

Voorzitter

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

(Zie vergadering van 7 oktober 1997.)

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

Daartoe wordt besloten.

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

□

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

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

Aan de orde is de behandeling van:

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

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

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

De beraadslaging wordt geopend.

□

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

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

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

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

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

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