

---

Vergaderjaar 2008–2009

---

**31 700 VI**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009**

**K**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 18 maart 2009

De Eerste Kamer heeft kennisgenomen van de brief van de minister-president van 6 februari 2009 en de brief van de directie wetgeving van het ministerie van Justitie d.d. 22 januari 2009 inzake aanhangige wetgeving aan de Griffier van de Eerste Kamer.

Naar aanleiding daarvan heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 17 maart 2009 aan de minister-president een brief met enkele bemerkingen gestuurd.

De Kamer brengt bijgaand verslag van het gevoerde schriftelijk overleg.

De Griffier van de Eerste Kamer,  
Hamilton

## **BRIEF AAN DE GRIF FIER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL**

Den Haag, 22 januari 2009

In de brief van 11 augustus 2008 van de plv. Directeur Wetgeving van het Ministerie van Justitie is – in reactie op uw brief van 16 juli 2008 inzake aanbieding voor te hangen regelgeving bij de Eerste Kamer – aangegeven dat uw verzoek om standaardisering van de aanbiedingsbrieven van voor te hangen regelgeving wordt ingewilligd. Ais bijlage treft u modellen voor aanbiedingsbrieven van voor te hangen regelgeving aan. De modellen worden opgenomen in het Draaiboek voor de regelgeving.

Voorts is in de brief van 11 augustus 2008 aangekondigd dat in de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW) de implicaties worden gezien van de door u aangekondigde gedragslijn om het recht voor te behouden om inhoudelijk te reageren op voorgehangen regelgeving tot een week na het moment dat het bovenhangende wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aangenomen. Na de bespreking in de ICCW heeft een constructief gesprek met u op 29 oktober jl. plaatsgevonden. In het gesprek constateerden wij dat onze posities nog van elkaar verwijderd zijn, maar ook dat de transparante en eenduidige manier van aanbieden van voor te hangen uitvoeringsamvb's de Eerste Kamer helpt. Voorts is aangegeven dat het onderwerp nogmaals in de ICCW zal worden besproken.

Het belang dat de Eerste Kamer hecht aan het zorgvuldig bezien van voorgehangen regelgeving wordt als vanzelfsprekend door de ICCW onderkend. De uiting van zorg van de Eerste Kamer omtrent de voorhangprocedure vat ik op als voortvloeiend uit het bredere vraagstuk van de verdeling tussen wat in de wet en wat in gedelegeerde regelgeving dient te worden geregeld. De verdeling van hetgeen in de wet dient te staan en hetgeen kan worden overgelaten aan lagere regelingen is, zoals ook blijkt uit de vele debatten tussen opeenvolgende kabinetten en uw Kamer, een belangrijk vraagstuk in ons staatsrecht. Uitgangspunt is dat de structuur van een wetgevingscomplex als geheel, alsmede de hoofdlijnen, de voornaamste duurzame normen en de reikwijdte bepalende elementen in een wet in formele zin moeten worden neergelegd. Er zijn echter factoren die maken dat aan deze normen niet in alle gevallen kan worden voldaan: de behoefte aan flexibiliteit en slagvaardigheid. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is neergelegd welke materie regeling bij wet in formele zin behoeft en welke voorschriften kunnen worden overgelaten aan gedelegeerde regelgevers (amvb-gever of minister) van de centrale overheid (in de aanwijzingen 22 tot en met 27). De aanwijzingen zijn in dit opzicht bij de implementatie van EU-regelgeving ruimer geformuleerd (aanwijzing 339). Ais die koers wordt gevaren, en dat is de insteek van de ICCW, dan is de hele kwestie van voorhangen ook veel minder klemmend.

In een voorhangprocedure is de rol van de Eerste Kamer niet die van medewetgever, maar van controlerend orgaan van de regering. Voorkomen moet worden dat amvb's verworden tot mini-wetsvoorstellen met overeenkomstige parlementaire behandeling. De voorhangprocedure is niet bedoeld om een eigen traject hiervoor te creëren.

De ICCW volgt daarom niet uw zienswijze dat het in strijd is met de staatsrechtelijke regels en opvattingen dat – in het kader van een voorhangprocedure – besluiten aan de Eerste Kamer worden voorgelegd die hun grondslag vinden in nog aanhangige wetgeving. Inderdaad bestaat er op het moment van voorhang formeel geen grondslag, maar er is sprake van informatie aan de Kamer overeenkomstig het aanhangige wetsvoorstel.

Op het moment van inwerkingtreding van de delegerende wet is de voorgeschreven +voorhangprocedure in acht genomen. Dit is staand wetgevingsbeleid en is dan ook terug te vinden in de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie de toelichting bij Aanwijzing 176).

Voorts zou een andere opvatting een zeer onwenselijke vertraging veroorzaken

In de wetgevingsprocedure, terwijl nu juist de Raad van State, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer er de afgelopen jaren in geslaagd zijn de gemiddelde wetgevingsprocedure aanzienlijk te bekorten. Aan de positie van de Eerste Kamer wordt recht gedaan door de amvb opnieuw aan de Raad van State voor te leggen indien de voorhang tot ingrijpende wijziging in de amvb heeft geleid. De benadering als in uw brief aangegeven zou ertoe leiden dat pas nadat de wet in werking is getreden, de ontwerp-amvb voor advies kan worden aangeboden. De inwerkingtreding van (wetsvoorstel en) uitvoeringsamvb wordt daardoor minstens met drie tot negen maanden vertraagd. Ik denk dat we hier toch veel pragmatischer te werk kunnen gaan en moeten gaan.

