel. Natuurlijk zeg ik mevrouw Bemelmans na, dat het niet om het geld gaat. Dat betekent echter niet dat wij hier niet mogen constateren dat het niet doorgaan van het wetsvoorstel 2,2 mln euro kost.

De heer **Van Raak** (SP): De heer Luijten beklaagt zich erover dat in provinciale staten te veel provinciale bestuurders alleen met zichzelf bezig zijn.

De heer **Luijten** (VVD): Met elkaar bezig zijn.

De heer **Van Raak** (SP): Met elkaar. Het gevolg van dit voorstel is dat er minder provinciale bestuurders met elkaar bezig zijn. Is dat nu een verbetering? Het probleem was toch dat er een kloof is tussen burgers en bestuurders? Daar zouden wij toch een antwoord op moeten zien te vinden? Daar zouden wij toch mechanismen voor moeten verzinnen om de politiek dichterbij de burgers te brengen of, nog beter, de burgers meer bij de politiek te betrekken? Dit voorstel is daar dan toch helemaal geen antwoord op?

De heer **Luijten** (VVD): U ontkent dan de aard van een middenbestuur. Een middenbestuur staat per definitie niet dicht bij de burgers. Wat provinciale staten vooral moeten doen, is gedeputeerde staten controleren. Als mensen er niet genoeg tijd en energie in kunnen steken, gaan ze er natuurlijk van alles bij verzinnen. Ik vind dat geen goede ontwikkeling. In mijn visie, zeker na de dualisering, zou een provinciaal statenlid gedeputeerde staten moeten controleren.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik heb met belangstelling naar de reactie van de minister geluisterd. Het spijt mij dat ik mevrouw Meindertsma toch moet bijvallen, als zij constateert dat er in veel opzichten sprake was van een herhaling van de discussie in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel als zodanig. In ieder geval vind ik dat die herhaling geldt voor de regering. Ik heb van die kant geen enkel nieuws vernomen, geloof ik.

Het komt erop neer dat er op de tast, zoals de minister tussen neus en lippen zei, een kwantitatieve keuze is gemaakt, die voorzien moet worden van kwalitatieve argumenten. Aan die kwalitatieve argumenten van de regering heb ik in eerste termijn aandacht besteed. Deze waren en zijn in onze ogen onvoldoende. Ik val mevrouw Bemelmans bij dat ik mij in de versterkte niet heb bezondigd aan het gebruiken van utilistische argumenten. Dat wens ik ook niet te doen.

Het zou dwaas zijn, als ik na dit gezegd te hebben in tweede termijn ging herhalen wat ik in eerste termijn al naar voren heb gebracht, en dat zal ik dan ook niet doen. Ik merk slechts op dat er wel iets nieuws is gebeurd, sinds de discussie in de Tweede Kamer is gevoerd, en dat is de dualiseringsoperatie, zoals anderen ook hebben gesignaleerd. Wat daarvan ook het gevolg zal of moet zijn, onze stelling is dat dit een onjuist moment is om een beslissing over een punt als de verkleining van de colleges van provinciale staten te nemen. Ik merk nogmaals op dat wij helemaal niet spreken over verkleining van de colleges van gedeputeerde staten, ofschoon dat wel wordt gesuggereerd door het wetsvoorstel.

Het mag mij nagehouden worden dat ik op dezelfde manier eindig als in eerste termijn. Ook met ons is te spreken over een maximering van het aantal statenleden in onze provincies. Ik heb nooit beweerd dat de verdeling die wij nu kennen, als het ware heilig is. Als wij terug zouden gaan naar de situatie die voor de dualisering bestond, zou de minister ons al een heel eind in zijn richting meegekregen hebben.

\*N

Minister **Remkes**: Voorzitter. Ik kan betrekkelijk kort zijn, omdat er niet zoveel aanvullende vragen zijn gesteld. Mevrouw Meindertsma heeft de vraag gesteld hoe de minister de route voor de wat bredere bestuurlijke discussie voor zich ziet. Ik stel mij voor dat wij die discussie voorbereiden in deze kabinetsperiode, want het is niet mijn gewoonte om toezeggingen te doen voor een volgende periode, inclusief een parlementair debat. Daarmee komen de bouwstenen op tafel voor een volgende kabinetsformatie. Daarover moeten natuurlijk toch politiek-bestuurlijke afspraken worden gemaakt. Bij een dergelijk traject heb ik zelf nog het genoegen om de discussie met deze Kamer te voeren en deze Kamer heeft het genoegen om die discussie met mij te voeren. Hierbij is ook het rapport-Geelhoed aan de orde. Mevrouw Bemelmans vindt dat ook de provincie van de toekomst daarbij aan de orde moet zijn. Dat vind ik ook. Ook moet de vraag beantwoord worden of de provincie nog wel toekomst heeft. Dat zal onherroepelijk ook aan de orde komen bij bijvoorbeeld het onderwerp van bestuurlijke drukte.

De heer Platvoet vraagt wat mijn toezegging aan de fractie van D66 betekent. Ik houd er niet van om uitsluitend wat te roepen voor de bühne. Ik heb gezegd dat wij ernaar kijken. Dat betekent ook dat wij er met een "open mind" naar kijken. Ik loop vanzelfsprekend niet inhoudelijk op de zaak vooruit. Het gaat echter niet om een lege huls. Dan zou ik het niet op die manier zeggen. Dan zouden wij elkaar voor de gek houden.



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

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister weet dat het gaat om pluriformiteit en om het punt van het grootste gemiddelde en het grootste overschot. Mijn vraag is of de minister bereid is om zich in te zetten om het grootste gemiddelde in te wisselen voor de grootste overschotten.

Minister **Remkes**: De heer Platvoet stelt een overbodige vraag. Dat moet hij niet doen. Hij krijgt daar toch geen antwoord op. Ik heb gezegd dat wij er met een "open mind" naar kijken. Ik sluit mij niet af voor argumenten die pleiten voor andere modellen. De heer Platvoet moet niet proberen om op een achternamiddag zijn gelijk te halen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ben een voorstander van het grootste gemiddelde.

Minister **Remkes**: Dan begrijp ik de vraag niet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister probeert om D66 binnen boord te krijgen met een loze toezegging. De minister zou bereid zijn om de systematiek van de grootste gemiddelden te vervangen door die van de grootste overschotten. De minister is daartoe blijkbaar niet bereid. Het gaat dan om een lege huls oftewel een dode mus. D66 moet zich dus niet binnen boord laten trekken met dit argument. D66 moet nog maar eens goed nadenken over deze substantiële niet-toezegging!

Minister **Remkes**: Ik doe niets af aan wat ik heb gezegd. De heer Engels heeft een belangrijke vraag gesteld.

Het gaat erom de argumenten voor het wetsvoorstel te beoordelen in het licht van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren en de inzet van het kabinet. Hoe moeten die argumenten gewogen worden? Zijn de zaken scherper of minder scherp komen te liggen? Vanuit vier verschillende invalshoeken trek ik de volgende conclusie. Wie de zaken opnieuw weegt, ziet dat de argumentatie voor het wetsvoorstel slechts zwaarder is geworden. Daarbij wijs ik op de ontwikkeling van het dualisme en de overige inzet van het kabinet.

Tegen mevrouw Bemelmans zeg ik dat het niet om het geld gaat. Dat is een ondergeschikt element in de discussie. Ik geef antwoord op de vraag die daarover is gesteld. Dat zijn de feiten.

Er is gevraagd naar de commissie-Leemhuis en de voorspellende waarde daarvan voor de evaluatie van de dualisering van de provincies. Die operatie moet nog gestart worden.

Ik heb gezegd dat ik het aannemelijk acht dat uit die evaluatie dezelfde signalen komen als uit de evaluatie van de commissie-Leemhuis. Ik zal een aanbeveling voorlezen van pagina 28: "De voorgestelde verheldering van de rollen zal het tijdsbeslag van het formele raadswerk verminderen, waardoor de raad meer op hoofdlijnen kan werken en als volksvertegenwoordiger kan optreden." Dat is een van de centrale vragen die bij dit wetsvoorstel in het licht van de dualisering aan de orde zijn. Dat pleit er dus voor om dit wetsvoorstel te aanvaarden.

De heer Engels heeft mij geen nadere vragen gesteld. Hij heeft een aantal zaken op een rijtje gezet, waar ik het zeer mee eens ben. Ik behoor niet tot de school die denkt dat het voor de bakker is als je een prachtig

wetsvoorstel over een structuurwijziging aanneemt. De kwaliteit van de volksvertegenwoordigers is slechts voor een deel een kwestie van structuur. Belangrijker zijn de cultuur en de kwaliteit.

De heer Ten Hoeve heeft gezegd dat wij de status-quo moeten handhaven. Welke status-quo bedoelt hij? Bedoelt hij de status-quo van vandaag of van voor de dualisering? Er is inmiddels wel het een en ander gebeurd en ik vind dat de heer Ten Hoeve daaraan voorbij gaat.

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Daarmee maakt u het probleem ineens veel groter dan het was. Er is een betrekkelijk kleine wijziging opgetreden in de aantallen door de dualisering. U komt nu met een grote verandering ten opzichte van wat er was. Dan zeg ik dat wij dit moeten laten zitten totdat wij meer weten.

Minister **Remkes**: Je kunt het ook anders zeggen. De ontwikkelingen tot nu zijn voor ons een extra argument in de afweging die wij maken. Dat pleit ervoor om dit wetsvoorstel te aanvaarden. Het bezwaar dat u zou kunnen hebben tegen dit wetsvoorstel is in ieder geval met een vrij aanzienlijk aantal statenleden gereduceerd.

Voorzitter. De heer Holdijk komt ook uit bij de status-quo, maar dan die van voor de dualisering. Zijn conclusie is dat dit niet het juiste moment is om dit wetsvoorstel te aanvaarden. Als ik zijn argumenten goed heb begrepen, dan vrees ik dat ieder moment ongeschikt is.

Ik ben het eens met de opmerkingen van de heer Luitjen over de aard van het provinciale takenpakket en de relatie tussen bestuur, volksvertegenwoordiger en burger. Die is fundamenteel anders dan op gemeentelijk of op landelijk niveau. Dat zeg ik ook tegen mevrouw Bemelmans. Dat staat wat mij betreft los van de discussie over het kiesstelsel. Het is zeer wel mogelijk om dit voorstel te onderschrijven, terwijl ons nog een stevige discussie te wachten staat over het kiesstelsel. Ik denk dat die twee zaken niet haaks op elkaar hoeven te staan.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: De stemming zal niet volgende week plaatsvinden, want dan is het reces, maar op 15 februari dan wel in de week daarna. Dat zal uiterlijk vrijdag bekend worden, zo hebben wij in het college van senioren afgesproken.

\*\*

De vergadering wordt van 19.00 uur tot 20.00 uur geschorst.

\*B

\*!Implementatie Europese richtlijnen\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het kabinetsstandpunt inzake de wenselijkheid van bijzondere wettelijke bepalingen voor het waarborgen van tijdige implementatie van Europese richtlijnen (EK 29200-VI, F);**
- **het JBZ-onderdeel van de Staat van de Unie (hoofdstuk 3) (TK 29803, nr. 1);**

**- het Haags Programma (bijlage 1 van de Conclusies van het voorzitterschap).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik dank de Kamer voor de waarderende woorden die zijn gesproken over het "programma van Den Haag". Ik geef de voorkeur aan deze term boven de term "het Haags programma". Als wij niet oppassen, doen wij onze eigen taal de deur uit. Het "programma van Den Haag" werd in het Engels vertaald met "The Hague program" en vervolgens werd het in het Nederlands terugvertaald met het "Haags programma". Dat zou bij sommigen associaties kunnen oproepen die afdoen aan de inhoud van het programma. Ik heb overigens begrepen dat dit hier niet het geval is, zij het dat ik het met de heer Van de Beeten nog moet hebben over de vraag of het aantal pagina's over een bepaald onderwerp het belang van dat onderwerp aangeeft. De Grondwet is nog altijd een van de kortste wetten die wij hebben en desondanks de belangrijkste wet. Dus hierover moeten wij het verder maar niet hebben.

De heer Jurgens heeft namens de gehele Kamer gesproken over de implementatie van Europese richtlijnen. Ik constateer met enige verwondering dat de regering, die tegemoet wenste te komen aan het standpunt van de Eerste Kamer, toch nog fout begrepen wordt. In zijn brief geeft het kabinet aan dat het terugkomt op eerdere mededelingen over de implementatie van EU-richtlijnen. Het stelt dat delegatiebepalingen, die inhouden dat er kan worden afgeweken van de wet, als zodanig kunnen leiden tot een ongewenste situatie en tot onduidelijkheden in de wetgeving. Overigens zijn dergelijke delegatiebepalingen naar de mening van het kabinet ook niet nodig.

