

# 29ste vergadering

Dinsdag 15 mei 2007

Aanvang 13.30 uur

## Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 64 leden, te weten:

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

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

□

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

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

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

Minderman en Lemstra, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

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

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

---

Aan de orde is de behandeling van:

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

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

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de overheveling van de bepalingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen naar de Wet milieubeheer, alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (Uitvoeringswet EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH)) (30600);**  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet adviesstelsel Justitie in verband met de permanente instelling van de commissie auteursrecht (30868);**  
- **het wetsvoorstel Vaststelling van tijdelijke regels voor mediaconcentraties en enige daarmee verband houdende wijzigingen in de Mediawet en de Mededingingswet (Tijdelijke wet mediaconcentraties) (30921);**  
- **het wetsvoorstel Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met aanpassing van de berekeningssystematiek veronderstelde ouderlijke bijdrage en de verlenging van experimenten met vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing (30941).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

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);**

## Voorzitter

- 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).

(Zie vergadering van 14 maart 2006.)

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

De beraadslaging wordt hervat/geopend.

□

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

Ik zou het debat van vandaag met dezelfde constatering kunnen beginnen: het onderwerp is niet nieuw en ook het afgelopen jaar, sinds maart 2006, is het niet stil geweest rondom dit onderwerp. Zo stelde recent nog bij de behandeling van de nieuwe Geneesmiddelenwet op 6 februari jongstleden de woordvoerder van het CDA, de heer Van de Beeten, namens de overige woordvoerders het onderwerp nadrukkelijk aan de orde. Het begint wat vermoeiend te worden dat na de motie-Jurgens van december 2000 en na de motie-Jurgens van maart 2006, na het onderzoek van Besselink c.s. uit 2002, na het onderzoek van Steunenbergh en Voermans uit 2005 en na het debat van vorig jaar maart we nu weer over hetzelfde onderwerp debatteren, omdat we moeten constateren dat we nog geen stap verder zijn gekomen. Ik noem maar als sprekend voorbeeld de Wet milieubeheer, met als onderwerp luchtkwaliteit, die op dit moment bij deze Kamer in behandeling is. Ook in dat wetsvoorstel wordt de delegatiewetgevingstechniek gehanteerd waartegen deze Kamer bezwaar heeft, namelijk het wijzigen van de wet in formele zin door lagere regelgeving. De behandeling van dit wetsvoorstel is inmiddels aangehouden.

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

Dat brengt ons dan weer opnieuw terug naar de discussie, want het moge duidelijk zijn dat in ieder geval de VVD-fractie niet rust vóór een eind wordt gemaakt aan de met de Grondwet strijdige wetgevingstechniek van buitenwerkingstelling van de wet in formele zin door

AMvB's of zelfs ministeriële regelingen, zoals werd voorgesteld in de Geneesmiddelenwet.

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

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

De zorgen van mijn fractie over deze met artikel 81 van de Grondwet strijdige wetgevingstechniek blijven echter niet beperkt tot de implementatie van EU-regelgeving. Ook bij de behandeling van – ik noem het maar even "gewone" wetsvoorstellen ter onderscheiding van implementatiewetsvoorstellen – lijkt de gewraakte wetgevingstechniek ingang te vinden. Ik noem als voorbeeld het wetsvoorstel Affectieschade. Er zijn overigens meer voorbeelden, zoals onlangs de WIA. In het wetsvoorstel Affectieschade wordt uitgegaan van vaste bedragen in geval van affectieschade. In de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag stelt de minister van Justitie doodleuk dat niet valt uit te sluiten dat in de toekomst bij AMvB wordt gekozen voor een systeem met gedifferentieerde bedragen. Dat betekent dus een afwijking van de wet in formele zin. Hoe valt deze opvatting te rijmen met de brief van de minister van Justitie van 9 maart 2006 waarin hij stelt dat "het kabinet het niet wenselijk acht, vanuit een oogpunt van ordelijke wetgeving en de

## Broekers-Knol

duidelijkheid daarvan, dat bij AMvB wordt afgeweken van de wet zelf ook al is dit staatsrechtelijk niet ondenkbaar"? Graag een toelichting van de minister.

