

## Huizinga-Heringa

geweest, de staatssecretaris heeft het begrepen. Mijn fractie zou erg kritisch zijn ten opzichte van het wetsvoorstel dat nu voorligt, maar met deze verpakking erbij kan mijn fractie ermee leven. In dit evolutionaire proces zou zij er goed mee kunnen leven als dit zo besloten wordt. Ik hoop dus dat dit als zodanig gebeurt.

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

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

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

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

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 17.15 uur tot 17.30 uur geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport "De**

## **Nederlandse Grondwet en de Europese Unie"** **(26200-VI, nr. 65, A);**

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

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

De beraadslaging wordt hervat.

□

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

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

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

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

## Broekers-Knol

Graag hoor ik van de minister of ik dat goed zie en of hij de bepaling op deze wijze wil aanpassen.

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

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

Voorzitter. Als mijn opmerkingen door de minister tot genoegen worden beantwoord, kunnen wij vaststellen dat de opdracht van de VVD aan de regering is uitgevoerd, namelijk dat niet in strijd met artikel 81 van de Grondwet de mogelijkheid wordt geboden om bij wet wetgevende bevoegdheid aan lagere regelgeving te delegeren met de machtiging om van de wet in formele zin af te wijken.

□

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

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

Als wij spreken over het begrip "afwijking" bedoelen wij iets anders dan wanneer wij spreken over uitzondering of ontheffing. Als in het kader van wetgeving in formele zin de wetgever zegt in welke situaties ontheffing van de norm mag worden gegeven of een uitzondering mag worden gemaakt op de regel, is de wil van de wetgever gericht op de situatie die aan de orde is. Iets anders is het als de wetgever zegt dat de regering of de minister bevoegd is om van de nieuwe norm af te wijken in situaties die wij nog niet kennen of in het geval van Europese regelgeving die op gespannen voet staat met de oude norm. Het idee is dan als het ware: u zoekt het verder zelf maar uit. Een dergelijke benadering is op zijn minst in strijd met de geest van artikel 81. Wij moeten dus voor ogen proberen te houden dat dit niet de bedoeling kan zijn van artikel 81. Dit geldt te meer als het gaat om een terrein van meerdere vormen van wetgeving. Europese regelingen betreffen immers talloze terreinen van wetten in formele zin waarmee wij in ons land regels hebben gesteld. Stel dat wij het geschetste op al die terreinen als methode zouden hanteren, dan praat men niet meer over delegatie, maar materieel over attributie. Dat is de kern van de argumentatie van het rapport-Besselink. Die is moeilijk te weerleggen. Het gaat

hier om een zodanige reeks van incidenten dat men niet meer van incidenten kunt spreken. Er is dan sprake van een structureel probleem en dat betekent dat men het moment bereikt waarop men de omslag maakt. Dan gaat het niet meer alleen om het formele wetsbegrip, maar om het vraagstuk van de verhouding tussen enerzijds de regering en anderzijds de Staten-Generaal. Dat moment hebben wij naar mijn overtuiging bereikt en daarom is een andere benadering nodig. De benadering die de regering nu voorstelt, spoort naar mijn mening geheel met de benadering die door de Kamer is verwoord en waarmee is gewezen op de praktische uitwerking van artikel 81 en de aangegeven afspraken. Ik kan dat illustreren met het noemen van twee uitzonderingen. Er is gesproken over staatsnoodrecht. Een nood situatie brengt vanzelf met zich mee dat de overheid moet kunnen afwijken van normen in wetten in formele zin. Dat ligt niet in de aard van de delegatie besloten, maar in de aard van de nood situatie. Stel dat de Kamer zegt: wij gaan hier iets regelen op een bepaald terrein, maar wij vinden het wenselijk dat er wordt geëxperimenteerd met vormen van regels die nu nog niet zijn voorzien in deze wet in formele zin en wij laten het aan u over om daarvoor andere regels te formuleren. Dan ligt het in de aard van dat experimenteerartikel besloten dat het mogelijk wordt gemaakt. De wil van de wetgever is dan op die andere alternatieven gericht. Dat is een andere situatie dan wij eerder hebben besproken, wanneer in algemene zin wordt gezegd: kijkt u maar hoe u het probleem in de toekomst oplost. Wij zullen dan als wetgever moeten zeggen dat dit niet kan, omdat het in ieder geval op gespannen voet staat met de geest van artikel 81.

Dat brengt mij tot twee opmerkingen. De ene opmerking heeft betrekking op de voorgestelde tekst voor artikel 33a. De Kamers in het algemeen en zeker de Eerste Kamer zullen terughoudend moeten zijn met zich te mengen in de teksten van de Aanwijzingen voor de regelgeving, omdat dat in beginsel een kabinetszaak is. De minister van Justitie heeft terecht opgemerkt dat de Grondwet prevaleert. Dat geldt ook hier, maar ik ben wel van mening dat het wenselijk en nuttig zou zijn, ook in het licht van de discussie over voetnoot 6 bij zijn op 14 mei ontvangen brief van 11 mei, dat in de toelichting bij artikel 33a uitdrukkelijk wordt opgenomen dat, waar in de regel wordt gesproken over "afwijken", wordt bedoeld "buiten werking stellen". Daarmee is buiten twiifel dat ook dat onder dat begrip valt en dat er niet twee regimes naast elkaar worden gecreëerd.

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

## Van de Beeten

ministers zegt dat van de bevoegdheid om af te wijken in die andere wetten vanaf vandaag geen gebruik zal worden gemaakt. Dat ligt voor de hand, als wij van mening zijn dat dit de gewenste situatie is.