De heer Jurgens hield een meer principiële betoog over de uitleg van artikel 81 van de Grondwet dat bepaalt dat de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk. Daarop wordt op geen enkele manier inbreuk gemaakt, tenzij deze Kamer van mening is dat de Grondwet een materieel wetsbegrip kent. Zowel Bohtlink en Logemann als Van der Pot geven aan dat het niet de bedoeling is van die bepaling in de Grondwet om een materieel wetsbegrip te geven. Ook na de diverse wijzigingen is niet een materieel wetsbegrip ontstaan. De verwarring is ontstaan omdat wij in Indonesië wel een dergelijk materieel wetsbegrip kenden. Wij gaan nu uit van een formeel wetsbegrip.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik denk dat wij met elkaar moeten vaststellen wat het materiële wetsbegrip is. Het materiële wetsbegrip houdt in dat alle verbindende voorschriften die de burgers binden bij de wet moeten worden vastgesteld. Dit materiële wetsbegrip is niet in de Grondwet vastgelegd. Daar hebben wij geen verschil van mening over. Het gaat hier echter om een formeel wetsbegrip. Wat moet ik een wet noemen? Datgene dat door Koning en Staten-Generaal is vastgesteld. Vervolgens zeg ik: als een formele wet gewijzigd wordt, moet dit door

een andere formele wet gebeuren. Ik haal het hele materiële wetsbegrip er niet bij.

Minister **Donner**: Op dit punt zijn wij het eens, maar dat is niet aan de orde als de wetgever zelf bepaalt dat bepalingen van de wet wijken voor andersluidende bepalingen van een lagere wetgever. De wetgever kan te allen tijde bepalen in welke situatie bepalingen van de wet voor andersluidende bepalingen wijken, ongeacht of die ook door de wetgever zijn vastgesteld, dan wel door een lagere wetgever dan wel zelfs door een niet-wetgever zijn vastgesteld.

In het Nederlands staatsrecht is er dan nog de vraag in hoeverre wetgevende bevoegdheid gedelegeerd kan worden aan niet-publiekrechtelijke autoriteiten. In eerlijkheid vrees ik dat wij dit op een aantal punten al wel gedaan hebben, onder andere daar waar in wetgeving verwezen wordt naar normen van het Normalisatie Instituut, waar de norm eventueel uitdrukkelijk wordt opgenomen, maar ook latere wijzigingen van de norm worden geïntegreerd in toekomstige wetgeving. Die mogelijkheid zit dus al in de wetgeving.

Ook overigens is artikel 81 nooit uitgelegd in die zin dat niet ook bijvoorbeeld bepalingen van noodwetgeving de mogelijkheid bevatten dat bij lagere regelgeving, bij algemene maatregel van bestuur of zelfs bij ministerieel besluit kan worden afgeweken van de wettelijke bepalingen. Ook verder kennen wij in de wetgeving dergelijke bepalingen waarin de wetgever uitdrukkelijk aangeeft dat een bepaling geldt, maar eventueel kan terugtreden voor een andersluidende bepaling van een andere autoriteit.

Bij dit alles is uiteraard primair ook de vraag hoe specifiek de wetgever dit doet. In bepalingen zoals die aan de orde waren, ging het inderdaad in generale om een bevoegdheid om afwijkende bepalingen vast te stellen, maar doorgaans gaat het dan om een bevoegdheid die zegt: er mag alleen afwijkende wetgeving worden vastgesteld indien dit strikt dient ter uitvoering van verplichtingen van Europees recht. Op dat punt gaat het derhalve om de erkenning van een binding waarvoor de wetgever sowieso zou moeten wijken die vertaald wordt in algemene maatregelen van bestuur, maar het op zichzelf ook uit juridisch oogpunt niet ten principale onjuist zou zijn dat de wetgever daar voor wijkt.

Ik zal straks ingaan op de vraag of dit wenselijk is, maar het gaat nu om de vraag of artikel 81 in die zin moet worden uitgelegd dat de wetgever niet in een wettelijke bepaling zou kunnen bepalen dat er in bepaalde gevallen eventueel kan worden afgeweken van de regels van die wet, hoe bepaald of onbepaald die bepaling ook is opgenomen. Nogmaals: als het gaat om de uitvoering van verbindende verplichtingen van Europees recht, is dat niet een onbepaalde bepaling, maar een bepaalde, want het zijn bepalingen die wij sowieso moeten uitvoeren.

De heer **Van der Beeten** (CDA): De minister spreekt nu over afwijken van de norm zoals die in formele zin in de wet is neergelegd. Ik kan mij daar iets bij voorstellen, want je kunt ook de bevoegdheid toekennen aan bijvoorbeeld een ander overheidsorgaan, de minister of een gemeente om in afwijking van de norm die in de wet is vastgelegd, al

dan niet op basis van ook in die wet neergelegde concrete criteria, daarvan af te wijken. Ik denk dat het hier specifiek gaat om een situatie die wij al meermalen hebben meegemaakt, namelijk het buiten werking stellen van een in een wet in formele zin neergelegde regel.

De minister zal waarschijnlijk willen zeggen dat hier sprake is van een afwijking. Bij het begrip "afwijking" denk ik echter eerder aan de situatie dat een regel in een concrete casus niet kan worden toegepast, maar in de overige casussen wel. De minister spreekt nu over implementatie en dan komt dit begrip "afwijking" neer op het in alle gevallen voor altijd buiten werking stellen van een in de wet neergelegde norm. Ik denk dat hij daarmee een andere nuance geeft aan het begrip "afwijking".

**Minister Donner:** Je moet natuurlijk alle nuances in het oog houden, maar u werpt nu de vraag op of het wenselijk is en spreekt niet langer over de vraag of artikel 81 zich ertegen verzet. Ik constateer dat deze structuur op meerdere plaatsen in de wetgeving is geïntroduceerd en dat artikel 81 nooit zo is begrepen dat het zich daartegen zou verzetten. Zoals ik in de brief aan de Eerste Kamer heb geschreven, laat dit onverlet

dat het uit het oogpunt van ordelijke wetgeving ongewenst is. Een burger moet er in principe van uit kunnen gaan dat een bepaling in de wet te allen tijde van kracht is en dan is het ongewenst dat een AMvB tot gevolg kan hebben dat een wetsbepaling terzijde wordt geschoven. Het is nog ongewenst dat voor de uitvoering van een richtlijn een AMvB met een generale verplichting wordt vastgesteld die afwijkt van de wet. Dat zou immers kunnen betekenen dat er ook van andere wetgeving wordt afgeweken op grond van delegatiebepalingen in de wet.

Ik herhaal dat hier ten principale de vraag aan de orde is of de wetgever het zo mag doen en of het gewenst is. Het antwoord op de eerste vraag is dat artikel 81 vooralsnog nooit zo is begrepen dat het niet zou kunnen. Het antwoord op de tweede vraag is dat het, zoals ik in mijn brief schreef, ongewenst is. Daarover zullen wij het dus verder snel eens kunnen worden.

**De heer Van de Beeten (CDA):** Ik denk toch dat mijn uitleg van het begrip "afwijking" verschilt van dat van de minister, namelijk het categorisch voor altijd buiten werking stellen. Net als de heer Jurgens denk ik dat wij in deze discussie het begrip "attributie" moeten invoeren. Als via een AMvB een norm uit de formele wet categorisch buiten werking wordt gesteld om een richtlijn te kunnen implementeren, leg je volgens mij namelijk een regel van attributie in de wet neer. Ik denk dat daardoor een probleem met artikel 81 kan ontstaan. Ik wil hiervoor een argument geven dat ontleent is aan de Grondwet zelf.

In de Grondwet is in de artikelen 92 en 93 een regeling opgenomen voor de rechtstreekse werking van verdragen. Die regeling zou overbodig zijn als het mogelijk was om in een eenvoudige wet vast te stellen dat wat je bij AMvB wijzigt, ook per verdrag mag worden gewijzigd. Het feit dat de wetgever het nodig heeft gevonden om de mogelijkheid in de Grondwet op te nemen om wetten in formele zin door de rechter buiten toepassing te laten verklaren wegens strijd met een internationaal verdrag, is een aanwijzing temeer dat je heel

voorzichtig moet zijn als je het probleem verkleint tot de vraag of het wenselijk is. Ik denk dat de vraag of hier sprake is van attributie wel degelijk ook een probleem is.

**Minister Donner:** U voert de term "categorisch buiten werking stellen" in. Daarmee geeft u een uitleg aan de bepaling waarin wordt gedelegeerd. Ik herhaal dat wij hier spreken over een bepaling waarin wordt gesteld dat per AMvB de uitvoering geregeld mag worden van verplichtingen van Europees recht, die in wezen dwingen tot afwijking van de wetgeving. Dat is heel concreet. De wijze waarop de bepaling wordt geformuleerd, is dan beslissend voor de vraag of er sprake is van een afwijking of van het niet toepassing verklaren van een bepaling van een wet, indien die bepaling in strijd is met zo'n AMvB. Dat is echter allemaal afhankelijk van de wijze waarop het wordt geformuleerd.

**De heer Jurgens (PvdA):** Ik zou bijna denken dat de minister ook door de Jezuïeten is opgeleid. Daar leer je namelijk buitengewoon zorgvuldige redeneringen op te zetten om je doel te bereiken. Laten wij het even scherp stellen. De wetgever heeft een bepaalde wetstekst vastgesteld. Die tekst is dus het hoogste geldende recht, totdat de rechter uitsprekt dat het in strijd is met een hogere norm.

De minister zegt: diezelfde wetgever kan tegen een lagere regelgever zeggen dat die lagere regelgever in bepaalde omstandigheden een regel mag stellen die afwijkt van het hoogste recht in het land, namelijk de wet. Wat is dan nog -- het argument van de heer Van de Beeten versterkt die argumentatie -- de zin van een wet in formele zin als die zo gemakkelijk door een bepaling van die wetgever zelf onderuitgehaald kan worden? Kortom, wat de minister van Justitie hier verdedigt, is een algemene ondermijning van het gezag van de wet in de Grondwet. Ik vind dat niet de taak van de minister van Justitie. Ik ben overigens blij dat hij om andere goede redenen tot dezelfde conclusie komt als ik. Het is echter goed dat er een Eerste Kamer is die zich hierover uitsprekt. Als lagere wetgevers onze beslissingen als medewetgever kunnen ondermijnen, dan doen wij daar niet aan mee. De minister kan wel zeggen dat het altijd zo is gezegd, maar wij zeggen nu: dat willen wij niet zo.

**Minister Donner:** Laten wij wel wezen. De lagere wetgever kan niet afwijken van een bepaalde regel in een wet. Tenzij dezelfde wetgever die de eerste regel heeft vastgesteld, heeft bepaald dat de regel geldt tenzij die en die in die en die situatie iets anders heeft bepaald want dan geldt die bepaling. Daarmee heeft die afwijkende bepaling in wezen kracht van wet.

**De heer Jurgens (PvdA):** De discussie waarom het gaat, is of de wetgever bevoegd is om een dergelijke bepaling te maken. Hij heeft, zoals ik het destijds in moeilijk Duits staatsrecht zei, geen Kompetenzkompetenz. De Grondwet zegt: de wetgever is de regering en de Staten-Generaal. De wetgever kan vervolgens niet een ander gaan aanwijzen als wetgever. Dat is het hele punt. Als de minister zegt dat het wel kan, moet hij dat afleiden uit het systeem van de Grondwet. Ik kan dat echter niet.

Minister **Donner**: Dit betreft een oude discussie: wanneer houdt delegatie op en wordt delegatie zo ruim dat het in wezen een attributie van bevoegdheid wordt? De rechtspraak heeft ten aanzien van art. 81 geen materieel delegatiebegrip ontwikkeld door vast te stellen dat bepaalde zaken niet gedelegeerd zouden mogen worden.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat hoefde ook niet. Stel dat de wetgever heeft gezegd: in de AMvB mogen nadere regels worden gesteld. Als dan per AMvB nadere regels worden gesteld, is die bevoegdheid aan de regering gegeven. Nu staat het echter nadrukkelijk in de wet zelf; dat is het centrale punt. Er is niet gezegd: het moet worden overgedragen aan anderen. Kan de wetgever zelf ten aanzien van de inhoud van een bepaling de bevoegdheid om die te wijzigen aan een ander geven? Wij hebben een schriftelijke gedachtewisseling gehad over Duns Scotus. De minister gaf een prachtig voorbeeld: kan Onze-Lieve-Heer een steen scheppen die hij zelf niet kan optillen? Ik zeg dan: dat kan Hij dus niet. De Almachtige kan misschien veel, maar de wetgever kan niet meer dan de Grondwet hem toestaat. Ik houd vol dat als wij hier een wet vaststellen, ik er zeker van moet zijn dat die wet er zo blijft uitzien totdat een volgende wet die wet wijzigt. Dat is een heel formeel standpunt, maar dat zijn de rechten van de Kamer.

Minister **Donner**: Dat ben ik met de heer Jurgens eens. Nogmaals, de Kamer kan uiteraard besluiten dat een wet die dat doet, niet wordt aanvaard. Daar hebben wij het nu echter niet over. In dat geval gaat het over de wenselijkheid. Ik deel echter niet het standpunt van de heer Jurgens dat art. 81 zo moet worden uitgelegd dat het niet zou kunnen. Ik ben bang dat wij die figuur op tal punten in de wetgeving al hebben. Het gaat niet om een algemene delegatie van bevoegdheid maar om een specifiek geval, namelijk de uitvoering van verplichtingen van het Europees recht. Elders in de Grondwet, daar waar het gaat over internationale verplichtingen, hebben wij in wezen al aanvaard dat die zelfs kunnen afwijken van de Grondwet. Als die uitvoering van verplichtingen dwingt tot afwijking van de wet, zou dat dus bij AMvB mogen worden geregeld. Het is dus geen algemene delegatie: de lagere wetgever mag wat anders verzinnen dan de wetgever heeft bedacht. Nee, het gaat om een indirecte delegatie naar de Europese wetgever.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij blijven daarover van mening verschillen. Het probleem verplaatst zich dan op zijn minst naar de vraag of delegatie waarbij aan elke richtlijn, onafhankelijk van de inhoud daarvan, in feite de bevoegdheid verbonden is om de wet te veranderen, niet zodanig breed is dat deze daardoor ontoelaatbaar wordt. Wij hebben het dan over een heel ander vraagstuk, namelijk de breedte van de delegatiegrondslag. Over het eerste punt blijven wij van mening verschillen, maar zolang de consequentie is dat de regering geen voorstellen meer zal doen op dit vlak, of zolang wij de voorstellen, als zij komen, tegenhouden, hoeven wij niet op het scherpst van de snede van Duns Scotus met elkaar in debat te gaan.