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

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

Bij brief van 13 februari jongstleden zet de minister van Justitie zijn opvattingen uiteen over de parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving. De boodschap van de minister is duidelijk: een zo beperkt mogelijke betrokkenheid, want anders leidt dat maar tot vertraging en andere ellende. Mijn fractie onderschrijft de wenselijkheid van het vlot op orde brengen en houden van het wetgevingsbestand; wie zou dat niet doen? Delegatie van regelgevende bevoegdheid kan er echter nooit toe leiden dat bij AMvB of ministeriële regeling wordt afgeweken van de wet in formele zin. De minister van Justitie constateert ook zelf dat dit een minder gewenste ontwikkeling is, "gelet op de geldende staatsrechtelijke verhoudingen". Dat klinkt omineus. Moeten wij deze woorden zó opvatten dat de minister wijziging wil aanbrengen in die geldende staatsrechtelijke verhoudingen? Dat lijkt mij niet, maar ik hoor dat graag bevestigd door de minister.

Over de door de minister gewenste verandering in de geldende delegatieprocedures, zoals vermeld in de brief

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

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

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

Mevrouw de voorzitter, het moge duidelijk zijn dat de VVD niet van mening veranderd is sinds 14 maart 2006. Ik heb het aan het begin van dit debat al gezegd: mijn fractie wenst geen wijziging van de wet in formele zin door een lagere wetgever, ook niet als het om implementatie van EU-regelgeving gaat. De VVD heeft geen behoefte aan nadere regelgeving in de Grondwet met betrekking tot de implementatie van EU-regelgeving, omdat zij de noodzaak daartoe niet ziet. Goede afspraken tussen regering en Staten-Generaal, een tijdig onderling overleg en een tijdige start van de implementatiewetvoorstellen door de departementen bieden naar het oordeel van mijn fractie een effectief antwoord om EU-regelgeving tijdig "Grondwetproof" te implementeren.

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



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

Wel moet worden gezegd – en dat maakt het een beetje triest – dat regering en Kamer zo langzamerhand op één lijn zijn gekomen. Met minister Donner van Justitie en met deze minister hebben recent wij naar aanleiding van de Geneesmiddelenwet herhaaldelijk gediscussieerd over het vraagstuk van delegatie in relatie tot de implementatieproblematiek. Lezing van alle stukken maakt duidelijk dat de regering in de richting van de Kamer is opgeschoven en dat ook de wijze van aanpak van beide partijen steeds meer op één lijn is gekomen. Er blijft wel een belangrijk verschil bestaan in de gekozen constitutionele invalshoek. Mevrouw Broekers signaleerde ook al dat de regering in haar brieven vasthoudt aan de leer van het formele wetsbegrip, zoals dat in de Grondwet zou zijn neergelegd en hier en daar in de literatuur wordt verdedigd bij de uitleg van artikel 81 GW. Deze Kamer zit in ieder geval bij de praktische uitwerking daarentegen wat meer op de lijn van het materiële wetsbegrip, in die zin dat niet alleen de grondrechten en het voorschrift met straffen te handhaven door wetten in formele zin een grondslag moet worden gegeven, maar dat de wetgever in meer opzichten niet de volle vrijheid heeft om zijn eigen bevoegdheid als het ware weg te delegeren. Daar gaat het uiteindelijk om.

Als ik naga wat hierover is gezegd, krijg ik de indruk dat zo langzamerhand de volgende situatie is ontstaan: de regering zegt dat het glas halfvol is, de Kamer zegt dat het glas halfleeg is. Beide partijen zeggen dus ongeveer hetzelfde, in ieder geval wanneer het de praktische uitwerking in het wetgevingsproces betreft. Dat is winst. Het is verder ook een goede zaak dat de minister van Justitie in het kader van de Aanwijzingen voor de regelgeving in zijn brief is ingegaan op de manier waarop de toezegging wordt nagekomen en de

manier waarop de inhoudelijke lijn van de debatten met de regering in praktische zin wordt omgezet.