□

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

Ik was gevoelig geraakt door de opmerkingen van de minister van Justitie over de te grote detaillering in de formele wet. Ik meen dat daar een belangrijk deel van het probleem schuilt. Ik heb wel eens in een artikel in het Juristenblad lang geleden betoogd dat het Meerenberg-arrest eigenlijk rampzalig is geweest, want daardoor is de zelfstandige wetgevende bevoegdheid van de kroon beperkt. Het zou veel handiger zijn als wij het Franse systeem hadden van ordonnance en loi, waarmee je uitmaakt welke dingen op het ene en op het andere terrein kunnen worden gedaan. De AMvB-gever kan dan zijn gang gaan, zij het dat de AMvB door de rechter te allen tijde kan worden getoetst aan de wet. Dat is een voordeel, als een lagere regeling op die wijze kan functioneren.

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

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

Ik denk toch dat het nodig is om de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken te steunen in hun streven om het anders te doen en dat een uitspraak van de Kamer daarvoor op zijn plaats is. Je kunt wel zeggen dat er een ontwerp voor ons ligt voor nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving, maar er zijn mensen die van nature wantrouwig zijn. "Ik moet het nog zien, zei blinde Maupie", een goede Amsterdamse uitdrukking. Als je mijn overzicht ziet van wat er sinds 1998 is gebeurd, is er voor die twijfels ook enige ruimte. Als ik nu een motie namens anderen in de Kamer indien om de regering te ondersteunen in haar streven om voortaan de goede weg te gaan, dan doe ik dat met het grootste genoegen. Daarbij teken ik aan dat een discussie over dit onderwerp in deze Kamer ritueel blijkbaar niet anders kan worden afgesloten dan met een motie-Jurgens.

---

### Motie

---

De **voorzitter**: Door de leden Jurgens, Van de Beeten, Broekers-Knol, De Wolff, Kox, Holdijk en Engels wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

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

## Jurgens

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

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

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

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

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

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

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

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

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt C (21109, 26200-VI, nr. 65).

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

□

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

zijn laatste motie zal zijn. Wij hebben in de toekomst nog alle kans om daar moties-Kox aan toe te voegen, maar ik hoop niet op dit onderwerp.

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

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

□

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

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

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

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

## Ter Horst

kunnen. Deze afweging moet de Kamer echter zelf maken.

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

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

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

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

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

□

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

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

Bij de beoogde Aanwijzingen voor de regelgeving wordt de gebruikelijke procedure gevolgd. De Raad van State wordt hierover advies gevraagd. Het zou een novum zijn om een voorhangprocedure te introduceren voor de Aanwijzingen voor de regelgeving. Wij hebben het niet over een algemene maatregel van bestuur, maar over de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ik denk dat het voldoende moet zijn om aan de hand van een brief te

spreken over de teneur van deze aanwijzingen en kennis te nemen van de motie die daarop betrekking heeft.

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

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

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

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

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

Ik neem een bepaling van deze wet als voorbeeld: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de opname van gegevens

## Hirsch Ballin

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

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

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

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

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

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

wat er sindsdien is gebeurd. Dat is een discipline die wij graag aanvaarden.

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

Minister **Hirsch Ballin**: Dat is wel een stuk meer werk dan het zoeken op trefwoorden. Die materiële beoordeling kan een vervolgactie zijn. Ik zou daar nu geen termijn bij willen noemen. Het kan een latere brief worden dan de brief na ommekomst van advisering door de Raad van State, maar het lijkt mij in ieder geval een goede gedachte die de heer Van de Beeten verwoordt.

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

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

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

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

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

---

## Motie

---

De **voorzitter**: De motie-Jurgens c.s. (21109, 26200-VI, nr. 65, C) is in die zin gewijzigd dat zij thans luidt:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

gehoord het debat over de vorm van wetgeving – al dan niet ter implementatie van EU-besluiten – waarbij de

## Hirsch Ballin

wetgever lagere wetgevers machtigt om regels te stellen, ook als deze regels afwijken van de wet, dan wel als deze in de plaats worden gesteld van bestaande wetsteksten;

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

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

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

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

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

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

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

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

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt D (21109, 26200-VI, nr. 65).

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

De beraadslaging wordt gesloten.

De stukken 21109, nr. 159 (de brief van de minister van Justitie inzake versnelde implementatie EU-richtlijnen), en 26200-VI, nr. 65, A (de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met een kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport "De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie"), worden voor kennisgeving aangenomen.

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

De **voorzitter**: Ik stel voor om volgende week over de ingediende motie te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 18.20 uur

## Lijst van besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om

a. de plenaire behandeling van de volgende (wets)voorstellen te doen plaatsvinden op:  
15 mei 2007 (hamerstukken):

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

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

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

Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met aanpassing van de berekenings-systematiek veronderstelde ouderlijke bijdrage en de verlenging van experimenten met vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing (30941);  
15 mei 2007:

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 april 2007 met een kabinetsstandpunt ten aanzien van het rapport "De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie" (26200-VI, nr. 65 A).

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden door de vaste commissies voor:

Financiën  
op 15 mei 2007:

Wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 teneinde beleggingsinstellingen de mogelijkheid te bieden om vastgoed te ontwikkelen ten behoeve van de eigen portefeuille (30689);

Justitie  
op 22 mei 2007:

Wijziging van de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering in verband met de taken en bevoegdheden van de Koninklijke marechaussee en de bijstand aan de Koninklijke marechaussee (30557);  
Cultuur