Minister **Donner**: Als wij één wet zouden accepteren, waarin staat dat de uitvoering van iedere richtlijn mag afwijken van welke wettelijke bepaling dan ook in dit land, zou dat van een heel andere orde zijn. Nogmaals, de voorstellen die er lagen, gingen over een delegatie op een wel bepaald terrein, namelijk het terrein dat door de wet wordt bestreken. Eventueel zouden op dat terrein richtlijnen kunnen worden aanvaard. Waar de verplichtingen leiden tot afwijking van de vastgestelde regels, zouden die mogen worden vastgesteld bij AMvB. Het eindoordeel over de vraag of dit conceptueel en juridisch wel of niet verenigbaar is met artikel 81 is zelfs niet aan ons beiden gezamenlijk, maar uiteindelijk aan de rechter, bij de toetsing van eventuele AMvB's die op dat terrein worden vastgesteld.

Zoals in de brief is aangegeven, is het kabinet teruggekomen op de eerdere beleidslijnen die vorige kabinetten in brieven hebben aangegeven. Het kabinet acht het een ongewenste ontwikkeling, ook uit een oogpunt van ordelijke wetgeving en de duidelijkheid daarvan, dat bij AMvB wordt afgeweken van de wetgeving zelf. In geval van tijdnood zal er naar gelang van de omstandigheden en naar bevind van zaken een mouw aan gepast worden, maar de desbetreffende passage in de brief moet u niet zo lezen, dat wij dan alsnog afwijken. Dat wordt niet bedoeld. Het veronderstelt al dat een en ander in de wet zelf is voorzien. Nu wij het er zo over hebben, kan ik mij wel voorstellen dat de wet een bepaling zal bevatten met de volgende strekking: als men over de tijd heen komt, kan er bij AMvB worden afgeweken, maar dan moet gelijktijdig het wetsvoorstel ter regeling van de wijziging van de wet worden ingediend. Dat is een figuur die wij ook bij sommige noodwetgeving kennen. Dan gaat het meer om de vraag hoe wij uit oogpunt van ordelijke wetgeving de duidelijkheid kunnen scheppen om die te handhaven. In de brief van het kabinet wordt niet ingegaan op artikel 81, omdat de discussie daarover een veel bredere strekking heeft. Als daarover standpunten worden ingenomen, kan dit terugslaan op andere wetgeving, waarbij mogelijk is uitgegaan van een andere uitleg van artikel 81. De brief is praktisch ten aanzien van de vraag hoe wij de uitvoering willen regelen. Naar onze mening is het niet nodig om het te doen, omdat het primair een kwestie is van ordelijke implementatie van de wetgeving. Dat is voorwerp van latere brieven met betrekking tot de implementatie van Europese richtlijnen die de staatssecretaris naar de Kamer heeft gestuurd. Het kabinet heeft besloten dat er uit oogpunt van tijdige implementatie binnen één maand na vaststelling van de regeling een implementatieplan moet komen met betrekking tot de wijze waarop de richtlijn in de wetgeving moet worden verwerkt. Dat ligt meer in de sfeer van de aanwijzing en in ieder geval in de sfeer van de praktijk.

Van verschillende zijden is gevraagd hoe het zit met het probleem van de niet-tijdige uitvoering van richtlijnen. Ik moet u zeggen dat dit een probleem is waar wij nu al jaren tegenaan lopen. In sommige perioden gaat het beter en in andere perioden gaat het minder goed. Ten dele ligt het probleem in de vraag wanneer je met de voorbereiding begint. Bepalingen die zouden leiden tot wijziging van de nationale wetgeving worden in het onderhandelingsproces in Brussel doorgaans vanuit het

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

ationale standpunt bestreden tot het laatste moment. Zij vormen vaak onderdeel van een laatste compromis voor de richtlijn waarover je het alsnog eens kunt worden. Als je op dat moment al bezig bent, de wijzigingen in je eigen wetgeving voor te bereiden en dat aangekondigd hebt aan de Kamer, dan is dat ook in Brussel bekend. In wezen heb je daarmee dan al aangegeven dat je eventueel de wijziging van de wetgeving op dat punt accepteert. Dat is minder geschikt vanuit het oogpunt van je onderhandelingspositie. Bij Justitie -- en dan praat ik over situaties zoals ik ze jarenlang zelf ook heb meegemaakt -- is bovendien degene die in Brussel onderhandelt vaak eveneens degene die de wetgeving hier moet uitvoeren. Juist in de laatste onderhandelingsmaanden ben je druk bezig met de teksten die in Brussel tot stand moeten komen. Dan heb je niet ook nog tijd om hier de wetgeving voor te bereiden.

Er is dus een groot aantal praktische problemen. Er was vorig jaar zonder meer een periode waarin de achterstanden in Nederland weer opliepen, mede vanwege een cumulatie van regelingen. Toch is er recentelijk een mededeling van de Europese Commissie naar het Europees Parlement gegaan of naar de Raad, dat weet ik eigenlijk niet, met betrekking tot de rapportage over de uitvoering van richtlijnen op het terrein van de interne markt. Nederland komt als op twee na beste land uit de rapportage voor wat betreft de achterstanden. Zo gezien is Nederland dus nog een land met relatief beperkte problemen. Dat is niet alleen te danken aan het feit dat Nederland het veel beter is gaan doen, maar hangt er ook mee samen dat andere landen het aanzienlijk slechter zijn gaan doen in dezelfde periode. Je moet je zegeningen wel juist weten te tellen.

Het is opgevallen dat artikel 18, lid 1 van de Telecomwet alsnog in werking was getreden. Ik heb het laten nagaan en heb daaruit begrepen dat een wijziging van artikel 18 in werking is getreden, zoals die bij een latere wijziging van de Telecomwet tot stand is gebracht. Lid 2 zou daarbij geschrapt zijn. Juist de huidige bepaling voldoet aan de discussie op dit punt. Ik sluit niet uit dat er in het verleden bepalingen in wetgeving zijn geslopen van het gewraakte karakter. Dat is ook de reden waarom ik zeker namens de regering niet zou constateren dat de Grondwet zich daartegen zou verzetten, omdat dan inderdaad een onduidelijke situatie ontstaat. Het is wel zo dat in ieder geval van de zijde van het kabinet ook bij de nieuwe voorstellen met betrekking tot de gaswetgeving zoals die bij de Tweede Kamer zijn ingediend, niet deze vorm is gebruikt.

Aan de orde gesteld is ook de vraag of de delegatie in die voorstellen niet te ruim is. Dat is een heel andere vraag dan de vraag van artikel 81, wat kan wel en wat kan niet bij wet geregeld worden. Voor zover ik weet, is in de voorstellen van het kabinet heel duidelijk omschreven op welke terreinen de uitvoering van de richtlijnen moet liggen en waar het om moet gaan, wil deze eventueel onder die delegatie kunnen vallen. In de Tweede Kamer wordt op dit moment gepleit voor een systeem waarin er snel na het totstandkomen van een richtlijn op een dergelijk terrein een implementatiebrief naar de Tweede Kamer moet worden gestuurd die daar dan besproken wordt. Als de uitkomst daarvan bevredigend is, zou de voorhangprocedure bekort kunnen worden, maar er

zou nog wel een voorhangprocedure gehandhaafd blijven. Deze discussies vinden op dit moment in de Tweede Kamer plaats.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ben blij dat deze discussies in de Tweede Kamer plaatsvinden. Ik onderken bij de minister ook de bereidheid om daaraan mee te werken. Ik dank hem daarvoor. In artikel 18.1 van de Telecommunicatiewet -- helaas is het geen lid; er is een andere keuze gemaakt -- en lid 1 daarvan staat dat bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur regels kunnen worden gesteld om te kunnen onderzoeken of bepaalde ontwikkelingen in belangrijke mate kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van deze wet. Dat is een mooie tekst. De tweede zin luidt: deze regels kunnen afwijken van het bij of krachtens deze wet bepaalde.

Minister **Donner**: Dat is een experimenteerbepaling en geen delegatiebepaling. De discussie in de Eerste Kamer ging over artikel 18.2. Dat artikel is in de latere wetgeving vervangen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Die is niet in werking getreden. Artikel 18.1 ging destijds over algemene maatregelen van bestuur. Artikel 18.2 ging over ministeriële regelingen. Artikel 18.2 is inderdaad niet ingevoerd. Nu zegt de minister dat sindsdien een nieuw artikel 18.1 is ingevoerd als experimenteerbepaling. De regels die ik voorlegde, zijn krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Zij kunnen afwijken van het bij of krachtens deze wet bepaalde. Dat betekent dat de regel van de algemene maatregel van bestuur kan afwijken van hetgeen bij wet is bepaald. Daarover spreken wij nu toch?

Minister **Donner**: Ik heb de wetgeving niet concreet voor ogen, maar als ik mij goed herinner, ging artikel 18.1 over een experimenteersituatie en niet over de uitvoeringsproblematiek. Laten wij ons samen over buigen over hoe de wetsgeschiedenis is gelopen en wat precies waar is.

Mevrouw Broekers heeft een aantal voorstellen gedaan om de implementatie anders te laten verlopen. Nederland zet voortdurend in op de beperking van de Brusselse ambities op het terrein van Europese regelgeving. Nederland voert daarbij het zelfde beleid als het nationaal voert ten aanzien van deregulering. Er zijn in dat verband voorstellen genoemd over trapleren en dergelijke. De nationale wetgeving bevat daar wel regels over, maar ik herhaal dat dergelijke regelgeving wordt opgesteld als het bedrijfsleven op allerlei belemmeringen voor het vrije verkeer binnen de Europese Unie stuit. Dat vormt de aanleiding voor dit soort regelgeving. Deze voorbeelden maken ook duidelijk dat je altijd enigszins moet oppassen met beleid dat er rücksichtslos vanuit gaat dat Europese wetgeving voorrang heeft op nationale wetgeving. Ik kan mij voorstellen dat wij ons permitteren om bij de uitvoering van een richtlijn op het terrein van trapleer de termijn iets te overschrijden als wij daardoor wel degelijk onze wetgeving op bijvoorbeeld het terrein van mededinging kunnen realiseren. Deze vraag is dus ook

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

---

van relatief gewicht. Zoals ik heb gezegd, denk ik dat de praktijk op de departementen voortdurend aan verbetering onderhevig is en verbeterd kan worden en dat er al belangrijke stappen zijn gezet. Ik ben geen voorstander van het voorstel om in de inwerkingtredingsbepaling andere termijnen dan 18 maanden op te nemen. In het kabinet is herhaaldelijk besproken of met andere termijnen moet worden gewerkt. Bij richtlijnen zie je telkens weer dat het uiterst urgent is, zodra zij worden vastgesteld. Er moeten dan maatregelen worden genomen. Volgens de bepalingen moet er anderhalf jaar later nationale wetgeving zijn op basis waarvan de verplichtingen kunnen worden uitgevoerd. Bepalen dat de kortste termijn twee jaar is en dat er verder termijnen van tweeënehalf en drie jaar zijn, zou betekenen dat de besluitvorming in de Europese Unie niet wezenlijk urgent is. Nogmaals, wij hebben richtlijnen die uitgaan van implementatietermijnen van zes maanden.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter, ik begrijp wel wat de minister zegt, maar wij lopen telkens weer op tegen die achterstanden bij de implementatie. Het maakt gewoon een slechte indruk als er achterstanden zijn, het is ook niet goed voor het vertrouwen van de burger in Europa. En het geldt niet alleen voor ons land, maar natuurlijk evenzeer voor andere landen. Het zou om dit te doorbreken misschien goed zijn om de termijnen iets op te rekken. De minister geeft een antwoord dat mij ertoe brengt om hem op te roepen, het rechtsom of linksom nog eens in Europa te proberen, want het probleem waarmee Nederland geconfronteerd wordt, doet zich overal voor. Het slechtste wat wij kunnen bereiken, is dat de burger het vertrouwen in Europa verliest, mede doordat de implementatie van richtlijnen op zich laat wachten. Dat komt immers ook in de kranten.