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

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

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

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

Ik kom nu op een punt dat alleen zijdelings wordt behandeld in het rapport van de commissie-Besselink en wel delegatie in Europese richtlijnen. Ik doe dat, omdat ik bij de behandeling van de Geneesmiddelenwet werd geconfronteerd met de noodzaak om een wet in formele zin te wijzigen, omdat de richtlijn wordt gewijzigd. In die richtlijn was voorzien dat zij inhoudelijk kon worden gewijzigd door middel van een comitologieprocedure. Ik

## Van de Beeten

heb mij in deze procedure verdiept en ik heb de conclusie getrokken dat zich hier op Europees niveau dezelfde problematiek voordoet als op nationaal niveau.

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

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

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Het is een voorrecht om vlak voor mijn afscheid van deze Kamer een debat te mogen voeren over de Grondwet, een onderwerp dat mij steeds zeer heeft geïnteresseerd. De heer Hirsch Ballin zal zich dat nog zeker uit zijn jongelingsjaren herinneren; hij student, ik docent.

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

reken erop dat collega Franken hierbij de estafettestok zal overnemen.

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

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

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

Daartoe wordt besloten.

(De noot is opgenomen aan het einde van deze editie van de Handelingen.)<sup>1</sup>

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

## Jurgens

van de heer Brinkhorst. De achterliggende gedachte, namelijk eerder beginnen, was echter uitstekend.

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

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

Als men niet deze weg opgaat, moet men zich houden aan de normale constitutionele praktijk. Het is de vraag of deze methode daarbinnen valt. Vorige sprekers hebben zich daarover reeds negatief uitgelaten. Ikzelf heb dat ook enige malen gedaan. Minister Donner hield in het vorige debat vol dat artikel 81 niet een materieel wetsbegrip bevat, maar daar gaat het niet om. De heer Hirsch Ballin en ik weten beiden dat dit inderdaad niet het geval is. Het gaat echter om het formele wetsbegrip, dat door mevrouw Broekers heel kort en krachtig is samengevat: Als wij met elkaar een wet maken, is het niet aan anderen om die wet te veranderen. Dat is het actus contrariusbeginsel. Een wet wordt vastgesteld door regering en Staten-Generaal. Als je de wet wilt veranderen, moet dat gebeuren door regering en Staten-Generaal. In de brief van 24 april en in die van 11 mei staan moeizame passages, waarin de minister van BZK schrijft dat de wetgever vrij is om te handelen. Er is alleen een grens in de zin dat het geen blanco delegatie mag worden. Er wordt echter nergens ingegaan op het betoog dat meerdere malen in deze Kamer is gehouden, noch op het rapport-Besselink c.s., namelijk dat een en ander strijdig is met artikel 81. Als wij dit laten passeren betekent dit in feite dat twee partijen een contract sluiten, maar binnen dat contract bepalen dat een van beide contractpartijen daarvan mag afwijken, zonder de

andere partij te raadplegen. Dat lijkt mij geen goede wijze van omgaan met elkaar. De minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat het niet verstandig is om deze methodiek toe te passen, wegens de overzichtelijkheid van de regelgeving. Ook minister Donner was bereid om dat argument te onderschrijven. Daardoor kwamen wij tot hetzelfde resultaat, maar op basis van verschillende argumenten. Het willen hanteren van een dergelijke methode is naar mijn idee onconstitutioneel, omdat daarmee de dominantie van de regering op het gebied van de regelgeving wordt onderstreept. Zij bepaalt mede de inhoud van de richtlijn op grond waarvan deze techniek wordt toegepast. Zij bepaalt het wetsvoorstel ter implementatie daarvan. Zij zou ook nog de afwijking van dit wetsvoorstel mogen bepalen. Daarmee is de dominantie van de regering op dit terrein wel erg ver doorgeschooten.

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

Ik denk, als je het lijstje beziet, dat er sprake is van een slechte coördinatie binnen de regering. Ik hoop dat de minister van Justitie met zijn geestelijk gezag zijn collega's zover zal weten te krijgen dat zij zich op dit punt beter gedragen. De regering moet op dit punt eenheid tonen. Wij zullen nog moeten praten over de vraag of artikel 33a, het nieuw voorgestelde onderdeel van de Aanwijzingen voor de regelgeving, voldoende is. Met name gaat het daarbij ook om voetnoot 6 in de brief van 11 mei, waarin de zaak meteen weer onderuit wordt gehaald. Evenals de heer Van de Beeten zou ik op die vraag een antwoord willen hebben.