In onze bespreking op 29 oktober jl. hebben wij ook aandacht besteed aan de kwestie van, zoals in de brief van 30 september jl. van de Voorzitter van de Eerste Kamer aan de Minister President verwoord (*Kamerstukken I 2008–09, 31 700 VI, A*), het vooruitgrijpen op wetgeving. Wij hebben gewezen op de eerdere gedachteswisseling inzake de positie van de Staten-Generaal bij wetgevingsprojecten die vroegtijdige voorbereiding van de uitvoering vergen (*Kamerstukken II 1996/97, 25 428, nrs 1–3*) en op de discussie die over dit onderwerp is gevoerd met de Eerste Kamer tijdens de Justitiebegrotingsbehandeling voor het jaar 2002. Strekking van de discussie is dat het noodzakelijk is dat tijdens het wetgevingsproces de Kamer goed op de hoogte wordt gehouden van de uitvoeringsmaatregelen in verband met het wetsvoorstel, dat kan bijvoorbeeld door het wetgevingstraject als groot project aan te merken. Dit biedt de garantie dat er met een zekere regelmaat met de beide Kamers over de voortgang van het project wordt gesproken.

Mr. M.Tj. Bouwes  
Plaatsvervangend Directeur Wetgeving

## **BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2009

In uw brief van 30 september 2008<sup>1</sup> heeft u de aandacht gevestigd op vooruitlopen door de regering op nog bij de Eerste Kamer aanhangige wetgeving en gevraagd om een reactie op de bevinding dat in de praktijk onvoldoende blijkt dat de regering de staatsrechtelijke regels en opvattingen met betrekking tot de rol en taak van de Eerste Kamer als medewetgever onderschrijft. Van u zijn vervolgens voorbeelden ter illustratie ontvangen.

Voor de goede orde stel ik vast dat uw griffier reeds correspondentie heeft gevoerd over de staatsrechtelijke aspecten van gedelegeerde regelgeving en een reactie heeft ontvangen van de directie wetgeving van het ministerie van Justitie die mij duidelijk en adequaat voorkomt (brief van 22 januari jl., bijgevoegd).

Ten aanzien van het aspect met betrekking tot de media, stel ik vast dat het mediabeleid mede inhoudt dat in communicatie het stadium van besluitvorming wordt vermeld waarin onderwerpen zich bevinden. Hierbij kan het ook gaan om experimenten met de voorbereiding van de uitvoering van aanhangige wetgeving. Uw Kamer hecht, zoals bekend, aan intensieve betrokkenheid van uitvoeringsorganisaties bij de totstandkoming en invoering van wetgeving. Niet uitgesloten is dat in dit kader bij de communicatie in een enkel geval misverstanden zijn gerezen ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer als medewetgever. Uw Kamer is dan op grond van de staatsrechtelijke regels bevoegd hiervoor in concrete gevallen de aandacht te vragen van de verantwoordelijke bewindspersoon. Het kabinet heeft aldus uw brief zeker ter harte genomen.

De minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
Mr. dr. J.P. Balkenende

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VI, letter A.

## **BRIEF AAN DE MINISTER-PRESIDENT**

Den Haag, 17 maart 2009

De Kamer heeft kennisgenomen van uw brief van 6 februari 2009 en de brief van de directie wetgeving van het ministerie van Justitie d.d. 22 januari 2009 aan de Griffier van de Kamer. Zij stelt op prijs, dat het kabinet de opmerkingen van de Eerste Kamer zo serieus heeft opgenomen en daaraan de nodige consequenties heeft verbonden. Op enkele punten is echter aanleiding tot bemerkingen.

In de brief van de directie wetgeving valt te lezen, dat de rol van de Eerste Kamer bij voorhang niet die van medewetgever is, maar van controleur. Dat is naar de mening van de Kamer iets te ongenueanceerd. Zeker bij een «zware» voorhang impliceert het besluit van een der Kamers dat er een wet in formele zin moet komen praktisch de uitoefening van het recht van initiatief (zelfs voor de Eerste Kamer), terwijl ook bij een lichte voorhang er praktisch steeds bemoeienis is met de inhoud van de voorgehangen maatregel.

In de brief van 22 januari 2009 volgt dan een passage over de vraag of een voorhang kan plaatsvinden terwijl de funderende wet in formele zin nog bij de Eerste Kamer aanhangig is. Wat deze Kamer betreft is die vraag ook aan de orde vanwege zo'n vroegtijdige voorhang bij de Tweede Kamer. De Eerste Kamer meent namelijk, dat pas na afhandeling van het wetsvoorstel vaststaat – op grond van de gedachtewisseling tussen Senaat en regering – hoe de tekst van een delegatiebepaling moet worden uitgelegd. Dat is van belang voor de bepaling van de reikwijdte van de gedelegeerde regelgeving. De toets in het kader van de voorhangprocedure kan dus pas plaatsvinden als kabinet, Raad van State en Tweede Kamer kennis hebben kunnen nemen van de parlementaire geschiedenis tot en met die van de Eerste Kamer. Weliswaar kan dit tot (enige) vertraging leiden – wellicht ook een goede reden om terughoudender te zijn met delegatie – maar het is in ieder geval staatsrechtelijk zuiverder. Gezien bovendien de voornemens van het kabinet omtrent vaste verandermomenten is het argument ook minder overtuigend.

Graag verneemt de Kamer van de regering een reactie op bovengenoemde argumenten en vraagt zij de regering of zij daarin aanleiding ziet de aanwijzingen voor de regelgeving aan te passen voor wat betreft het moment van voorhangen van een amvb.

Mr. Yvonne E.M.A. Timmerman-Buck  
Voorzitter van de Eerste Kamer