Minister **Donner**: Maar afgezet tegen de bulk van de wetten die in de Europese Unie worden vastgesteld, is het aantal waarin er concreet naar richtlijnen verwezen wordt, toch nog altijd beperkt. Bovendien is er op basis van jurisprudentie van het Europese Hof een heel mechanisme ontwikkeld om te zorgen voor een prikkel voor lidstaten om richtlijnen tijdig te implementeren. In dit verband is anderhalf jaar de langste termijn voor de uitvoering van richtlijnen; wij werken met termijnen van zes, twaalf of achttien maanden. Als je dit telkens ter discussie stelt, vrees ik dat de onderhandelingen nog langer zullen duren. Ik meen dat wij met de brief aan de Kamer tegemoetkomen aan de praktische bezwaren van de Kamer en dat wij daarin erkennen dat achterstanden ongewenst zijn. En het is de bedoeling dat ook de minister voor BVK nog met de Kamer in discussie zal gaan over de principiële vraag hoe artikel 81 moet worden uitgelegd en of het wenselijk is om de Grondwet te wijzigen voor de implementatie van richtlijnen.

Er is een aantal opmerkingen gemaakt over het Haags programma, althans over het programma van Den Haag. De heer Kox vroeg zich af waarom het allemaal nodig zou zijn en of het niet anders wordt als straks het constitutionele verdrag wordt goedgekeurd. Er is hier onlangs nog uitvoerig over het referendum over dit verdrag gesproken. Vragen in de sfeer van wat de regering gaat

doen als daarbij het antwoord "nee" is, zijn daarbij besproken en die zou ik nu dan ook niet opnieuw aan de orde willen stellen. Vooral nog ga ik ervan uit dat het antwoord niet "nee" zal zijn.

Verder denk ik dat er ten onrechte een beeld van verlies van soevereiniteit of overdracht van soevereiniteit is ontstaan. Het is ook opvallend dat dit begrip plotseling weer uit de meest onverwachte hoeken opduikt, uit kringen waar het op andere terreinen helemaal geen rol speelt.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter, onverwacht kan het niet zijn, want mijn partij houdt zich zeker al sinds 1992 bezig met de betekenis van Europa voor Nederland. Ons standpunt op dit vlak is geëvolueerd, maar niet wezenlijk veranderd.

Minister **Donner**: Ook uw partij pleit voor tal van verdragen, maar dan op het terrein van bijvoorbeeld milieubescherming, waarbij we met nog veel grotere bakken de soevereiniteit overboord zetten en binden, via verdragsbepalingen en nadere invulling van organen. Het is maar net op welk terrein men het hebben wil. Nogmaals, we zijn in deze wereld zo dicht op elkaar komen te leven, en al helemaal in Europa, dat we zonder deze mechanismen niet behoorlijk samen kunnen leven binnen Europa, omdat we anders door de voortdurend toenemende irritaties over en weer al snel zouden vervallen in situaties waar we maar liever niet aan denken. We hebben in de Balkan gezien hoe snel dat kan gaan.

De heer **Kox** (SP): Daarom heb ik ook gezegd dat er natuurlijk op Europees terrein samengewerkt moet worden, en dat de soevereiniteit natuurlijk wordt overgedragen. Vervolgens heb ik opgesomd wat we de afgelopen vijf jaar allemaal hebben gedaan. Het beeld is dus niet dat je helemaal voor of helemaal tegen bent, nee, ik constateer dat het nodig is en dat we al heel veel hebben gedaan. Ik vraag of het niet wijs is om eerst eens te kijken naar al datgene wat we hebben afgesproken, en deels hebben doorgevoerd, om te zien of dat goed is gegaan, vooraleer aan de volgende fase kan worden begonnen. Dit programma van Den Haag is namelijk nadrukkelijk de volgende fase, wat nogal wat consequenties heeft. Overigens, het met bakken overdragen van soevereiniteit bij milieuwetgeving geldt misschien voor sommige partijen, maar niet voor de mijne.

Minister **Donner**: Aan de ILO! Daarmee miskent u in wezen wat het probleem op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken is. Het is geen luxe, waarbij je eerst rustig kunt gaan inventariseren hoever we zijn. Op het terrein van de georganiseerde criminaliteit en wetshandhaving word je vandaag de dag geconfronteerd met het gegeven dat in ons maatschappelijk bestel, bij de huidige stand van de techniek, nationale grenzen en derhalve nationale jurisdicties een virtueel gegeven zijn, dat nu juist in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en in het belang van de rechtshandhaving zo snel mogelijk moet worden gekomen tot mechanismen om dat effectiever tegen te kunnen gaan.

De heer **Kox** (SP): Dan herinner ik de minister van Justitie eraan dat ik heb geciteerd uit de Staat van de Unie, waarin

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

---

staat dat de criminaliteit is toegenomen. Door het opheffen van de binnengrenzen is de criminaliteit in de Unie toegenomen, staat daar. Dat betekent dus dat we misschien iets hebben gedaan dat niet zo verstandig is, en dat we daar beter naar kunnen kijken, in plaats van de volgende stap te zetten om dat probleem te pareren.

**Minister Donner:** Nee, er staat dat dat gebeurde door de open grenzen, en niet door het opheffen van de controles aan de binnengrenzen. Die controles aan de binnengrenzen zijn indertijd – dat staat in de toelichting op het Verdrag van Schengen – gemotiveerd vanuit de constatering dat het in een moderne samenleving, bij de intensiteit van het grensoverschrijdend maatschappelijk verkeer, niet meer mogelijk is om de controles te handhaven die verondersteld zijn in een zuiver nationaal systeem van handhaving. Die discussie hebben we hier eerder gevoerd, ook naar aanleiding van eerdere discussies in de JBZ-raad. Mijn standpunt is dat we op dat terrein mogelijk nog verder moeten gaan, vanwege de grensoverschrijdende problematiek. Dat is geen kwestie van een keuze in het opheffen van grenzen, nee, het is een gevolg van een maatschappelijk en economisch systeem dat is ontstaan met technische mogelijkheden, waarin grenzen steeds minder een beperkende betekenis hebben. Die maken dat met dat maatschappelijk verkeer ook de criminaliteit en de problemen van rechtshandhaving grensoverschrijdend zijn geworden. Waar we op dit terrein mee bezig zijn, is het herwinnen van wat we verloren hebben door die maatschappelijke ontwikkeling. Dat is geen gevolg geweest van een bewuste keuze voor het opheffen van controles, als meer het resultaat van het gegeven dat de controles op dat terrein niet meer dat boden wat ze eertijds boden. Daarom is het geen kwestie achterover te gaan zitten om te zien of het werkt, nee, we zullen op het terrein van terrorismebestrijding en de georganiseerde criminaliteit de noodzaak moeten laten zien van harder te lopen.

Ik noem verder de mensenhandel. Daarnaast wijs ik op de problematiek dat met de huidige moderne luchtverkeerswegen groepen personen in een vliegtuig hiernaartoe komen, overvallen plegen en weer weg zijn voordat men zelfs door heeft voor welke problemen ze hebben gezorgd. Dat is de werkelijkheid in Europa op dit punt. Dat is ook hetgeen wij op het gehele terrein van JBZ proberen onder controle te krijgen. Dat is bij uitstek ook in het belang van de burgers. Het is een van de belangrijkste redenen waarom het constitutioneel verdrag geratificeerd zou moeten worden. Het zal de besluitvorming op deze terreinen ook daadwerkelijk vereenvoudigen, omdat niet meer in alle gevallen unanimitéit gewenst is. Dus juist vanuit de logica pleit alles ervoor om genoemd verdrag te ratificeren. Tal van problemen die hier genoemd zijn met betrekking tot democratische controle en toezicht op wetgeving worden in het kader van het constitutioneel verdrag opgelost omdat ze dan onder de normale procedures van wetgeving van de Europese Unie vallen.

De heren Jurgens en Van de Beeten hebben gevraagd of het toezicht van nationale parlementen voldoende is. Ik heb van de heer Kox een beschrijving kunnen beluisteren van de wijze waarop het toezicht wordt ingevuld. Ik kan die overigens niet beoordelen. Dus de

vraag of het voldoende is, is meer een vraag die ik aan de Kamer zelf zal moeten voorleggen. Overigens heb ik in antwoord op de vraag of het toezicht in het kader van JBZ niet beter geregeld kan worden, de Tweede Kamer een aantal voorstellen gedaan om te komen tot een andere wijze van discussiëren over voorstellen die daar aan de orde zijn. Op het moment dat voorstellen worden gedaan krijgt elke Kamer een zogenaamd fiche met een beschrijving van wat het voorstel inhoudt en met een aanduiding op welke terreinen het mogelijk zal leiden tot wijziging van de wetgeving. In de besprekingen in de JBZ-raad komen op een gegeven moment dergelijke onderwerpen aan de orde. Als er een keuze is om een onderwerp grondiger te bespreken, is er wat mij betreft de bereidheid om daarvoor de benodigde tijd uit te trekken. Als het gaat om bijvoorbeeld de richtlijn inzake telecommunicatieverkeer heb ik de Tweede Kamer toegezegd een nadere brief te schrijven. Uiteraard zal dit steeds zijn onder het beslag dat de desbetreffende stukken ten dele vertrouwelijk zullen zijn. Dat hangt samen met de besluitvorming binnen de Raad met betrekking tot de geheimhouding van stukken. Het Nederlandse standpunt is dat het wenselijk is om daarin verandering aan te brengen, maar dat kan ik niet eenzijdig en dat kan ik al helemaal niet voor één onderdeel. Door mij en andere ministers die op dit terrein bezig zijn, is al een- en andermaal de bereidheid aangegeven om als er behoefte aan bestaat, tot een andere wijze van discussie over bepaalde onderwerpen te komen.

**De heer Jurgens (PvdA):** Terecht voert de minister hier het kwalitatieve criterium aan. Het gaat inderdaad niet om de kwantiteit, maar om het feit dat je over de wezenlijke zaken op het juiste moment kunt meepraten. Van de voorganger van de minister heb ik letterlijk gehoord, ook in deze Kamer, dat hij op weg naar een vergadering in Luxemburg, op het vliegveld de teksten waarover hij moest oordelen in de JBZ-raad, meekreeg van zijn ambtenaren, met de aantekening dat de desbetreffende onderwerpen als A-standpunt in Coreper van de Raad waren afgetekend. Het klinkt natuurlijk buitengewoon voortvarend om zo te werken, maar als je in Nederland op zo'n manier wetgeving zou maken, zou je op ernstige problemen stuiten. Het gaat mij dus om een wezenlijker aanpak dan die welke de minister nu schetst; die betreft meer verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie. Mijn vraag is of ten aanzien van zo'n wezenlijk punt als justitie niet zorgvuldiger moet worden omgegaan en überhaupt niet een andere werkwijze zou moeten worden gekozen.

**Minister Donner:** Dan miskent u dat de procedures die wij voor nationale wetgeving hebben ontwikkeld, niet van toepassing zijn op een onderhandelingsproces, waarin 25 lidstaten van verschillende zijden onderhandelen. Dat zal per definitie een ander karakter hebben. Dat zal ook niet gaan over concrete teksten, want die worden in de raad besproken. Dat zal moeten gaan over wat de gedachten zijn, waar zitten grenzen in het debat, wat zijn de uitgangspunten die daarbij gehanteerd kunnen worden en welk nationaal standpunt wordt wel aanvaardbaar geacht

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

door de regering en welk niet. In dat proces krijg je per definitie op het laatste moment teksten. Je krijgt ze niet alleen pas op het vliegveld, nee, er circuleren in de raadsvergadering nieuwe tekstvoorstellen, waarover je op dat moment moet beslissen. Juist als een lidstaat op dat moment niet kan beslissen, maar eerst thuis moet overleggen, plaatst hij zich daarmee buiten de discussie en buiten de onderhandelingen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Toch is dat de enig mogelijke wijze. De minister zal ervaren hebben dat je ook in de ministerraad tot het laatste moment moet beraadslagen over de tekst die de raad vaststelt. Bij ons is er vervolgens een hele periode waarin de ministerraad de tekst voorlegt aan de Raad van State en deze naar de Tweede en de Eerste Kamer gaat, in alle openbaarheid. Die fase is er niet. Zo gauw de ministerraad besloten heeft, is de zaak afgelopen, zeker als het een zaak is waarbij het Europees Parlement betrokken is en instemmingsrecht heeft. Ingeval van de JBZ-raad heeft het Europees Parlement geen zeggenschap, dus besluit de Europese ministerraad zelfstandig, zonder dat wij op een zinnige manier over die wetgeving hebben kunnen meepraten. Ik waardeer het dat de minister zo goed mogelijk wil voldoen aan die instemmingsbehoefte, maar het blijft toch een heel moeilijke zaak dat er een kaderbesluit wordt gemaakt over het arrestatiebevel, een zeer ingrijpende zaak, op een manier waarop je nooit een nationaal wetsvoorstel gemaakt zou hebben.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De heer Jurgens en ik maken al een tijd mee hoe dat gaat bij de bijzondere commissie voor de JBZ-raad, en de heer Jurgens alweer langer dan ik. Wij krijgen de allereerste tekstvoorstellen van de Commissie, weliswaar met de aantekening geheimhouding, om te beoordelen en daarop in te spelen. Wij kunnen de minister of de staatssecretaris erop aanspreken en wij kunnen er een inbreng bij leveren. Dat kan niet bij wetsvoorstellen die nog door het kabinet worden besproken en worden beoordeeld in ambtelijke kring, et cetera. Ik realiseer mij dat wat aan ons en aan de collega's van de Tweede Kamer wordt aangeboden, niet openbaar is. De samenleving kan daar niet over meespreken, hoewel vaak wel bekend is bij belanghebbende organisaties of personen dat het onderwerp speelt, zodat men daar zijn mening over kan geven, ook bij ons. Wij hebben hier ook de regel gehanteerd dat de eindtekst zes weken openbaar moet zijn, voordat wij er "ja" tegen zeggen, omdat wij anderen eventueel nog hun mening willen laten geven. Als je deze twee procedures feitelijk vergelijkt en ziet welke mogelijkheden Eerste en Tweede Kamer hebben om lopende de onderhandelingen in de raad invloed uit te oefenen op wat de minister daar doet, gegeven het feit dat het een onderhandelingsproces is tussen 15 of 25 lidstaten, is dat in Nederland niet zo slecht geregeld.