Een en ander moet bovendien niet in andere wetten voorkomen. Deze discussie gaat over de implementatie van EG-besluiten, maar in het geval van de WIA was er bijvoorbeeld helemaal geen sprake van een EG-besluit. Het was de minister van SZW die dat deed. Ik herinner mij dat ik in deze Kamer, met instemming van mevrouw Westerveld die het onderwerp behandelde, minister de Geus bij interruptie heb gevraagd of hij niet vond dat wat hij voorstelde in strijd was met de Grondwet. Zijn antwoord was kort en goed gezegd dat hij niet over grondwetzaken ging en dat ik daarvoor zijn collega van grondwetzaken moest hebben. Toen ik voorzichtig opmerkte dat misschien het afgelegd hebben van een eed op Grondwet reden is om een opmerking uit de Kamer dat iets in strijd met de Grondwet is serieus te nemen, antwoordde hij op de hem eigen wijze dat hij dat dan wel morgen zou bekijken. Het wetsvoorstel is wel aangenomen. Dat typeert de situatie waarin de Eerste Kamer terecht komt als er een wetsvoorstel wordt

## Jurgens

behandeld dat grote politieke betekenis heeft. Wij staan helemaal aan het eind van de rit. Het zou merkwaardig zijn geweest om te besluiten de WIA niet in te voeren omdat er drie bepalingen in voorkomen die op ondergeschikte punten in strijd zijn met artikel 81. In een dergelijke situatie moet de Eerste Kamer niet worden gebracht. Zo'n bepaling moet van tevoren uit het voorstel worden gehaald.

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

□

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Het was mij ook al opgevallen dat een brief die was gedateerd op 11 mei 2007 ons pas gisteren rond 16.00 uur bereikte. De nogal lijvige bijlage bij die brief zag ik pas vanmorgen in mijn postvakje liggen. Mijn fractie was blij verrast door deze brief omdat alle gemarkeerde wijzigingen en opmerkingen van de ambtenaren erin stonden. Aldus kregen wij de travaux préparatoires van deze belangrijke brief ook toegezonden. Ik heb begrepen dat het een misverstand was. Het was echter wel interessant om kennis te nemen van al de gemarkeerde wijzigingen. Zo konden wij lezen dat er een zin is verwijderd waarin stond dat voor zover de minister van Justitie bekend was de afwijkingsbepalingen in de praktijk niet tot problemen hebben geleid. Dat roept de vraag op of het de minister van Justitie bekend was dat die afwijkingsbepalingen wel tot problemen hebben geleid en, zo ja, welke. Ik heb er zelf al een geconstateerd, maar daar kom ik zo op terug.

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

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

artikel 130, heeft gegolden, is enkele jaren geleden ingetrokken. Het artikel bestaat echter nog steeds.

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

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

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

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

## De Wolff

gezorgd dat dit punt op de agenda is blijven staan, vind ik dat de Eerste Kamer haar meerwaarde heeft getoond.

□

De heer **Kox** (SP): Voorzitter. In de motie-Jurgens c.s., die in 2006 Kamerbreed is aangenomen, wordt de regering verzocht om te bevorderen dat op korte termijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving een duidelijke formulering wordt opgenomen dat een delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever, welke de lagere regelgever machtigt om af te wijken van de wet in formele zin niet is toegelaten. Daar gaat dit debat eigenlijk over en over de vraag of de regering die motie inmiddels heeft uitgevoerd. Het formele antwoord op die vraag is "nee". Nadat wij gisteren de op 24 april jongstleden door minister Ter Horst in het vooruitgestelde brief van haar collega van Justitie eindelijk ontvingen, luidt het feitelijke antwoord naar de mening van mijn fractie "ja". Minister Hirsch Ballin schrijft ons dat hij de Aanwijzingen voor de regelgeving zodanig zal aanpassen dat alleen nog bij regelgeving die verband houdt met noodsituaties of experimenteren delegatie met afwijkingsbevoegdheid aanvaardbaar zal worden geacht. Naar de mening van mijn fractie wordt althans materieel in verregaande mate tegemoetgekomen aan wat in de motie-Jurgens destijds werd geformuleerd. Hoera!