De heer **Jurgens** (PvdA): De heer Van de Beeten heeft gelijk. Ik denk dat wij er in Nederland dankzij dat instemmingsrecht het beste van maken. Mijn bezwaar is dat er in de voorliggende fase, omdat je zo'n wet maakt in overleg met al die staten, zeer wezenlijke, de burgers direct

rakende beslissingen worden gevat binnen die ministerraad, terwijl wij onvoldoende mogelijkheden hebben om daarover zorgvuldig te overleggen. Zelfs de minister krijgt niet de kans om zorgvuldig te overleggen. Het ligt dus aan het EU-verdrag en niet aan de minister.

Minister **Donner**: Dat het proces van wetgeving binnen de Europese Unie anders is dan in Nederland, dat is buiten discussie. Dat zij daar geen Raad van State hebben, weet ik ook.

Daarom gaat het proces in de Europese Unie vaak anders. Zo zal een voorstel beginnen met een witboek of een groenboek waarin de teksten en ideeën staan. Daarover wordt het publiek debat met de Europese Commissie georganiseerd. Vervolgens komt er een doorgaans ook publiek voorstel. Volgens artikel 39 van het EU-verdrag gaan alle wetgevingsvoorstellen naar het Europees Parlement. Over die voorstellen wordt dus debat gevoerd. De procedure is anders ingericht. Onze procedures zijn ingericht op het voortbrengen van teksten die voor de rechter geschikt zijn. Het is ook inherent aan het karakter van een richtlijn of een kaderbesluit. Daarbij moet niet zozeer de tekst toegepast worden in het verkeer tussen burgers. Dat moet gebeuren in de vertalingsslag. Voor die wetgeving gaat de Nederlandse regering naar de Raad van State. Iedere staat volgt daarbij de eigen procedures. De argumentatie dat de controle onvoldoende is, is onterecht. Het schept een beeld dat ook in het debat over het constitutioneel verdrag schadelijk en niet juist is. Men doet het anders, maar niet minder.

Ik wijs erop dat met de vaststelling van het constitutioneel verdrag de besluitvorming op het terrein van de JBZ-raad binnen de gewone, voor andere wetgeving geldende procedures wordt gebracht. Dat is nu reeds het geval bij besluiten op het terrein van de ontwikkeling van asiel- en migratiebeleid, door de invoering van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Daardoor worden deze besluiten in het normale regime ingevoerd. De uitvoering op dat terrein van het Haagse Programma zal dus ook via die procedures verlopen.

De heer Van de Beeten vraagt of het goed is om in het algemeen het actieplan van de Commissie in één week door alle nationale parlementen te laten behandelen. Dit is primair een vraag aan de parlementen. Ik kan in Brussel immers niet onderhandelen over de agenda van de Eerste of Tweede Kamer. Als de ministers daarbij moeten onderhandelen als vertegenwoordigers van de nationale parlementen vrees ik dat die week er nooit zal komen. Als dit idee toch verstandig wordt geacht, moet het op het moment zelf gebeuren. Ook dan ontstaat een situatie waarin alle ministers met een boekje met wensen van hun nationale parlement komen. Vervolgens moet dat in de Raad onder een noemer gebracht worden. Het gaat hier om onderhandelingsituaties. Daarbij is de controle van een ander karakter dan in nationale systemen van besluitvorming. Dat is inherent aan die systemen.

De heer Van de Beeten meet het belang van onderwerpen in het Haags Programma af aan de omvang van de tekst. Dat is een onjuist uitgangspunt. Voor sommige onderdelen zijn meer woorden gebruikt dan voor andere onderdelen. Ik meen echter dat voor ieder



onderwerp de juiste hoeveelheid woorden is gebruikt. Bij de terreinen van justitie, politie en terreurbestrijding hoefden minder woorden gebruikt te worden. De essentie daarbij ligt immers vooral in de gedefinieerde doelstellingen. De belangrijkste verandering ten opzichte van het Programma van Tampere is dat er een gemeenschappelijke focus bestaat bij de discussie. Op die terreinen is die ook van vrij fundamentele aard. De doelstelling dat de lidstaten voortaan bedreiging van de openbare orde en de nationale veiligheid van andere lidstaten beschouwen als bedreiging van de eigen openbare orde en nationale veiligheid houdt bij implicatie in dat de bevoegdheden die ieder van die lidstaten op dat terrein heeft mede gebruikt mogen en kunnen worden ten behoeve van bescherming van andere lidstaten. Op dit moment staat ter discussie of bevoegdheden die gegeven zijn ter bescherming van de nationale veiligheid in Nederland gebruikt mogen worden als wij weten dat het gaat om een bomaanslag in een ander land.

Dat geeft het fundamentele karakter van dit soort doelstellingen aan.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ik onderken het belang daarvan. Je zou bijna zeggen dat het een revolutionaire verschuiving van staatsrechtelijke aard is. Als je het zo definieert, dan is de vraag of die doelstelling uit het Haagse Programma niet ook in het grondwettelijk verdrag had moeten worden geformuleerd. Ziet de minister een bepaling in het grondwettelijk verdrag die daar een grondslag voor biedt? Hij beschrijft nu een majeur juridisch verschijnsel.

Minister **Donner**: Dat is het belang van het actieprogramma. In het Haagse Programma is het als volgt geformuleerd. Willen wij de veiligheid adequaat kunnen beschermen, dan moeten wij dit kunnen realiseren. Vervolgens is voor ieder van die doelstellingen aangegeven wat de randvoorwaarden zijn. Een duidelijke randvoorwaarde voor informatie-uitwisseling is bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bescherming van gegevens en ook de kwaliteit van gegevens. Er is een Europese gegevensautoriteit; de heer Hustinx is benoemd in die functie. Ik kan meedelen dat hij zeer tevreden was over de teksten die in het programma van Den Haag waren opgenomen op het punt van de bescherming, maar dit even terzijde. De essentie van het actieplan dat de Commissie zal opstellen, is hoe deze doelstellingen in een aantal richtlijnen of andersoortige regelingen worden vertaald. Ik meen dat het verdrag daar een basis voor biedt, maar dat kan ik pas gezaghebbend beargumenteren als ik concreet kan aangeven wat de voorstellen zijn. Dat zal niet in één pennenstreek gerealiseerd kunnen worden.

Terecht vroeg mevrouw Broekers-Knol naar de uitvoering. Dat is een punt van zorg, juist op JBZ-terrein. Ik verheer niet dat wij op dat terrein iedere keer tegen hetzelfde oplopen. De heer Van de Beeten wees op het Europese arrestatiebevel. Alle lidstaten hebben zich tot het uiterste ingespannen om dat binnen een bepaalde termijn te realiseren en dan is er één lidstaat die dat niet tijdig realiseert. Zolang er een aparte pijler is voor de JBZ, blijft dat een probleem. Dan kunnen ook de andere

mechanismen die ontwikkeld zijn niet gebruikt worden op dat terrein. Daarom wordt in het programma van Den Haag staccato gewezen op het punt van de mechanismen die ontwikkeld kunnen worden. De vraag is hoe de aandacht gevestigd kan worden op de problematiek van het niet tijdig uitvoeren. Dat zal een zwakke stee blijven, zeker als je met 25 lidstaten tegelijkertijd werkt. Daar is niets wezenlijks aan te veranderen. Dat kan alleen door de aanvaarding van het constitutioneel verdrag, omdat ik dan op een aantal terreinen met rechtstreeks werkende bepalingen zal kunnen gaan werken. Daarom is ook voorzien in een regelmatige rapportage over de voortgang van de uitvoering.

De heer Jurgens heeft gevraagd of ik steun wilde geven aan de omvorming van het bureau racisme en xenofobie in een mensenrechtenbureau. Die passage in het programma heeft betrekking op een besluit dat de Europese Raad al in 2003 heeft genomen. De bedoeling van het bureau was juist dat de Europese Unie met het nieuwe verdrag sterker zou gaan functioneren op het terrein van de grondrechten, te waken voor overlapping en voor doublures tussen Straatsburg en de Europese Unie. Daar komt bij dat het zeker op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken van belang is om, soms al veel eerder dan bij eventuele klachten in Straatsburg, gewezen te worden op mogelijke problemen uit een oogpunt van bescherming van de mensenrechten om het vertrouwen te scheppen dat nodig is om nauw te kunnen samenwerken op het terrein van politie en justitie.

In die zin heeft een dergelijk bureau wel degelijk een belangrijke functie zonder dat er sprake is van een doublure met de werkzaamheden in Straatsburg.

De heer Van de Beeten wees terecht op een onjuiste formulering in het programma als het gaat om de geconcentreerde vervolging door Eurojust. Het is inderdaad niet de bedoeling dat Eurojust zelf gaat vervolgen. Bedoeld is een zo gecoördineerd mogelijke uitoefening door Eurojust van vervolging in de diverse lidstaten.

Vragen over democratisch toezicht op Europol zullen een antwoord moeten krijgen in het kader van het grondwettelijk verdrag. Het is immers de bedoeling dat er een Europese wet wordt opgesteld met betrekking tot Europol, die in de plaats komt van het huidige Europol-verdrag. Dat biedt op het punt van de inwerkingtreding meer garanties en daarmee ook een aanknopingspunt voor het democratisch toezicht op Europol door het Europees Parlement.

De heer Van de Beeten vroeg nog naar de inzet van gemeenschappelijke onderzoeksteams. Nederland is als een van de eerste daarmee begonnen. De reden dat dit instrument elders nog niet wordt gebruikt, is dat omliggende landen nog niet de noodzakelijke wetgeving hebben.

Voorzitter. Aan de ene kant heb ik het verwijt gehoord dat er te weinig aandacht is besteed aan de terrorismebestrijding en aan de andere kant hoorde ik dat er sprake is van een fixatie op terrorismebestrijding. In het programma is er relatief weinig aan besteed omdat al in april 2004 het Europese actieplan met betrekking tot de bestrijding van terrorisme was vastgesteld waarin een groot aantal concrete maatregelen is opgenomen. Dat

programma is in december 2004 geactualiseerd. De indruk op basis van de agenda van de JBZ-raad dat een onevenredig groot deel van de vergadering is gewijd aan dit onderwerp is onjuist. In wezen heeft de raad tijdens het Nederlandse voorzitterschap vrijwel uitsluitend in de decembervergadering gesproken over terrorismebestrijding. De andere keren stond het meer pro forma en uit een oogpunt van voortgangsbewaking op de agenda.

Het behoeft geen betoog dat samenwerking op het terrein van de terrorismebestrijding dringend gewenst is. Er is immers sprake van internationale connecties tussen verschillende groepen in de diverse lidstaten. De aanslagen worden in de ene lidstaat gepland door personen die in een andere lidstaat wonen. Anders dan vaak het beeld is, wordt er al goed samengewerkt op dit terrein. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap zijn daarin nog weer eens aanzienlijke verbeteringen aangebracht. Samenwerking vergt institutionalisering in besluiten en een groot aantal instrumenten. De suggestie dat hiermee de rechtsstaat in het geding is, is ten enenmale onjuist. Het gaat om bevoegdheden die bij wet worden geregeld en die dus door de rechter kunnen worden gecontroleerd. De rechtsstaat staat meer onder druk als wij geen adequaat antwoord kunnen vinden op de huidige bedreigingen dan wanneer wij het recht niet zouden weten aan te passen aan de behoeften die de staat in deze tijd heeft.

Derhalve denk ik dat het een gevaarlijk en onjuist beeld is om te zeggen dat als wij het strafrecht moeten wijzigen, daarmee de rechtsstaat in het geding is. Nee, die is in het geding als wij het strafrecht laten zoals het is en het terrorisme gaan bestrijden buiten de wet om. Dat is het reële gevaar. De voorstellen over bepaalde administratieve maatregelen waar de heer Jurgens naar verwees, berusten niet op het gegeven dat er geen verdenking zou zijn, maar op het gegeven dat er feiten aantoonbaar zijn die evenwel geen bewijs opleveren van een strafbaar feit. Dit kennen wij op tal van plaatsen in de wet. Zonder dat er een strafbaar feit is, kunnen er maatregelen worden getroffen. Een van de meest bekende is dat wij een vreemdeling de toegang tot Nederland kunnen weigeren ook als er geen sprake is van een strafbaar feit. Wij kunnen dit dat doen ter bescherming van de openbare orde. Dus in die zin gaat over een zelfde orde van maatregelen.

Mevrouw De Wolff vroeg naar de dubbele strafbaarheid en de minimum strafbaarheid. De dubbele strafbaarheid is inderdaad geen algemeen thema in het programma. Het is naar mijn mening geen achterhaald onderwerp. Het is wel degelijk wezenlijk, maar wij hebben op terreinen van het Europees arrestatiebeleid voor een aantal ernstige misdrijven de conclusie getrokken dat op dat punt het vereiste van dubbele strafbaarheid eventueel niet in die bekende oude vorm hoeft te worden gehandhaafd, omdat het dan gaat om misdrijven die in ieder van de lidstaten strafbaar zijn gesteld. Dit duplicceert zich in een aantal andere besluiten waar het in wezen nog steeds om precies dezelfde misdrijven gaat. Dat is ook logisch, als het voor één regeling kan, kan het ook voor andere. Dit betekent niet dat dit aspect verlaten zou zijn.

Minimum straffen zijn op dit moment geen onderwerp van gesprek in het kader van de Europese Unie.

De minimale maximumstraffen komen soms aan de orde, onder andere in het kader van drugsdelicten, maar er wordt dan niet gesproken over de invoering van minimum straffen.

Er is een aantal vragen gesteld over asiel en immigratie. Het zal duidelijk zijn dat een diepgaande discussie over dit onderwerp moet worden gevoerd met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

De heer Jurgens heeft vragen gesteld over het grensagentschap en de verhouding met politie en justitie in de lidstaten en Europol. Het grensagentschap heeft in de eerste plaats een coördinerende taak bij de ondersteuning van de grensbewaking door de lidstaten. De nationale grenspolitiediensten zijn daar uiteraard nauw bij betrokken. Het grensagentschap zal een coördinerende functie hebben bij de organisatie van eventuele gezamenlijke acties, bij opleidingen, technische bijstand, e.d. De nationale grenspolitiedienst zal dan een beroep kunnen doen op het agentschap. De taken hebben vooral een administratief karakter en niet in die zin een operationeel karakter.

De heer Cox heeft gevraagd of met de beleidsvoornemens op het terrein van asiel en immigratie niet zou moeten worden gewacht tot duidelijk is hoe een en ander verloopt. De basis van de besluitvorming is nu gelegd. Als je die stap hebt gezet, is er op dat moment ook de noodzaak om verdergaande stappen te kunnen nemen om het systeem te kunnen laten functioneren. Wel is om die reden voor 2007 een tussentijdse evaluatie in het programma voorzien om vast te stellen hoe wij verder moeten gaan.

Hij stelde ook nog een vraag over "asielshoppen". Hij vroeg wat er op tegen is dat een asielzoeker gebruik maakt van de mogelijkheden van de wetgeving. Dat moge zo zijn. Het doet niets af aan het feit dat overheden hun regelgeving gelijk mogen trekken om dit "asielshoppen" tegen te gaan. Dat was ook de bedoeling van het Verdrag van Dublin. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt in de Dublin-verordening over de vraag welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Het "asielshoppen" is verder ook onwenselijk, omdat het een eerlijke verdeling van asielzoekers over de lidstaten onmogelijk maakt.

Mevrouw De Wolff vroeg naar de positie van het Europese Hof. Het Haags Programma is een erkenning van het gegeven dat de positie van het Hof een potentieel probleem is. Een ander belangrijk aspect is dat eventuele regelingen uit moeten gaan van het procesrecht van het Hof. Met het oog hierop is gekozen voor de constructie dat de Commissie, gehoord het Hof, voorstellen zal doen.

Normaal komt dit onderwerp primair bij verdragsonderhandelingen aan de orde. Het is nu in het Programma opgenomen, omdat wanneer de Unie zich begeeft op het terrein van het migratie-, het asiel- en het strafrecht, de Unie daarmee terreinen betreedt waarbij vrijwel ieder besluit en optreden van de overheid voorwerp is van rechterlijke controle. Als het via Europese richtlijnen wordt geregeld, kunnen potentiële vragen over de verenigbaarheid met het Europese recht zich snel vermenigvuldigen. Dat betekent dat de positie van het Hof urgent is en dat bezien moet worden hoe het probleem van het Hof ondervangen kan worden. Dat is de reden, dat het

Hof genoemd is. Het is dus allerm minst een miskenning van het probleem.

Mevrouw De Wolff keurt overeenkomsten af met derde landen die de mensenrechten niet respecteren. Het zal duidelijk zijn dat de regering respect voor de mensenrechten van het grootste belang acht. Dat geldt ook voor de andere lidstaten. Met het oog hierop is in het Haags Programma de nadruk gelegd op ratificatie van het Vluchtelingenverdrag door derde landen, de ondersteuning van de capaciteitsopbouw en de eerbiediging van mensenrechten bij de terugkeer van illegalen en uitgeprocedeerden.

Mevrouw De Wolff heeft verder gevraagd naar de implicaties van biometrie voor de nationale gegevensbestanden en de randvoorwaarden voor de invoering daarvan. Voor het antwoord op deze technische vraag verwijs ik naar de ministers Verdonk en Remkes.

Mevrouw Broekers heeft een vraag gesteld over het Spaanse plan om op grote schaal illegale migranten te legaliseren. Meer in het bijzonder vroeg zij hoe dit voornemen zich verhoudt tot het gemeenschappelijke terugkeerbeleid. Voor deze vraag verwijs ik haar graag naar wat minister Verdonk hierover in het afgelopen weekend heeft gezegd. Zij zei dat grootschalige legalisering, waarbij soms honderdduizenden personen betrokken zijn, een aanzuigende werking kan hebben op migranten van buiten de Unie. Verder heeft zij erop gewezen dat het gevolgen kan hebben voor andere lidstaten als deze gelegaliseerde migranten zich na verloop van tijd in een andere lidstaat willen vestigen. Dit plan is dan ook niet in overeenstemming met de ideeën van de regering over het gemeenschappelijke terugkeerbeleid.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik vroeg niet zozeer naar het gemeenschappelijke terugkeerbeleid als wel naar de gevolgen van deze grootschalige legalisatie voor het voornemen om in 2010 te komen tot een gemeenschappelijk asielstelsel. Als lidstaten op deze manier opereren, wat zijn daarvan dan de gevolgen?

Minister **Donner**: In het Haags Programma wordt juist voor het eerst geconstateerd dat het gewent is om tot een dergelijk beleid te komen. Er wordt dus uitgegaan van de huidige praktijk. De causaliteit moet dus niet worden omgedraaid. De constatering is dat de huidige praktijk ongewent is. Daarmee wordt in het midden gelaten in hoeverre immigratie tot op zekere hoogte kan worden gereguleerd om de arbeidsbevolking in een lidstaat aan te vullen. In een aantal landen, waaronder Italië, gebruikt men dit soort regularisaties ook om de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking te bestrijden en het arbeidspotentieel op niveau te houden. Dit punt wordt in het Haags Programma aangegeven omdat het nodig is dat ook op dat terrein een gezamenlijk beleid wordt gevoerd. Wij komen er nooit als wij blijven uitgaan van de huidige praktijk en zeggen: die praktijk staat een gemeenschappelijk asiel- en terugkeerbeleid in de weg.

Daarmee heb ik volgens mij alle gestelde vragen beantwoord. Ten slotte wil ik erop wijzen dat het Programma van Den Haag niet een programma van Nederland is maar een programma van alle 25 lidstaten.

Bovendien heeft niet één maar hebben drie bewindslieden er hard aan getrokken gedurende de tijd die ervoor nodig was. Ook de verschillende departementen hebben er hard aan getrokken. In dat licht kan er met een zekere tevredenheid worden teruggekeken op de periode van het voorzitterschap. Dat geldt niet alleen voor dit programma maar ook voor de drugsstrategie en het actieprogramma voor de terrorismebestrijding; er is een aantal belangrijke documenten totstandgekomen.

\*N

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik begin met het onderwerp dat ook aanleiding was voor een interruptiedebatje, de vraag of implementatie kan plaatsvinden via een opdracht van de wetgever aan een lagere regelgever om eventueel in afwijking van de wet bepalingen te maken. Wij zullen erover van mening blijven verschillen of dat grondwettelijk is toegestaan. Ik denk dat art. 81 van de Grondwet moet worden gelezen zoals mijn fractie meent dat het zou moeten worden gelezen. Anders heeft het artikel geen zinnige inhoud meer. Je mag een bepaling nooit zo lezen dat deze ophoudt een zinnige inhoud te hebben. De angel uit onze discussie wordt echter weggenomen -- daardoor kunnen wij deze verplaatsen naar een academisch niveau -- doordat de minister de redengeving weliswaar niet deelt maar wel tot dezelfde conclusie komt: op deze manier moeten richtlijnen niet worden geïmplementeerd. Zijn reden is dat er anders onoverzichtelijke regelgeving ontstaat. Dat is een letterlijk citaat uit de toelichting bij art. 34 van de aanwijzingen van de regelgeving. Het spijt mij dat ik dit uit de brief van de minister van 27 juni 2004 niet reeds aanstonds had gelezen. Een zekere ambtelijke opaakheid speelde daarbij mee. De zin staat er wel, maar vervolgens gaat het door met "er zijn omstandigheden dat het wel kan" en "soms moet er naar bevind van zaken worden gehandeld". Dan lijkt het toch alsof de zaak weer op losse schroeven wordt gezet. Ik wil toch nog eens vragen wat wordt bedoeld met "naar bevind van zaken". Overigens kan ik mij vinden in de mening van de minister dat het tot onoverzichtelijke regelgeving leidt. Ik suggereer hem om dat dan ook op te nemen in de toelichting bij art. 34, voor alle ambtenaren die wetten maken. Daar staat nadrukkelijk als uitzondering dat een lagere regeling een hogere wel kan wijzigen in het geval van aanpassingen die ter uitvoering van internationale of communautaire regelgeving vereist zijn.

Aan de ambtenaren wordt uitdrukkelijk de ruimte gegeven om datgene te doen waarvan de minister nu zegt dat zij het niet moeten doen. Het lijkt mij verstandig om in elk geval de toelichting op artikel 34 te wijzigen en de uitzonderingen eruit te halen.

De minister heeft toegezegd te zullen laten uitzoeken wat er precies is gebeurd met artikel 181 van de Telecommunicatiewet. Bij mij bestond de indruk dat het gewoon was ingevoerd, maar als ik de minister goed begrijp, zegt hij dat later, dus na 1998 de huidige tekst in de wet is gekomen. Dat is mij dan ontgaan, maar dat is misschien des te meer reden om hem te vragen de zaak in een brief aan de Kamer te verhelderen. Anders zou bij ons

de indruk blijven bestaan dat een toezegging aan de Kamer niet was nagekomen.

Alles bij elkaar bestaat er bij de Kamer gezond wantrouwen ten aanzien van de brief van de minister. Ik denk dat wij altijd eerst het kwade moeten denken en achteraf kunnen constateren dat wij het toch met elkaar eens zijn, althans over het resultaat. Over artikel 81 zullen wij in maart of in april een nader gesprek hebben met de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, wanneer wij komen te spreken over een mogelijke Grondwetswijziging, om deze zaken nu eindelijk eens op een behoorlijke wijze in de Grondwet te regelen. Als artikel 81 betekent wat de minister denkt dat het betekent, hebben de mensen gelijk dat het noodzakelijk is om de Grondwet te revitaliseren.

Dan kom ik nu toe aan de JBZ-raad. Ook daarover weet de minister als gewoonlijk verstandige taal uit te slaan. Het is mij natuurlijk volkomen duidelijk dat wij in een internationale procedure niet dezelfde weg kunnen gaan als bij een nationale procedure van wetgeving. Het punt is alleen, dat wij er ontzettend veel moeite voor doen om ervoor te zorgen dat rechtstatelijke en grondrechtelijke problemen fatsoenlijk in nationale wetgeving zijn geregeld. Wij nemen daarvoor ook de tijd. Door de wijze van werken binnen de Europese Unie worden zaken van grote importantie op een versnelde wijze binnengebracht, en wij kunnen daaraan hijgend al of niet instemming geven. Ik denk dat de conclusie opnieuw is dat beide Kamers hun werkwijze sterker moeten aanpassen. Wij moeten inderdaad niet de fixatie hebben op de eindtekst, want deze is in internationale onderhandelingen verder meestal niet zo gemakkelijk meer te veranderen. De intense inzet zou in een veel vroeger stadium moeten plaatsvinden, als het groenboek, het witboek of het ontwerp van de Commissie -- de fiche dus -- verschijnt. Aan die wijze van werken hebben de beide Kamers zich nog steeds niet aangepast. Wij hebben nog steeds de neiging om naar de eindtekst te kijken, want wij zijn gewend die hier te behandelen als het een wetsvoorstel betreft. Misschien zouden wij toch in overleg tussen de regering en de beide Kamers een vorm moeten zien te vinden waarbij de normale wijze van controle van deze zaken verschuift naar de voorfase. Daar zeggen wij wat wij te zeggen hebben en dan kunnen wij altijd nog het instemmingsrecht op het laatste moment gebruiken, als blijkt dat niet gedaan is wat wij wilden. Wij hebben dan echter op een tijdig moment ingegrepen. Ik kan vannacht ook beter slapen als ik beseft dat de heer Cox het gevoel heeft dat hij in de JBZ-raad een zinnige functie uitoefent, als hij in de vroege fase kan meepraten. De minister zal antwoorden dat dit fysiek al mogelijk is. Dat beaamt ik. Het ligt ook niet aan de minister of aan de regering, maar aan onze werkwijze in beide Kamers.