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

Wij kenden het standpunt van de vorige minister van Justitie, die ik zojuist noemde, al: afwijkende delegatie mocht van hem wel, maar achtte hij niet wenselijk. Daarmee ging hij al een stuk verder dan zijn voorgangers op Justitie en verder dan tal van ministers van van alles en nog wat, die gretig gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot afwijkende delegatie, zoals uit het overzicht dat wij hebben gekregen, blijkt. Wat daarvan precies de impact is, is niet zo gemakkelijk te doorgronden. Wij hebben het verhaal van collega De Wolff over de WAO en de WIA gehoord. Daarvan is het duidelijk. Aan Van der Beeten hebben wij te danken dat wij dat van de Geneesmiddelenwet boven tafel hebben gekregen. De precieze impact van al die afwijkende delegatie is echter niet duidelijk. Ik ga ervan uit dat er net iets meer wordt gedaan dan de minister van Justitie in zijn brief stelt, namelijk dat hij zijn collega's vraagt om het eens in de gaten te houden. Ik vraag de minister van Justitie om het zelf in de gaten te houden. Dan heb ik er net iets meer vertrouwen in dat het ook echt gebeurt. Ik wil ook een verslag van zijn bevindingen ontvangen, waarover wij dan in deze Kamer kunnen debatteren. Wij moeten natuurlijk wel weten waar die nimmer aflatende weigering van de regering om tegemoet te komen aan de wensen van deze Kamer echt toe heeft geleid. Dan is duidelijk wat academisch en leuk voor de theorie was en wat daadwerkelijk effect heeft gehad.

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



## Kox

meer voorkomt, behalve in de gevallen die mevrouw Broekers noemde en waar wij het nu verder niet over hoeven te hebben.

Het lijkt erop dat de regering alsnog bereid is, de motie-Jurgens uit te voeren. Dat is een grote stap voorwaarts. Het is treurig dat het zo lang heeft moeten duren, maar het is belangrijk dat deze stap nu wordt gezet, zeker omdat de gehele discussie zich in de context van de implementatie van Europese regelgeving heeft afgespeeld. Het verhaal van Rob van der Beeten over hoe complex dat allemaal verloopt, was het vermijden bij deze gelegenheid waard. Niet alleen wij weten niet wat er gebeurt, allerlei mensen weten niet wat er gebeurt als er in comités in Brussel of elders regels worden opgesteld. Daar komt geen politicus meer aan te pas. Wij hebben ook niet eens meer zicht op de invoering ervan. Mevrouw Broekers zei al dat wij met de stofkam door al die dingen moesten gaan. Dat is echt iets te veel van de kostbare tijd van leden van de Eerste Kamer gevraagd. De kwestie, die al die jaren onder leiding van collega Jurgens heeft gespeeld, was dus ook met het oog hierop zeker niet academisch. Het is hard nodig dat de regering vandaag duidelijk stelt wat de lijn is. Naar de mening van mijn fractie is dat geen afwijkende delegatie. Afgelopen uit. Verder vraagt mijn fractie om een analyse en evaluatie van waartoe afwijkende delegatie heeft geleid en om de eventueel noodzakelijke opschoning van een aantal van die regels.

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

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

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

(Zie vergadering van 6 maart 2007.)

De **voorzitter**: Ik heet mevrouw de staatssecretaris van harte welkom. Ik breng de Kamer in herinnering dat de beraadslaging op 6 maart jongstleden is geschorst

tijdens het antwoord van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in tweede termijn. Vervolgens heeft zij de Kamer geïnformeerd bij brief van 20 april 2007 (13601, E). De staatssecretaris heeft te kennen gegeven dat zij haar tweede termijn graag nog mondeling wil afronden.

De beraadslaging wordt hervat.

□

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

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

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

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

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

Een ander punt waarop ik in mijn brief nader ben ingegaan, is de eis van volledige rechtsbevoegdheid voor groepen die een lijst willen indienen. Uw Kamer heeft betoogd dat het verstandig is om aan groepen die een lijst willen indienen de eis van volledige rechtsbevoegdheid te stellen. Ik kan daarin meevoelen, maar ik wil