Wat het Haags Programma betreft hebben sommige collega's kwesties besproken als asiel en migratie. Mijn eigen fractie zou dat inderdaad willen bespreken met minister Verdonk. Mijn collega Middel zou dat dan doen. Ik heb niets over grensagentschappen gezegd. Misschien heeft de heer Van de Beeten het gezegd. Ik zou het ook niet durven, want ik weet er te weinig van.

Dan kom ik nog op het punt van het bureau te Wenen. Wij weten allen dat de Oostenrijkers per se een agentschap van de Europese Unie moesten hebben. Dat is een gerechtvaardigde kwestie van de verdeling van posten. Ik vrees dat zo iets, als het eenmaal bestaat, zichzelf dik gaat maken en probeert te concurreren met wat al in Straatsburg aanwezig is en tot op zekere hoogte ook in Luxemburg. Het Hof in Luxemburg ziet immers ook toe op de fundamentele grondrechten die in Europa heersen. Ik zie ook niet hoe de minister het zou kunnen voorkomen. Daarom vraag ik hem heel concreet hoe hij mij de garanties kan geven dat met name de JBZ-raad bij de uitwerking van het Haags Programma erop zal toezien dat het bureau inderdaad aanvullend zal opereren op de wijze die hij beschreef en niet het werk zal gaan doen dat al voortreffelijk wordt verricht door de Raad van Europa.

\*N

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik dank de minister voor de verhelderende, informatieve en af en toe intrigerende antwoorden die wij van hem hebben ontvangen. Ik ben blij dat ik hem weer reden heb kunnen geven om mij bestraffend toe te spreken. Dat deed hij toen hij zei dat ik de betekenis van een tekst niet aan de lengte ervan moet afmeten. Dat spitste hij toe op de passages uit het Programma van Den Haag -- dat hij overigens zelf ook vrij consequent "Haags Programma" noemde -- over de verplichting van de lidstaten om zich het belang aan te trekken van de veiligheid van andere lidstaten en daartoe ook de eigen nationale bevoegdheden in te zetten. Dat is een intrigerende opmerking, omdat dit inderdaad belangrijke staatsrechtelijke implicaties lijkt te hebben. Het komt mij voor als een soort bijstandsverplichting, zoals deze ook te vinden is in artikel 5 van het NATO-verdrag of artikel 4 van het WEU-verdrag. Dat is een aspect dat wij dan ook maar moeten behandelen bij de ratificatie van het grondwettelijk verdrag. Het lijkt mij een zeer interessant punt, omdat het natuurlijk consequenties heeft voor én de opdracht van de Nederlandse overheid die uit de Nederlandse Grondwet voortvloeit én voor de vraag of in het grondwettelijk verdrag voor een dergelijke vergaande bijstandsverplichting ook een heldere tekst is aan te treffen. Ik begreep van de minister dat hij die passage niet zo à la minute kon aanwijzen, maar het is een interessant punt. Vermoedelijk zullen wij daarover niet met hem, maar met zijn collega van Buitenlandse Zaken en met de staatssecretaris van Europese Zaken van gedachten wisselen. Wellicht kan hij zijn collega's alvast voorbereiden op de vraag.

Dan kom ik op het punt van de implementatie. Ik ben evenals collega Jurgens tevreden met het standpunt van de minister dat het onwenselijk is om deze wijze van implementatie te volgen. Ik noteer nog wel dat toen de motie-Jurgens in 2000 werd aanvaard -- ik heb haar destijds medeondertekend, als ik mij goed herinner -- met name het buiten werking stellen van bepalingen uit wetten in formele zin aan de orde was. Het ging dus niet erom, bij AMvB een norm vast te leggen die afwijkt van een wettelijke bepaling die overigens gewoon haar gelding blijft behouden. Ik hecht er toch aan om dat onderscheid te maken. Het is immers een wezenlijk verschil op de schaal

die wij straks ook in het interruptiedebatje de revue hebben laten passeren. Ik geloof ook dat de heer Jurgens zich eraan herinnert dat het met name om dat buiten werking stellen ging. Daar zullen wij de aandacht op vestigen als het kabinetstandpunt er straks ligt. Daarnaast blijft de onwenselijkheid om via te brede delegatie daadwerkelijk de positie van het parlement uit te hollen, maar ook daarover zijn wij het geloof ik wel eens. De heer Jurgens haalde nog Duns Scotus aan en de vraag of God een steen kan scheppen die hij niet kan optillen. Hij en ik zijn van dezelfde confessie en dat is een andere dan die van de minister, maar ik ben het op dit punt niet met hem eens. Ik zou daarbij de opmerking willen maken: quod licet jovi, non licet bovi. Wat God kan, kan de wetgever nog niet op dit punt. Daarin verschillen hij en ik van mening.

Ik heb nog een enkele opmerking met betrekking tot de antwoorden van de minister op een aantal onderdelen. Met mijn suggestie om in de Raad voor te stellen dat het actieplan van de Europese Commissie gelijktijdig in de nationale parlementen wordt besproken, impliceer ik niet dat wij met de minister daarover in discussie willen gaan teneinde het plan te wijzigen, al zou dat op zichzelf altijd tot de mogelijkheden moeten behoren. Wij beogen ook niet de minister te vragen, zich met de agenda van parlementen te bemoeien. Zoals echter de Miljoenennota die wordt aangeboden door de minister van Financiën aanleiding geeft tot een debat met de minister van Financiën, zou ik mij heel goed kunnen voorstellen dat een dergelijk niet onbelangrijk stuk op eenzelfde wijze wordt behandeld. De ministers zouden kunnen voorstellen aan hun parlementen om het op deze manier te doen. Tegelijkertijd zou onze Kamervoorzitter de andere parlementsvoorzitters kunnen vragen om dezelfde lijn te volgen. Ik acht dit nog steeds een goed idee.

Een punt dat volgens mij is blijven liggen is mijn vraag over pagina 30 van de conclusies. De Raad moet eind 2005 een strategie voor de lange termijn ontwikkelen om de omstandigheden aan te pakken die bijdragen aan radicalisering en recrutering voor terroristische activiteiten. Ik meen daar geen antwoord van de minister op gehoord te hebben. Dat geldt ook voor de kwestie van het beginsel van beschikbaarheid en de vraag of niet toch op termijn de regels met betrekking tot justitiële documentatie vergaand geharmoniseerd zullen moeten worden om dat beginsel vorm te geven.

Ik stel het op prijs als de minister daar nog antwoord op geeft. Voor het overige sluit ik aan bij zijn conclusies dat hij en zijn collega's van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het Nederlands voorzitterschap belangrijke stappen hebben gezet op het terrein van de JBZ. In de eerste termijn heb ik al mijn lof uitgesproken voor de inzet van de bewindslieden en de door hen bereikte resultaten.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. De minister heeft ons uitvoerig antwoord gegeven. Wij hebben een interessante discussie meegemaakt. Daar zal ik verder niet op ingaan. Ik wil nog twee punten naar voren brengen. De minister heeft gezegd dat onderhandelende ambtenaren niet tevens kunnen implementeren. Daar komt zijn

opmerking kort samengevat op neer. Ik begrijp dat volkomen. Natuurlijk kan dat niet. Toch vraag ik mij af of niet kan worden vastgesteld bij welk departement de implementatie ligt en of er geen traject voor kan worden vastgesteld, zodat het sneller verloopt. Onderzoeken hebben niet voor niets aangetoond dat de implementatieachterstanden door zaken als stammenstrijd en dergelijke worden veroorzaakt. Ik hoor hier graag iets meer over van de minister. In maart jongstleden heeft mijn fractie al naar voren gebracht dat ervoor moet worden gezorgd dat er in het wetsvoorstel ter implementatie van een richtlijn niet méér wordt geregeld, dat die implementatie niet superperfect wordt geregeld. Natuurlijk moet het perfect worden geregeld, maar er hoeft geen super ideaal model worden bedacht. De wet hoeft evenmin te worden aangepast op punten waarvan het handig is dat zij ook nog even aan de orde komen, want dat leidt allemaal tot vertraging. Ik hoor van de minister graag nog iets over de omgang met de zelfbeperking.

Ik dacht dat de minister niet van de kant van de VVD-fractie het verwijt had gekregen dat de rechtsstaat in het geding kwam door de terrorismebestrijding. Zij heeft niet gezegd dat er te veel of te weinig aandacht aan werd besteed. De VVD-fractie meent alleen dat er een balans moet worden gevonden tussen terrorismebestrijding enerzijds en de grondrechten van de burger anderzijds, zoals ook in het Haags Programma naar voren wordt gebracht. De VVD-fractie heeft voorts gevraagd hoe die balans wordt gevonden en wie daar controle op uitoefent. Daar hoor ik ook graag nog iets over van de minister.

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. De minister zegt ons dat niet het aantal pagina's iets zegt over de kwaliteit van wat er wordt gesteld. Daarin heeft hij natuurlijk gelijk. Net zomin zegt de lengte van het antwoord iets over de kwaliteit ervan. In dit geval kan ik tegen de minister zeggen dat zijn antwoord keurig in orde was, al duurde het lang. De kwaliteit was in ieder geval goed. Soms denk ik wel eens dat het te mooi is om waar te zijn. Ik geloof het allemaal wel, maar vraag mij wel eens af of hij ook gelooft wat hij allemaal zegt. De heer Jurgens komt dan met Jezuiten voor de dag, maar soms is het misschien wel goed om de tekst nog eens na te lezen om na te gaan hoe je je uit een bepaalde situatie redt. Ik moet zeggen dat de minister soms erg overtuigend kan zeggen dat iets ergens op een bepaalde manier staat. Ik denk dan altijd dat het wel zo zal zijn, als hij het zegt. Maar dan ga ik eens in een boek kijken en zie ik dat het er net anders staat. Ik wil dan niet naar de interruptiemicrofoon komen uit angst dat het lijkt op zeuren. Daarom wil ik de minister van Justitie de bescheiden raad geven dat hij niet te snel zegt dat iets is zoals hij zegt, als hij het niet helemaal zeker weet. Voor de rest was ik erg tevreden over zijn antwoord.

Ik was ook erg tevreden over wat mijn hooggeleerde collega's in hun eerste termijn onder andere over de problematiek rond de implementatie zeiden. Ik kan geen winnaar van het debat aanwijzen, maar kies voor de zekerheid voor de variant om het via de Grondwet te gaan regelen.

Ook daarbij geldt dat ik het met de minister eens ben als hij zegt dat het ongewenst is en dat hij geen gekke dingen zal doen. Ik durf er zelfs niet aan te twijfelen, maar toch is het niet de basis van de rechtsstaat dat wij erop moeten vertrouwen dat de minister geen gekke dingen zal gaan doen. Dat doen ministers nooit, maar wij hebben juist allerlei rechtsregels nodig voor het geval het toch zou gebeuren. Natuurlijk heeft de minister er gelijk in dat de Tweede Kamer uiteindelijk alles kan vaststellen wat zij wil, of dat nu met iets in strijd is of niet, en dat de Eerste Kamer alles kan afwijzen wat zij wil. Ik ben het ermee eens dat dit de bottom-line moet zijn, maar sommige dingen kun je toch maar beter goed regelen.

Wat het Haagse programma betreft, ik ben het met de minister eens dat dit een vertaalfout is. Als je Google raadpleegt, wat ik altijd doe om na te gaan of er nog iets nieuws is bij een onderwerp, dan verschijnen er ook Haagse programma's waarbij je denkt: daar hebben ze het toch niet over gehad, dit is iets heel anders. Maar ik wijs de minister er wel op dat de rest van de vertaling ook problematisch is. Dit zegt al iets van de Europese regelgeving. De heer Van de Beeten heeft al een voorbeeld genoemd en ik voeg eraan toe dat er in het Haags programma sprake is van de ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht, terwijl het in de Staat van de Unie ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid genoemd wordt. Op de website van het Nederlands Juristisch Dagblad zie je weer andere vertalingen, dus het luistert toch nogal nauw en het geeft aan dat wij met een preciaire kwestie te maken hebben.

De minister wil niet speculeren op een "nee" bij het komende referendum, maar tegelijkertijd speculeert hij wel op een "ja", want hij stelt dat de regering nu al bezig is om te werken met als uitgangspunt dat er totaal nieuw fundament onder de JBZ-problematiek zal worden gelegd. Ik vind het niet verstandig dat er geen exit-strategie is voor het geval er gaat gebeuren wat ik hoop, namelijk dat de bevolking van Nederland of die van een ander land het grondwettelijke verdrag afwijst. De minister maakt deze keuze wel, dat vind ik toch een wat "Bushiaanse" politiek, en dat is zeker op dit punt niet zo goed.

Ik heb gezegd dat ik maar een eenvoudig volksvertegenwoordiger ben. Ik ben lang niet zo knap als alle anderen die de JBZ-stukken wel helemaal kunnen doorgronden in de weinig tijd die ons gegeven is en die hun vrouw of hun man ervan kunnen overtuigen dat daar het weekend aan gependend mag worden. Maar ik denk eerlijk gezegd dat wij dit gemiddeld toch niet zo goed doen als het eigenlijk zou moeten. Wij moeten onszelf hierbij niets wijsmaken. Het is misschien wel het beste wat er in de Europese Unie mogelijk is, maar toch is het niet goed. Er staat te veel in al die stukken waarvan ik denk dat wij dat eigenlijk beter zouden moeten kunnen controleren. De minister heeft gelijk, het parlement moet hier vooral zelf naar kijken, dus ik denk dat wij moeten nagaan hoe wij onze toezichhoudende en begeleidende taak op dit punt serieuzer kunnen nemen. Het ergste is dat een parlement zichzelf wijsmaakt dat het iets doet, terwijl het daar in werkelijkheid niet mee bezig is. Wij zitten hier toch ook om dit voor onze bevolking te controleren en in alle bescheidenheid denk ik dat er toch iets niet helemaal goed gaat.

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Jurgens zei naar aanleiding van de brief dat het stuk niet was gelezen zoals het geschreven was. Dat gevoel had ik ook al toen hij zijn betoog in eerste termijn mede ophing aan een uitleg van de term "in beginsel", die ik herken als een uitleg zoals die beneden de rivieren geldt. Boven de rivieren betekent "in beginsel" nu juist: we doen het niet. Zo verschillen we bij tal van taalkundige punten van mening.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ken de anti-Paapse achtergrond van een deel van uw achterban! Als er in de letterlijke tekst staat dat het in beginsel niet is toegestaan om een lagere regeling in een hogere regeling te wijzigen, is of de term "in beginsel" overbodig, naar zuidelijk begrip, of het heeft de betekenis die ik noemde. De minister moet zeggen waarom hij die term er wel in heeft gezet. Naar Amsterdams spraakgebruik – ik geef toe, Amsterdam is in belangrijke mate door emigratie bevolkt uit het zuiden – betekent "in beginsel": "het is in het algemeen waar, maar er zijn uitzonderingen mogelijk". Ik vind niet dat dat een typisch Limburgse of Brabantse uitleg van die tekst is. Misschien kan ons van de gereformeerde uitleg kond worden gedaan!

Minister **Donner**: Laten we niet praten over de confessie van de term "in beginsel". Ik zal kijken of aanwijzing 34 nadere aanpassing behoeft. Blijft het punt, los van de uitleg van artikel 81, dat er omstandigheden kunnen zijn – korte implementatietermijnen die naar wordt voorzien stelselmatig niet zullen worden gehaald – waarin een wijziging bij AMvB mogelijk is, maar waarbij gelijktijdig correctie langs de weg van het parlement verplicht is. Ook dan zullen ze pas gelden als ze eerst door de wetgever aanvaard zijn. Ik geef hier alleen maar aan dat er verschillende situaties denkbaar zijn.

Ik meen dat wij in ons constitutioneel bestel uit een oogpunt van wendbaarheid van de Staat hebben gekozen voor een regeling die de wetgever in dit opzicht vrij almachtig maakt met betrekking tot wat er wel of niet kan worden geregeld, dus ook de beperkingen die in de wet zelf geregeld kunnen worden. De heer Kox prefereert een regeling bij Grondwet. Maar dan zouden we bij Grondwet gaan regelen wat naar mijn mening nu al onder artikel 81 kan. In die zin zou die wijziging niet nodig zijn, zeker als het resultaat hetzelfde is. Maar dat komt wel aan de orde bij de Grondwetwijziging.

De heer **Kox** (SP): Het enige verschil is dat u eraan toevoegt wat er naar uw mening al onder valt. Ondanks het feit dat u waarschijnlijk nog een lange carrière als minister van Justitie voor de boeg hebt, zal er ooit een moment komen dat er weer een andere minister van Justitie zit, en wat die vindt, dat weten we nog niet. Daarom is afgesproken dat we dat soort zaken vastleggen in de Grondwet.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Ter vermijding van misverstanden, de heer Jurgens werd op het moment dat dit gewisseld werd tussen de minister en de heer Kox wat afgeleid, maar wat de heer Jurgens en ik van mening zijn is

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

dat er in de Grondwet een aparte procedure voor een versnelde wijziging van de wet zou moeten worden opgenomen respectievelijk dat in de Grondwet een mandaterings- c.q. delegatieregeling zou moeten worden opgenomen. Dat is dus iets anders dan wat de minister de heer Kox toeschreef. Ik wil dat onderscheid toch wil even duidelijk gemaakt hebben.

**Minister Donner:** Ik schreef de heer Kox toe dat hij heeft gezegd dit punt graag bij Grondwet geregeld te willen zien. Welnu, of het is bij Grondwet geregeld dat het niet kan. Als ik op dat punt de Grondwet wil wijzigen, dan begrijp ik dat dit in lijn is met de manier waarop de heer Van de Beeten het wil, namelijk dat het wel zou kunnen. Dan is het gemakkelijker om mijn uitleg van artikel 81 te volgen, aangezien wij het dan niet meer behoeven te veranderen omdat het dan al mogelijk is. Ook als wij het grondwettelijk regelen, verandert dit ten principale het probleem niet. Vanuit een oogpunt van ordelijke wetgeving meen ik dat wanneer de wet gewijzigd moet worden, de tekst zelf gewijzigd zou moeten worden, zodat het voor iedereen die het leest duidelijk is welke teksten gelden en wat hun reikwijdte is in de zin van algemene maatregelen van bestuur. Afgelopen week heeft in de Tweede Kamer de heer Van Dijk een rapport uitgebracht waarin hij ideeën schetst over hoe sneller tot wijziging van de wet zou kunnen worden gekomen binnen het grondwettelijk kader zoals wij dat nu kennen en zoals het hier wordt uitgelegd, teneinde tot versnelling van dat proces te komen. Punt is alleen dat de problemen zich niet voordoen bij die gevallen die wij kunnen voorzien en die al in de wet zijn geregeld. Ze doen zich per definitie voor bij die richtlijnen die bijzonder moeilijk zijn.

In antwoord op de vraag om eerder aan te geven wie verantwoordelijk is voor de uitvoering kan ik zeggen dat een en ander al vermeld is op het fiche dat bij de indiening van het wetsvoorstel wordt aangegeven. Er staat welk departement bevoegd is en wie bij welke wetgeving aan de orde komt. Ik noem als voorbeeld de dienstenrichtlijn. Dat is een richtlijn die als die wordt aanvaard, de Nederlandse wetgeving op een enorm breed terrein zal raken, mogelijk ook op het terrein van de advocatenwetgeving en de notariswetgeving. Dat raakt dus verschillende departementen.

De heer Jurgens vroeg mij wat de waarborgen zijn met betrekking tot het agentschap in Wenen. De Europese Raad heeft in de besluitvorming de kaders en de taken van dat bureau aangegeven. Verder zal de Commissie het bureau alsnog moeten regelen in een concreet voorstel. Daarin zal het punt van de waarborging ook aan de orde komen. Op dit moment kan ik er evenwel nog niets concreets over zeggen, omdat er nog geen teksten liggen.

De heer Van de Beeten heeft mij nog een vraag gesteld over de gehanteerde teksten over de radicalisering. Die moeten niet gelezen worden in de zin dat het alleen om repressie gaat. Het is aan het voorzitterschap om met voorstellen te komen over de opsporing.

Mevrouw De Wolff heeft in haar eerste termijn aangegeven dat zij de tekst op het punt van de integratie nogal vaag vindt. Ik kan haar zeggen dat dit zijn oorzaak er in vindt dat pas tijdens het Nederlands voorzitterschap überhaupt het gehele vraagstuk van integratie voor het

eerst op de agenda van de Europese Unie is geplaatst. Het is in dat licht een belangrijke stap vooruit dat de tekst op deze wijze in het Haags Programma is opgenomen.

Een andere vraag was of het beginsel van beschikbaarheid gevolgen heeft voor ondermeer de regelgeving op het terrein van de justitiële documentatie. Dat hangt af van de wijze waarop daar vorm aan wordt gegeven. Wij kennen nu al uitwisseling van dat soort informatie via de procedures voor rechtshulp, die voldoen aan de beschikbaarheid. Het hangt helemaal af van de wijze waarop de uitwisseling wordt georganiseerd. Als deze rechtstreekse toegang inhoudt van alle justitiële instanties in andere lidstaten tot de bestanden in een lidstaat, wordt meer harmonisatie vereist dan wanneer een systeem wordt ingevoerd waarin iedere lidstaat de bestanden in een andere lidstaat kan bevragen of er informatie over een persoon in gelegen is, zoals op dit moment wordt overwogen. Daarna zullen de rechtshulpprocedures van toepassing zijn om de informatie uit te wisselen die achter dat gegeven schuilgaat.

Op dit terrein spelen verdergaande vragen. Wij hebben het nu over passieve uitwisseling van informatie, op verzoek, maar het kan ook gaan om actieve uitwisseling van informatie als een burger zich verplaatst. Kortom, achter het beginsel van beschikbaarheid gaat een groot aantal vragen schuil. De essentie van de doelstelling is dat het niet zo moet zijn dat justitie door grensoverschrijding minder effectief kan optreden bij personen dan wanneer die grensoverschrijding niet heeft plaatsgevonden.

Ik had mevrouw Broekers al gewezen op de problematiek van de uitvoering. De suggestie van stammenstrijd bagatelliseert de vragen die in wezen aan de orde zijn. In eerste termijn wees zij op het wetsvoorstel over de financiële zekerheidsovereenkomst en gaf een voorbeeld van onnodige vertraging, omdat er wat anders wordt geregeld dan de richtlijn voorschrijft. Op dat punt ben ik het niet met haar eens. Ik meen dat dit voorstel volledige implementatie geeft aan de richtlijn.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik heb niet gezegd dat het wetsvoorstel wat anders voorschrijft dan de richtlijn. Ik zeg alleen dat het wetsvoorstel gaat naar de uiterste grenzen van de reikwijdte van de richtlijn. Iets anders heb ik niet gezegd. Ik heb alleen gezegd dat het goederenrechtelijk systeem van het Burgerlijk Wetboek te zeer in het gedrang dreigt te komen, waardoor discussie ontstaat die tot vertraging leidt. Dat is iets anders dan wat u zei.

**Minister Donner:** Ook in die formulering probeer je uitvoering te geven aan de richtlijn zoals zij er ligt. Naar mijn mening levert die inpassing aan de uitleg die gegeven moet worden van de richtlijn, problemen op in het Nederlandse recht. Dat levert die discussie op. De kwestie is niet dat je bij een andere uitleg die problemen vermijdt, want dan loop je het risico dat je vervolgens de wetgeving weer moet aanpassen.

Mevrouw Broekers vroeg ook hoe bij terreurbestrijding het evenwicht te houden tussen wat nodig is en waar beperkingen moeten gelden. In

eerlijkheid denk ik dat dit een wezenlijke vraag is waar ik niet in het algemeen antwoord op kan geven.

Mevrouw **Broekers-Knol** (CDA): Ook dat heb ik niet gezegd. Ik heb gevraagd om een goede balans bij de maatregelen die nodig zijn voor de terreurbestrijding. Ik heb met zoveel woorden gezegd dat wij niet zo huiverig moeten zijn voor allerlei maatregelen die nodig zijn, en dat wij niet zo bang hoeven te zijn dat de rechtsstaat meteen wordt aangetast. Ik denk dat de VVD wat dat betreft meer in uw lijn heeft gesproken dan menige ander vanmiddag. Het enige wat ik heb gezegd, is dat er een balans moet zijn tussen enerzijds terreurbestrijding en anderzijds de grondrechten van de burger. Daar verwijst het programma van Den Haag zelf naar.

Minister **Donner**: Op die vraag probeer ik in te gaan. U vroeg vervolgens wie die balans bewaakt en hoe deze tot stand komt. Ik zal de laatste zijn om te stellen dat de VVD niet sprak in de lijn die ik bepleit.

Ik probeerde aan te geven dat deze balans bij elke maatregel opnieuw aan de orde is. Het gaat daarbij niet om een balans tussen de grondrechten. Die zijn gewaarborgd in het EVRM. De voorstellen zullen, ook als zij op Europees niveau door de Raad worden vastgesteld, geen inbreuk maken op de regels van het EVRM. Juist het EVRM bevat bij de wezenlijke bepalingen de erkenning van de noodzaak dat bij sommige gewichtige belangen er meer beperkingen gesteld kunnen worden mits die bij wet worden gesteld. Die discussie zal iedere keer bij een concreet voorstel gevoerd moeten worden. Daar valt in zijn algemeenheid geen lijn bij aan te geven. Wat is een balans? De beeldspraak spreekt van een evenwicht. Elke keer moet bekeken worden wat in beide schalen ligt. Bij de voorstellen moet overigens bezien worden of er een keer meer ten principale in de Kamers over gesproken moet worden.

De heer Kox geeft aan dat de Kamers beter kunnen controleren als zij meer tijd hebben. In wezen gaat het echter om een andere vorm van controle. Als ieder van de 25 parlementen alle tijd ervoor uittrekt om de teksten zorgvuldig te lezen, zijn er uiteindelijk 25 verschillende standpunten in Brussel te horen. Die zijn niet met elkaar te verenigen omdat er geen mechanisme is om tussen de 25 achterliggende instanties tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Derhalve zit het hem niet in de zorgvuldigheid waarmee teksten worden bekeken. Het proces moet meer op de achterliggende ideeën, concepten en uitgangspunten worden bediscussieerd. Dat heb ik ook geprobeerd aan te geven in antwoord op de vragen van de heer Jurgens. Eerder heb ik de Tweede Kamer voorstellen gedaan en heb ik ideeën geopperd over hoe het anders kan.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de minister zeer hartelijk voor zijn bijdrage in tweede termijn. Wij zijn aan het eind gekomen van een even zinvol als boeiend debat.

\*\*